

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5004896-04.2025.8.09.0000

AUTOR: PARTIDO DOS TRABALHADORES – DIRETÓRIO REGIONAL DO ESTADO DE GOIÁS

RÉUS: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA

CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA

RELATOR: Desembargador ITAMAR DE LIMA

ÓRGÃO ESPECIAL

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETOS MUNICIPAIS Nº 28, 30, 32 E 33, DE 2 DE JANEIRO DE 2025, DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA. CALAMIDADE PÚBLICA POR MOTIVO FINANCEIRO. REAVALIAÇÃO DE CONTRATOS E LICITAÇÕES. DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS. VEDAÇÃO TEMPORÁRIA DE ADMISSÃO DE PESSOAL. ATOS ADMINISTRATIVOS DE EFEITO CONCRETO. NORMAS SECUNDÁRIAS. AUSÊNCIA DE GENERALIDADE, ABSTRAÇÃO E AUTONOMIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CRISE DE LEGALIDADE. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL. EXAURIMENTO DE EFICÁCIA E ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL SEM ADITAMENTO. PREJUDICIALIDADE SUPERVENIENTE. AÇÃO NÃO CONHECIDA. PROCESSO EXTINTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

I. CASO EM EXAME

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada por partido político contra quatro decretos do Prefeito de Goiânia que declararam estado de calamidade pública nas Secretarias Municipais da Fazenda e da Saúde, determinaram a reavaliação e a



renegociação de contratos em vigor e de licitações em curso, regulamentaram a desvinculação de receitas prevista no art. 76-B do ADCT e vedaram temporariamente a admissão e a contratação de pessoal. A causa de pedir apoia-se na Lei Complementar nº 101/2000, na Lei federal nº 12.608/2012, na Lei nº 8.429/1992, na Lei Orçamentária Anual e em dispositivos da Constituição Federal, além dos Temas nº 161 e nº 784 da repercussão geral (STF); no aditamento, o autor indicou, em bloco, os arts. 92, 93 a 100, 101 a 106, 132 e 141 da Constituição do Estado de Goiás.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há três questões em discussão: (i) saber se os decretos impugnados reúnem a generalidade, a abstração e a autonomia exigidas do objeto da fiscalização normativa abstrata, ou se configuram atos administrativos de efeito concreto e de natureza secundária; (ii) saber se a causa de pedir revela antagonismo direto e imediato com a Constituição do Estado de Goiás, ou apenas desconformidade mediata, dependente da prévia interpretação de normas infraconstitucionais; e (iii) saber se o exaurimento da eficácia e a alteração substancial supervenientes acarretam a prejudicialidade da ação.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A competência do Tribunal de Justiça na fiscalização abstrata é duplamente delimitada: quanto ao objeto, alcança lei ou ato normativo estadual ou municipal dotado de generalidade, abstração e autonomia; quanto ao parâmetro, restringe-se à Constituição do Estado (CF, art. 125, § 2º; CE, arts. 46, VIII, "a", e 60).

4. A restrição do parâmetro preserva a competência do Supremo Tribunal Federal como guardião da Constituição Federal, sem subtrair a matéria ao controle jurisdicional.

5. A rejeição da inépcia da petição inicial não se confunde com a aferição da idoneidade do objeto e do parâmetro: petição apta pode veicular pretensão inadequada à via eleita. A inadequação traduz ausência de interesse processual, na vertente da adequação, e conduz à extinção sem resolução do mérito.

6. Os decretos impugnados dirigem-se a universo determinado de destinatários e situações, exaurindo-se na própria aplicação. O controle abstrato destina-se a depurar o ordenamento, e não a desfazer situações; onde não há regra a expurgar, o processo objetivo converter-se-ia em instrumento de anulação de atos administrativos, com sobreposição entre a jurisdição constitucional e a jurisdição ordinária.

7. Os atos impugnados são, ademais, destituídos de autonomia, limitando-se a executar comandos já postos em normas de superior hierarquia. Eventual excesso do regulamento configura ilegalidade, não inconstitucionalidade.

8. O art. 92, *caput*, da Constituição do Estado de Goiás, que arrola expressamente os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação, é parâmetro idôneo de controle. Sua invocação, contudo, pressupõe que o ato impugnado seja norma e não autoriza, em processo objetivo, o reexame da suficiência da justificativa fática de ato concreto de gestão.

9. A invocação de princípio constitucional não converte questão de legalidade em questão de constitucionalidade, sob pena de toda inobservância de lei se transmutar em inconstitucionalidade e de a ação direta assumir a função de instrumento geral de revisão dos atos administrativos.



10. A simples enumeração de dispositivos da Constituição Estadual, desacompanhada do cotejo analítico, não satisfaz o ônus do art. 3º, inciso I, da Lei nº 9.868/1999, sobretudo quando os dispositivos indicados versam sobre matérias estranhas ao objeto dos atos impugnados. A abertura da causa de pedir opera dentro do parâmetro, e não sobre o objeto.

11. A inconstitucionalidade não se declara por prognóstico de má aplicação: no controle abstrato examina-se o que a norma dispõe, não o uso que dela se possa fazer.

12. O exaurimento da eficácia de normas temporárias e a alteração substancial do conteúdo do ato impugnado, no curso da ação e sem o correspondente aditamento, acarretam a perda superveniente do objeto, independentemente de efeitos residuais concretos.

13. O não conhecimento não importa declaração de validade nem de invalidade dos atos impugnados: a presunção de constitucionalidade permanece tal como estava antes do ajuizamento, nem confirmada nem infirmada. Permanecem íntegras as vias ordinárias de controle, nas quais a matéria constitucional pode ser apreciada incidentalmente, pela via difusa, com parâmetro na integralidade da Constituição Federal.

IV. DISPOSITIVO E TESE

14. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida. Processo extinto sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, VI, do Código de Processo Civil.

Teses de julgamento: "1. Decreto do Chefe do Poder Executivo municipal que declara estado de calamidade pública em pastas administrativas determinadas, ou que ordena providência de gestão a ser cumprida em prazo contado da própria publicação sobre universo determinado de contratos e licitações, constitui ato administrativo de efeito concreto, insuscetível de controle abstrato de constitucionalidade. 2. Decreto de natureza secundária, que se limita a executar norma infraconstitucional, é destituído de autonomia e, por isso, inidôneo como objeto de ação direta, resolvendo-se eventual excesso no plano da legalidade. 3. A alegação de desconformidade entre decreto municipal e legislação infraconstitucional federal configura crise de legalidade, estranha à ação direta de competência originária do Tribunal de Justiça, que tem por parâmetro exclusivo a Constituição do Estado. 4. Os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da motivação, inscritos no art. 92, caput, da Constituição Estadual, não autorizam, em processo objetivo, o reexame da suficiência da justificativa fática de ato administrativo concreto. 5. A alteração substancial do conteúdo do ato impugnado, no curso da ação e sem aditamento da inicial, acarreta a perda superveniente do objeto, tal como a extinção de sua vigência. 6. O não conhecimento da ação direta não produz coisa julgada sobre a validade dos atos impugnados, preservadas as vias ordinárias de controle e o exame incidental da matéria constitucional pela via difusa."

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 2º, 24, I, 31, 37, caput, 102, I, "a", 125, § 2º, 167, IV, e 169; ADCT, art. 76-B; CE/GO, arts. 46, VIII, "a", 60 e 92, caput; Lei Orgânica do Município de Goiânia, arts. 64, IV, VI e X, e 115, II, IV, VIII e XVIII; Lei Complementar nº 101/2000, art. 65; Lei federal nº 12.608/2012; Lei nº 14.133/2021; Lei nº 9.868/1999, arts. 3º, I, e 9º, § 1º; CPC, arts. 319, 321 e 485, VI; Lei nº 4.717/1965; Lei nº 7.347/1985; Lei nº 8.429/1992, com as alterações da Lei nº 14.230/2021; RITJGO (Resolução nº 170/2021), arts. 180 a 184.



Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 4040/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 19.06.2013, DJe 01.07.2013; STF, ADI 4048 MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 14.05.2008, DJe 22.08.2008; STF, ADI 4644 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 20.06.2012, DJe 12.09.2014; STF, ADI 6013 AgR/MS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 23.11.2021, DJe 01.12.2021; STF, ADI 4831/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 09.03.2022, DJe 17.03.2022; STF, ADI 5571 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 19.06.2017, DJe 01.08.2017; STF, ADI 5930 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 31.05.2019, DJe 01.07.2019; STF, ADI 2551 AgR, Rel. Min. Nunes Marques, Red. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 02.12.2024, DJe 05.02.2025; STF, ADI 5548/PE; TJGO, ADI nº 5629472-51.2021.8.09.0000, Rel. Des. Alan Sebastião de Sena Conceição, Órgão Especial; STF, Temas nº 161 e nº 784 da repercussão geral.

Doutrina citada: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 21. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2026. DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. Curso de Direito Constitucional. 9. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2026.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os integrantes do **Órgão Especial**, em sessão do **colegiado**, à unanimidade, **não conhecer da ação direta de inconstitucionalidade**, nos termos do voto do relator.

Participaram do julgamento os(as) Desembargadores(as) consignados(as) no extrato da ata, com a presença do(a) representante da Procuradoria-Geral de Justiça, sob a presidência do(a) Desembargador(a) igualmente registrado(a) na ata de julgamento.

Goiânia, 26 de agosto de 2026.

Desembargador **Itamar de Lima**

Relator

VOTO DO RELATOR

DA IMPUGNAÇÃO

1. PETIÇÃO INICIAL: OS QUATRO DECRETOS MUNICIPAIS E OS FUNDAMENTOS

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade manejada pelo **PARTIDO DOS**



TRABALHADORES – DIRETÓRIO REGIONAL DO ESTADO DE GOIÁS em face dos Decretos Municipais nº 28, 30, 32 e 33, todos de 2 de janeiro de 2025, editados pelo Prefeito do Município de Goiânia e publicados na edição nº 8448 do Diário Oficial do Município.

A causa de pedir, tal como deduzida na petição inicial, invoca o art. 24, inciso I, o art. 2º e o art. 37, caput, da Constituição Federal; a Lei federal nº 12.608/2012; os arts. 4º, 23, 31, 42, 50 e 65 da Lei Complementar nº 101/2000; o art. 11 da Lei nº 8.429/1992; o art. 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e o art. 167, inciso IV, da Constituição Federal; a Lei Orçamentária Anual do Município para o exercício de 2025; e os Temas nº 161 e nº 784 da repercussão geral (STF).

No aditamento de movimento nº 15, acolhido na decisão de movimento nº 48, o autor acrescentou a indicação dos arts. 92, 93 a 100, 101 a 106, 132 e 141 da Constituição do Estado de Goiás e formulou pedido adicional, para que a decretação da calamidade financeira somente fosse reconhecida mediante observância das condicionantes apontadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.

Sintetiza-se, no quadro seguinte, o que se alega quanto a cada decreto e o parâmetro normativo efetivamente invocado em cada caso:

Decreto	O que o autor alega	Parâmetro efetivamente invocado
nº 28/2025	Criação, por decreto, da figura da calamidade financeira, não prevista na legislação de regência; ausência de dados objetivos aptos a demonstrar o desequilíbrio fiscal; falta de submissão à aprovação legislativa.	Art. 24, inciso I, art. 2º e art. 37, caput, da Constituição Federal; Lei federal nº 12.608/2012; arts. 23, 31 e 65 da Lei Complementar nº 101/2000.
nº 30/2025	Ausência de parâmetros para a reavaliação e a renegociação, com possibilidade de anulação de contratos regulares e de abertura de espaço para contratação direta.	Art. 37 da Constituição Federal; arts. 4º, 42 e 50 da Lei Complementar nº 101/2000; art. 11 da Lei nº 8.429/1992.
nº 32/2025	Caráter excepcional da desvinculação autorizada pelo art. 76-B do ADCT; comprometimento de fundos setoriais; ausência de justificativas técnicas e de estudos de impacto.	Art. 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e art. 167, inciso IV, da Constituição Federal; Lei Orçamentária Anual do Município.
nº 33/2025	Direito subjetivo à nomeação dos aprovados dentro do número de vagas; agravamento do déficit de pessoal; desproporção entre a vedação de nomeações efetivas e a permissão de provimento de cargos em comissão.	Art. 37 e art. 169 da Constituição Federal; Temas nº 161 e nº 784 da repercussão geral; art. 22 da Lei Complementar nº 101/2000.

O conteúdo de cada ato e o obstáculo que se opõe ao seu conhecimento serão examinados, individualizadamente, no tópico 4, após fixadas as premissas de que depende esse exame.

2. O CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA PERANTE ESTE TRIBUNAL E OS OBSTÁCULOS QUE SE OPÕEM AO CONHECIMENTO DESTA

A competência desta Corte para a fiscalização abstrata de constitucionalidade decorre do art. 125, § 2º, da Constituição Federal, que autorizou os Estados a instituir a representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual. No plano local, a atribuição vem prevista no art. 46, inciso VIII, alínea "a", e no art. 60 da Constituição do Estado de Goiás, com o processamento disciplinado nos arts. 180 a 184 do Regimento Interno deste Tribunal.

A previsão encerrou controvérsia anterior à Constituição de 1988, quando se discutia se o Estado-membro poderia instituir controle abstrato do direito municipal, e a que o Supremo Tribunal Federal respondera negativamente. Ao editar o art. 125, § 2º, o constituinte outorgou aos Tribunais de Justiça competência que antes não existia, delimitando-lhe, porém, o parâmetro: assim como perante o Supremo Tribunal Federal o confronto se faz apenas com a Constituição Federal, perante o Tribunal de Justiça faz-se apenas com a Constituição Estadual (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 21. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2026).

A doutrina reúne sob a rubrica de pressupostos de admissibilidade da ação direta os requisitos de que depende o seu conhecimento, entre os quais, ao lado da legitimação para agir, a idoneidade do objeto e a do parâmetro de controle (MENDES; BRANCO, 2026). Dessa moldura extraem-se os limites que delimitam tudo o que segue.

2.1. O objeto: somente atos dotados de generalidade, abstração e autonomia

Sujeita-se à fiscalização normativa abstrata apenas o ato que reúna três atributos. Generalidade, por dirigir-se a destinatários indeterminados. Abstração, por disciplinar hipótese apta a renovar-se no tempo. E autonomia, entendida como a ausência de subordinação a qualquer outra norma infraconstitucional, subordinando-se o ato apenas à própria Constituição, de sorte que possa inovar a ordem jurídica (DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. Curso de Direito Constitucional. 9. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2026). Falta idoneidade de objeto, portanto, ao ato que, conquanto revestido de forma normativa, exaure sua função ao regular situação singular e já delimitada, bem como àquele que, destituído de autonomia, limita-se a dar execução a norma que lhe é superior.

2.2. O parâmetro: somente a Constituição do Estado de Goiás

A norma de confronto é, exclusivamente, a Constituição do Estado de Goiás, alcançando-se as normas nela inseridas, explícitas ou implícitas, e não se aferindo nesta via a compatibilidade do ato impugnado com a Constituição Federal, com lei complementar ou ordinária federal, com atos infralegais ou com orientações de órgãos de controle externo (DANTAS, 2026). Duas ressalvas delimitam o enunciado: são parâmetro legítimo perante os Tribunais de Justiça as normas estaduais que reproduzem preceitos de observância obrigatória da Carta Federal, hipótese em que, precisamente para preservar a competência do Supremo Tribunal Federal como intérprete último da Constituição da República, caberá recurso extraordinário da decisão; e, ao contrário, quando a alegada ofensa depende da prévia interpretação de norma infraconstitucional interposta, a inconstitucionalidade é apenas reflexa, insuscetível de exame nesta sede, conforme se examina no tópico 2.6.



2.3. Por que a natureza objetiva do processo restringe o que se pode examinar

No controle concentrado não se compõe conflito de interesses individuais. O autor não deduz pretensão própria, porquanto legitimado por rol taxativo e independentemente de qualquer lesão que haja sofrido; a autoridade de que emanou o ato impugnado presta informações em defesa dele, e não de posição jurídica sua. O que se tutela é a integridade da ordem constitucional, e daí a designação de processo objetivo: seu objeto é a norma, não a situação de quem o promove. Daí afirmar-se que o objeto da ação não é a análise de relações jurídicas concretas, mas o conflito abstrato entre o ato impugnado e a Constituição, cabendo-lhe resguardar a harmonia do ordenamento (DANTAS, 2026).

Disso não decorre a ausência de atividade instrutória. O art. 9º, § 1º, da Lei nº 9.868/1999 autoriza o relator, havendo necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato, a requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos e ouvir, em audiência pública, pessoas com experiência e autoridade na matéria. Também os documentos que instruem a inicial e as informações prestadas pelas autoridades responsáveis compõem os autos e são sopesados no julgamento.

A diferença está na finalidade a que servem esses elementos. Esclarecem o sentido do ato impugnado e o contexto normativo em que se insere, sem autorizar que se apure se determinado ato de execução observou a lei, se os dados que precederam a edição do decreto eram suficientes ou se certa contratação foi regular. Semelhantes juízos supõem contraditório sobre fatos específicos e pertencem às ações de cognição plena.

2.4. A consequência de faltar um desses limites: não conhecimento, e não improcedência

A inobservância de qualquer dos limites não conduz à improcedência do pedido, mas ao seu não conhecimento: a pretensão pode ser legítima e a alegação pode até ser verdadeira, mas o instrumento eleito não é apto a veiculá-la. No plano processual, o vício traduz falta de interesse processual, na vertente da adequação, e impõe a extinção do processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, inciso VI, do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente.

Duas consequências decorrem daí. A primeira é que, reconhecida a inadequação, fica vedado a esta Corte pronunciar-se sobre a validade dos atos impugnados; não se trata de opção do julgador, mas de limite de competência. A segunda é que o juízo de adequação é relacional: afirmar que esta via não é a própria supõe reconhecer que o ordenamento oferece outra que o seja, sob pena de a conclusão importar denegação de jurisdição.

Convém, por isso, precisar desde logo o alcance dessa afirmação. A inadequação de



que se cuida é de instrumento, e não de foro. Decreto municipal não constitui objeto de ação direta perante o Supremo Tribunal Federal, cuja competência, nos termos do art. 102, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal, alcança exclusivamente lei ou ato normativo federal ou estadual, tendo a fiscalização abstrata de atos municipais sido confiada aos Tribunais de Justiça pelo art. 125, § 2º. Não se afirma, portanto, que atos da espécie escapem ao controle jurisdicional, mas que o controle a que se sujeitam é de legalidade. Nesse sentido é expressa a doutrina, ao consignar que os atos estatais não revestidos de abstração e generalidade, entre os quais os de efeitos concretos e individuais, devem ser impugnados, conforme o caso, por ação popular ou mandado de segurança (DANTAS, 2026).

2.5. Primeiro obstáculo: os decretos impugnados não são normas gerais e abstratas, mas atos de administração

O critério distintivo não é a forma do ato, seja decreto, resolução, portaria ou mesmo lei em sentido formal, mas o seu conteúdo. Indaga-se se o ato institui regra destinada a reger situações futuras e indeterminadas, ou se, ao contrário, ordena providência específica sobre universo já delimitado, exaurindo-se na própria aplicação.

A razão dessa exclusão está na função do controle abstrato. Ele não se destina a desfazer situações, mas a depurar o ordenamento, retirando dele a regra incompatível com a Constituição. Onde não há regra a expurgar, e sim providência que se esgota na própria execução, o processo objetivo perde sua finalidade e converte-se em instrumento de anulação de atos administrativos, com evidente sobreposição entre a jurisdição constitucional e a jurisdição ordinária (MENDES; BRANCO, 2026). A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme quanto à inadmissibilidade da ação direta contra ato normativo de efeito concreto:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N. 6.161/2007, ALTERADO PELO DECRETO N. 6.267/2007, QUE “DISPÕE SOBRE A INCLUSÃO E EXCLUSÃO, NO PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO – PND, DE EMPREENDIMENTOS DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA INTEGRANTES DA REDE BÁSICA DO SISTEMA ELÉTRICO INTERLIGADO NACIONAL – SIN, DETERMINA À AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL PROMOÇÃO E O ACOMPANHAMENTO DOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO DAS RESPECTIVAS CONCESSÕES”. 1. Preliminar de inépcia da petição inicial pela ausência de fundamentação do pedido de declaração de inconstitucionalidade. 2. Impossibilidade de ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade contra ato normativo de efeito concreto. O Decreto n. 6.161/2007, alterado pelo Decreto n. 6.267/2007 não se dota das características de abstração e generalidade para ser processado e julgado pela via eleita. 3. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.” (STF, ADI 4040, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 19-06-2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-125 DIVULG 28-06-2013 PUBLIC 01-07-2013)in. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 19.06.2013, DJe 01.07.2013)

Convém precisar uma distinção que a jurisprudência tem cuidado de preservar. A partir do julgamento da ADI 4048 MC/DF (Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14-05-2008, DJe-157 DIVULG 21-08-2008), o Supremo Tribunal Federal passou a admitir o controle abstrato de leis em sentido formal ainda que dotadas de efeitos concretos, ao fundamento de que, submetidas ao processo



legislativo, ostentam a dignidade normativa que legitima a fiscalização. Essa orientação, contudo, não se estende aos atos administrativos de efeito concreto emanados do Poder Executivo, que permanecem sujeitos ao controle de legalidade pelas vias ordinárias. É nesta segunda categoria que se situam os decretos ora impugnados.

Registre-se que a crítica doutrinária dirigida àquela orientação, de que é expoente o próprio relator do precedente referido, volta-se contra a sua extensão às leis em sentido formal, e não contra a sua aplicação aos atos administrativos: quanto a estes, reconhece-se que a ausência de generalidade os afasta do controle abstrato, sob pena da já mencionada sobreposição de jurisdições (MENDES; BRANCO, 2026).

Falta aos atos em exame, ainda, o atributo da autonomia. Nenhum deles inova a ordem jurídica. O Decreto nº 28/2025 remete, nos arts. 3º e 7º, ao art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000, e foi editado com fundamento no art. 115, inciso XVIII, da Lei Orgânica do Município, que atribui ao Prefeito a competência privativa de decretar calamidade pública quando ocorrerem fatos que a justifiquem. O Decreto nº 32/2025 declara, no art. 1º, regulamentar o art. 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O Decreto nº 30/2025 opera no espaço já disciplinado pela Lei nº 14.133/2021 e apoia-se no art. 115, incisos II, IV e VIII, da Lei Orgânica, isto é, no exercício da competência de direção e organização da administração municipal. Nenhum deles é decreto autônomo.

A doutrina distingue, entre os decretos, os independentes ou autônomos, editados para disciplinar matéria ainda não versada em lei, e os regulamentares ou de execução, expedidos para dar fiel cumprimento a diploma infraconstitucional. Apenas os primeiros, por inovarem a ordem jurídica e subordinarem-se diretamente à Constituição, são objeto idôneo de controle abstrato. Quanto aos segundos, tratando-se de decreto de natureza secundária, mostra-se inviável o controle de constitucionalidade em abstrato, admitindo-se a fiscalização apenas quando o ato assuma perfil autônomo ou exorbite flagrantemente do âmbito do poder regulamentar (MENDES; BRANCO, 2026; DANTAS, 2026).

Acrescente-se consideração que reforça a conclusão: mesmo o decreto de execução editado em consonância com a lei que regulamenta, caso venha a desrespeitar preceito constitucional, não enseja a declaração de sua própria inconstitucionalidade, mas a da lei regulamentada, única dotada de autonomia (DANTAS, 2026). Vale dizer, em qualquer das hipóteses possíveis, o decreto secundário não é o objeto próprio do controle abstrato. Sobre atos dessa natureza, a orientação do Supremo Tribunal Federal é expressa:

“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 10 DO DECRETO 12.218/2006 DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. ATO DE NATUREZA MERAMENTE REGULAMENTAR. OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. I - A norma apontada como inconstitucional é de caráter regulamentar, uma vez que o art. 10 do Decreto 12.218/2006 do Estado do Mato Grosso do Sul foi editado com o objetivo de estabelecer a composição do Conselho de Ensino da Academia de Polícia Civil, conforme os limites atribuídos pela Lei Complementar 114/2005. Além disso, o referido dispositivo também encontra fundamento no art. 82 da Lei estadual 4.640/2014. II - No caso dos autos, não há falar em inconstitucionalidade direta, mas sim, reflexa. Normas de caráter regulamentar ou normas secundárias, caso ultrapassem o que a lei regulamentada determina,



devem ser objeto de análise de legalidade, e não de constitucionalidade. III – Agravo regimental ao qual se nega provimento.” (STF - ADI 6013 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 23-11-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-237 DIVULG 30-11-2021 PUBLIC 01-12-2021)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 61, I, L; 63, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. OFENSA AOS ARTS. 52, X, E 125, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONTRA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. SUSPENSÃO DE LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL EM CONTROLE CONCENTRADO PELO PODER LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADES. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – Não cabe controle concentrado de constitucionalidade de leis ou atos normativos municipais contra a Lei Orgânica respectiva. Precedente. II - Não compete ao Poder Legislativo de qualquer das esferas federativas suspender a eficácia de ato normativo declarado inconstitucional em controle concentrado de constitucionalidade. Precedente. III - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 5548, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 17-08-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 23-08-2021 PUBLIC 24-08-2021)

Anote-se que a Lei Orgânica é aqui referida como fundamento de validade dos decretos, para caracterizar-lhes a natureza secundária, e não como parâmetro de controle, o qual, no plano infrafederal, restringe-se à Constituição Estadual, conforme assentou o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 5548/PE.

2.6. Segundo obstáculo: o que se alega é descumprimento de lei, e não ofensa direta à Constituição Estadual

Distinguem-se a crise de constitucionalidade, em que o ato impugnado colide frontal e imediatamente com a norma constitucional, e a crise de legalidade, caracterizada pela inobservância, por parte da autoridade pública, de seu dever de subordinação normativa à lei. Nesta segunda hipótese, a alegada ofensa à Constituição é meramente reflexa, porque depende da prévia interposição de norma infraconstitucional, cujo sentido e alcance precisariam ser antes definidos.

O ato secundário que contraria a norma primária a que se subordina, ou que se excede na função de regulamentá-la, ainda que com isso venha a afrontar preceito constitucional, não o faz de forma direta, mas reflexa (DANTAS, 2026). A orientação está consolidada no Supremo Tribunal Federal, em julgado cuja hipótese guarda estreita semelhança com a destes autos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – RESOLUÇÃO MPS/CGPC Nº 26/2008 – AUSÊNCIA DE SITUAÇÃO DE CONFLITO DIRETO E IMEDIATO ENTRE ESSE ATO ESTATAL DOTADO DE MENOR POSITIVIDADE JURÍDICA E O TEXTO DA CONSTITUIÇÃO – PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE CUJA ANÁLISE SUBMETE-SE, NECESSARIAMENTE, AO CONFRONTO PRÉVIO ENTRE A RESOLUÇÃO QUESTIONADA E A LEI COMPLEMENTAR Nº 109/2001 – NECESSÁRIA FORMULAÇÃO, EM REFERIDO CONTEXTO, DE JUÍZO PRELIMINAR

Valor: R\$ 10.000,00
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
ÓRGÃO ESPECIAL
Usuário: João Paulo Avila de Melo - Data: 31/08/2026 08:04:20



DE LEGALIDADE – OBJETO JURIDICAMENTE INIDÔNEO EM SEDE DE AÇÃO DIRETA – CRISES DE LEGALIDADE SÃO INSUSCETÍVEIS DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE – LEGITIMIDADE DO CONTROLE PRÉVIO, PELO RELATOR DA CAUSA, DOS REQUISITOS FORMAIS INERENTES À FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA (RTJ 139/67) – AÇÃO DIRETA DE QUE NÃO SE CONHECE – RECURSO DE AGRAVO – RAZÕES RECURSAIS QUE NÃO INFIRMAM OS ARGUMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA – NÃO PROVIMENTO. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que crises de legalidade – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo, caracterizadas pela inobservância, por parte da autoridade pública, do seu dever jurídico de subordinação normativa à lei – revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes. [...]” (STF - ADI 4644 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 20-06-2012, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-177 DIVULG 11-09-2014 PUBLIC 12-09-2014)

Convém afastar equívoco frequente. A invocação de princípio constitucional não converte, por si só, questão de legalidade em questão de constitucionalidade. Toda inobservância de lei pela Administração pode ser reconduzida, por encadeamento lógico, ao princípio da legalidade inscrito no art. 92, *caput*, da Constituição do Estado de Goiás. Se esse encadeamento bastasse, toda ilegalidade se converteria em inconstitucionalidade e a ação direta assumiria a função de instrumento geral de revisão dos atos administrativos, com evidente desnaturação da fiscalização abstrata e esvaziamento das vias ordinárias de controle. É precisamente para obstar esse resultado que se exige ofensa direta, imediata e frontal ao parâmetro.

A restrição do parâmetro tampouco é formalidade. Se este Tribunal pudesse declarar, com eficácia contra todos, que ato municipal viola a Constituição Federal, teria dado a palavra final sobre a interpretação da Carta da República, vinculando inclusive o Supremo Tribunal Federal nos casos que a este viessem a ser submetidos. A limitação do art. 125, § 2º preserva, portanto, a competência do Supremo como guardião da Constituição Federal, e não subtrai a matéria ao controle jurisdicional.

Registro que o art. 92, *caput*, da Constituição do Estado de Goiás, na redação da Emenda Constitucional estadual nº 46/2010, submete a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade e motivação. O dispositivo vai além do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, ao explicitar três princípios que, na Carta Federal, são extraídos por construção interpretativa. Não há dúvida, portanto, de que se trata de parâmetro idôneo de controle perante esta Corte, e que parte das alegações deduzidas, quais sejam a ausência de motivação e a desproporcionalidade, nele encontra referência textual.

A objeção de que normas estaduais de reprodução seriam ociosas, por valerem apenas como explicitação do preceito federal, foi superada. Tais normas são normas jurídicas dotadas de eficácia no seu âmbito próprio de atuação, permitindo a utilização dos meios processuais de tutela desse âmbito, entre eles a ação direta perante o Tribunal de Justiça (MENDES; BRANCO, 2026). Fosse diversa a conclusão, o art. 125, § 2º, da Constituição restaria esvaziado, pois caberia à Corte estadual, antes de qualquer julgamento, verificar preliminarmente se a norma invocada não seria mera reprodução do direito federal.

Valor: R\$ 10.000,00
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
ÓRGÃO ESPECIAL
Usuário: João Paulo Avila de Melo - Data: 31/08/2026 08:04:20



A constatação, todavia, não altera o desfecho, por duas razões. A primeira é que o dispositivo dirige-se à administração pública, e sua invocação em controle abstrato pressupõe que o ato impugnado seja norma, pressuposto que, como exposto no tópico 2.5, não se verifica na espécie. A segunda, e decisiva, é que aferir se determinado ato foi suficientemente motivado, ou se a medida adotada guardou proporção com a situação enfrentada, é juízo que reclama o exame dos elementos de fato que precederam a edição do ato: os dados contábeis então disponíveis, os estudos realizados, as alternativas cogitadas e os efeitos produzidos.

Nada disso é apurável nesta sede, pois a instrução admitida no processo objetivo destina-se, como assentado no tópico 2.3, a esclarecer o sentido do ato impugnado, e não a auditar os fundamentos fáticos de sua edição. Os princípios da motivação e da proporcionalidade, como parâmetros de controle abstrato, operam sobre o conteúdo normativo, para invalidar, por exemplo, norma que dispense motivação onde a Constituição a exige, ou que imponha restrição manifestamente excessiva, e não como via de reexame da suficiência da justificativa fática de um ato concreto de gestão.

Percorre a petição inicial argumento que também não se ajusta a esta via. Parcela expressiva da fundamentação não se dirige ao conteúdo dos decretos, mas à possibilidade de sua futura má aplicação: sustenta-se que os atos poderiam abrir caminho para contratações sem licitação, para a quebra da ordem cronológica de pagamentos ou para o esvaziamento de fundos setoriais. Ocorre que a inconstitucionalidade não se declara por prognóstico. No controle abstrato examina-se o que a norma dispõe, não o que dela se poderá fazer. O uso indevido de ato válido resolve-se pelo controle dos atos de execução, nas vias próprias.

3. QUESTÃO PRELIMINAR: A INÉPCIA DA INICIAL, SUSCITADA PELA PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA E PELA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, NÃO SE CONFIRMA

Reafirmo, perante o colegiado, a orientação firmada na decisão de movimento nº 48, reiterada em razão do pedido de reexame formulado pela Procuradoria-Geral do Estado no movimento nº 67. A petição inicial, devidamente aditada, individualiza as normas impugnadas, desenvolve argumentação destinada a aparelhar o pedido e formula postulação compatível com a natureza do instrumento manejado, satisfazendo os requisitos do art. 3º da Lei nº 9.868/1999. Igualmente não há falar em extemporaneidade do aditamento, protocolizado logo após a primeira manifestação ministerial, antes mesmo de oportunizada a emenda prevista no art. 321 do Código de Processo Civil, sendo certo que a doutrina admite o aditamento da inicial antes do pedido de informações (MENDES; BRANCO, 2026).

O afastamento da inépcia, contudo, não encerra o exame de admissibilidade. Uma coisa é a petição inicial preencher os requisitos que a lei lhe impõe, nos termos do art. 319 do Código de Processo Civil e do art. 3º, inciso I, da Lei nº 9.868/1999, que exige a indicação do dispositivo impugnado e dos fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações. Outra, bem distinta, é a pretensão nela deduzida ser suscetível de exame por meio da ação direta. O primeiro juízo recai sobre a peça; o segundo, sobre aquilo que se pede e contra o que se pede. Petição apta pode veicular pretensão que o procedimento da



ação direta não comporta, seja porque o ato impugnado não é norma, seja porque a norma invocada como parâmetro não é a Constituição Estadual. **É o que se verifica nestes autos, conforme se demonstra a seguir.**

4. EXAME DE CADA DECRETO: CONTEÚDO, ALEGAÇÃO, PARÂMETRO INVOCADO E OBSTÁCULO AO CONHECIMENTO

Fixadas as premissas, passo ao exame individualizado dos atos impugnados, na mesma sequência de rubricas.

4.1. Decreto nº 28/2025, que declarou estado de calamidade pública

Conteúdo do ato: declara estado de calamidade pública no âmbito da Secretaria Municipal da Fazenda e da Secretaria Municipal de Saúde (arts. 1º e 2º); determina a aplicação das suspensões e dispensas previstas no art. 65 da Lei Complementar federal nº 101/2000 (art. 3º); autoriza que o pagamento de despesas relativas a intervenções emergenciais seja excepcionado da ordem cronológica (art. 5º); admite o remanejamento de servidores para a Secretaria Municipal de Saúde (art. 6º); e condiciona expressamente a própria eficácia ao reconhecimento previsto no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 7º).

Alegação do autor: sustenta-se que o Município criou, por decreto, a figura da calamidade financeira, não prevista na legislação de regência, usurpando a competência para legislar sobre direito financeiro; que o ato não apresentou dados objetivos aptos a demonstrar o desequilíbrio fiscal, nem fixou prazo de validade; e que não foi submetido à aprovação legislativa exigida pelo art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Obstáculo ao conhecimento: (I) Quanto ao objeto, o decreto não institui categoria normativa nova nem disciplina comportamentos futuros: reconhece situação de anormalidade em duas pastas nominadamente identificadas, extraindo daí consequências administrativas imediatas. É ato de constatação e de gestão de crise, não norma, tal como o qualificou a própria Procuradoria-Geral de Justiça no Parecer Cível nº 177/2025, ao nele ver "norma de efeito concreto emanada do Chefe do Poder Executivo local". (II) Quanto ao parâmetro, acolher a tese exigiria definir o conceito de calamidade pública posto na Lei federal nº 12.608/2012, verificar se a situação retratada a ele se ajusta, aferir a suficiência dos dados contábeis apresentados e examinar a observância do procedimento do art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000: quatro operações prévias, todas de índole legal. Anote-se que o art. 24, inciso I, da Constituição Federal, invocado como fundamento da alegada usurpação de competência, não integra a Constituição do Estado de Goiás nem constitui norma de reprodução obrigatória. Quanto à alegada ausência de prazo, o art. 7º do próprio decreto condicionou sua eficácia ao reconhecimento do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sobrevivendo este por prazo determinado e sucessivamente renovado, conforme o tópico 6.2.

Valor: R\$ 10.000,00
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
ÓRGÃO ESPECIAL
Usuário: João Paulo Avila de Melo - Data: 31/08/2026 08:04:20



4.2. Decreto nº 30/2025, que determinou a reavaliação de contratos em vigor e de licitações em curso

Conteúdo do ato: determina que a Secretaria Municipal de Administração promova a reavaliação das licitações em curso e dos instrumentos contratuais em vigor, com vistas à redução de preços ao patamar de mercado e à adequação de quantitativos (art. 2º); estabelece que as reavaliações sejam concluídas no prazo de 30 (trinta) dias e as renegociações no de 60 (sessenta) dias, contados "*da data de publicação deste Decreto*" (art. 3º, § 5º); veda expressamente que das medidas resultem aumento de preços, aumento de quantidades, redução da qualidade dos bens ou serviços ou modificações contrárias ao interesse público (art. 3º, § 3º); prevê a continuidade das licitações e dos contratos que demonstrem adequação às diretrizes (art. 3º, § 4º); determina que a redução se alcance mediante acordo entre as partes (art. 4º); e condiciona rescisões e cancelamentos à prévia análise das unidades jurídicas (art. 5º, parágrafo único).

Alteração superveniente: o Decreto Municipal nº 2.795, publicado no Diário Oficial do Município nº 8620, de 11 de setembro de 2025, alterou os arts. 2º, 3º, 4º, 6º, 8º e 9º do decreto impugnado, reestruturou os parágrafos do art. 2º e revogou integralmente o seu art. 7º, que veiculava a suspensão das adesões a atas de registro de preços, transferindo a matéria à análise do Comitê de Controle de Gastos. Na redação resultante, os arts. 2º e 6º passaram a circunscrever expressamente o alcance da medida aos contratos e licitações "*cujos processos foram autuados no exercício anterior*".

Alegação do autor: sustenta-se que o decreto não estabeleceu dados ou parâmetros para a reavaliação e a renegociação, podendo servir à anulação de contratos regulares e à abertura de espaço para contratação direta, com desvio de finalidade.

Obstáculo ao conhecimento: (I) Quanto ao objeto, o ato dirige-se a universo determinado e determinável na data de sua edição, os contratos então em vigor e as licitações então em curso, sem alcançar contratações futuras nem instituir regime permanente. Elemento decisivo é a circunstância de o próprio texto fixar prazos de execução contados da data de sua publicação. Comando cujo prazo de cumprimento se vincula textualmente à publicação do ato que o veicula esgota-se em uma única aplicação, não constituindo regra de incidência continuada. As disposições dos arts. 6º e 8º, relativas a exigências procedimentais internas e à edição de normas complementares, ostentam caráter instrumental e acessório, e, após a alteração de 2025, também elas foram expressamente limitadas aos processos autuados em exercício anterior. Some-se que o ato tampouco ostenta autonomia, na acepção examinada no tópico 2.1, porquanto se limita a operar dentro do espaço já disciplinado pela Lei nº 14.133/2021, sem inovar a ordem jurídica. (II) Quanto ao parâmetro, o exame pressuporia o confronto do decreto com a Lei nº 14.133/2021, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, com os contratos administrativos vigentes, com os procedimentos licitatórios em curso e com os atos concretos de renegociação eventualmente praticados. Registre-se que a Lei nº 8.429/1992 disciplina a responsabilização pessoal do agente público, apurável em ação própria, e não constitui parâmetro de controle abstrato. Não infirma essa conclusão a circunstância de a exposição de motivos do Decreto nº 2.795/2025 referir-se à institucionalização de prática de revisão periódica. Exposição de motivos não é norma, e o texto efetivamente promulgado manteve intactos os prazos do art. 3º, § 5º e restringiu o alcance da providência aos processos autuados em exercício anterior. Para a aferição da natureza do ato prevalece o que ele dispõe, e não o propósito enunciado em sua justificativa.



4.3. Decreto nº 32/2025, que regulamentou a desvinculação de receitas municipais

Conteúdo do ato: regulamenta, no âmbito do Poder Executivo municipal, a desvinculação de receitas prevista no art. 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no percentual de 30% (trinta por cento), ressalvados os recursos destinados à saúde e à educação, as contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores e as transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação; fixa cronograma de recolhimentos ao Tesouro Geral do Município; e dispõe, no art. 7º, que suas disposições seriam aplicadas até 31 de dezembro de 2025.

Alegação do autor: sustenta-se que a desvinculação autorizada pelo art. 76-B do ADCT tem caráter excepcional e não pode comprometer a eficácia de políticas públicas financiadas por fundos setoriais, e que o decreto não apresentou justificativas técnicas nem estudos de impacto.

Obstáculo ao conhecimento: (I) Quanto ao objeto, o decreto operacionaliza, no plano interno, autorização já constante do texto constitucional federal, reproduzindo-lhe os limites e as exceções e fixando prazo final de aplicação: é regulamento de execução, com termo certo. (II) Quanto ao parâmetro, tanto o art. 76-B do ADCT quanto o art. 167, inciso IV, da Constituição Federal são normas da Carta Federal, que não figuram na Constituição do Estado de Goiás e cuja alegada violação, ainda que existente, seria aferível apenas perante o Supremo Tribunal Federal. Acresce que a alegação de comprometimento de fundos setoriais não se dirige ao texto do decreto, que expressamente ressalva as vinculações constitucionais, mas ao resultado de sua execução orçamentária, cujo exame demandaria a análise da Lei Orçamentária Anual e dos atos concretos de recolhimento.

4.4. Decreto nº 33/2025, que vedou temporariamente a admissão e a contratação de pessoal

Conteúdo do ato: veda a admissão e a contratação de pessoal efetivo, celetista ou temporário no âmbito da administração municipal direta e indireta, até 31 de dezembro de 2025; estende a vedação às convocações de concursos já realizados cujos editais ainda não tenham sido publicados, submetendo-as a reavaliação quanto à dotação orçamentária; veda a realização de novos concursos, ressalvada autorização excepcional e motivada do Chefe do Poder Executivo; e ressalva as nomeações para cargos em comissão e funções de confiança.

Alegação do autor: sustenta-se que candidatos aprovados dentro do número de vagas possuem direito subjetivo à nomeação; que a suspensão agrava o déficit de pessoal em áreas essenciais; e que causa estranheza a vedação de convocação de aprovados em concurso quando permitida a nomeação para cargos comissionados.

Obstáculo ao conhecimento: (I) Quanto ao objeto, trata-se de medida de gestão de



peçoal circunscrita a exercício financeiro determinado, com termo final expresse e regime de exceções sujeito a deliberação casuística: providência administrativa de eficácia temporária, e não regra de incidência permanente. (II) Quanto ao parâmetro, a impugnação apoia-se em precedentes de repercussão geral cuja aplicação supõe o exame da situação individual de candidatos aprovados: a existência de vagas, a posição na ordem classificatória, a validade do certame e a demonstração de preterição. Cuida-se de tutela de direito subjetivo, incompatível com a natureza objetiva desta ação. O confronto entre a vedação de nomeações efetivas e a permissão de provimento de cargos em comissão, por sua vez, envolve ato normativo diverso, que não integra o objeto desta ação.

5. POR QUE O ADITAMENTO DA INICIAL NÃO SUPERA ESSAS DEFICIÊNCIAS

A indicação, em bloco, dos arts. 92, 93 a 100, 101 a 106, 132 e 141 da Constituição Estadual veio desacompanhada do cotejo analítico entre cada norma de parâmetro e cada dispositivo impugnado, ônus que incumbe a quem provoca a fiscalização abstrata. Não basta afirmar que a norma viola a Constituição: é preciso demonstrar, dispositivo a dispositivo, em que consiste o antagonismo.

Mais do que isso, o exame dos dispositivos indicados revela que a maior parte deles não guarda pertinência alguma com a matéria destes autos:

a) os arts. 93 a 100 disciplinam o regime jurídico dos servidores públicos, civis e militares, tratando de remuneração, previdência, estabilidade e regime dos militares estaduais;

b) os arts. 101 a 106 integram o Título IV da Constituição Estadual, relativo à tributação, às finanças e ao orçamento, e cuidam da instituição de tributos, das limitações ao poder de tributar, dos impostos do Estado e dos Municípios e da repartição das receitas tributárias entre os entes federados;

c) o art. 132 determina a criação, pelo Estado, de organismo com nível de Secretaria de Estado para a formulação, a avaliação e a execução da política ambiental, e disciplina a composição e a gestão do Fundo Estadual do Meio Ambiente;

d) o art. 141 dispõe sobre a política estadual de fomento à mineração, mediante assistência científica e tecnológica a pequenos e médios mineradores.

Nenhum desses dispositivos disciplina a declaração de estado de calamidade pública, a reavaliação de contratos administrativos e de licitações, a destinação interna de receitas municipais ou a admissão de peçoal, que são, precisamente, as matérias dos decretos impugnados.

Valor: R\$ 10.000,00
PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -> Processo de Conhecimento -> Procedimento de Conhecimento -> Procedimentos Especiais -> Procedimentos Regidos por Outros Códigos, Lei
ÓRGÃO ESPECIAL
Usuário: João Paulo Avila de Melo - Data: 31/08/2026 08:04:20



Registro, quanto ao art. 132, que a petição inicial alude ao comprometimento de fundos setoriais, entre eles o de meio ambiente. O dispositivo invocado, contudo, institui diretrizes para o Fundo Estadual do Meio Ambiente, no âmbito do Estado de Goiás, e não alcança a destinação de receitas municipais operada pelo Decreto nº 32/2025.

Remanesce, assim, como único dispositivo indicado com aptidão para servir de parâmetro na espécie, o art. 92, caput, da Constituição Estadual, cujo alcance, e cujos limites, foram examinados no tópico 2.6.

Não se ignora que a causa de pedir, no controle abstrato, não se limita aos dispositivos invocados na inicial, podendo o Tribunal adotar como parâmetro qualquer preceito da Constituição Estadual (MENDES; BRANCO, 2026). A abertura, porém, opera dentro do parâmetro, e não sobre o objeto: não confere normatividade nem autonomia ao ato que delas carece, obstáculo autônomo examinado no tópico 2.5. Tampouco dispensa o ônus do art. 3º, inciso I, da Lei nº 9.868/1999. E, na espécie, a abertura seria inócua por razão substantiva: o vício não está em terem sido indicados dispositivos impertinentes, mas em que a desconformidade sustentada é com a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei federal nº 12.608/2012 e a Lei nº 14.133/2021, de modo que nenhum preceito da Constituição Estadual, indicado ou não, poderia ser confrontado diretamente com os decretos sem a interposição dessas normas.

A exigência de cotejo analítico é reiterada pelo Supremo Tribunal Federal:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.636/2011 DO DISTRITO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE (ARTS. 22, XXVII, 37, CRFB). ALTERAÇÃO E REVOGAÇÃO NORMATIVA SUPERVENIENTE DO ATO IMPUGNADO SEM O CORRESPONDENTE ADITAMENTO À INICIAL. PERDA SUPERVENIENTE PARCIAL DE OBJETO DA AÇÃO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DOS DISPOSITIVOS. INÉPCIA DA INICIAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONHECIDA. 1. A jurisprudência desta Suprema Corte é firme no sentido de que a extinção da vigência da norma impugnada, bem como a alteração substancial do seu conteúdo, após o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, acarreta a perda superveniente do seu objeto, independentemente da existência de efeitos residuais concretos dela decorrentes. 2. [...]. 3. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia. 4. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle. No caso, a impugnação da Lei n. 4.636/2011 foi genérica, sem argumentação específica dos dispositivos normativos. Precedentes. 5. Extinção do processo sem resolução do mérito.” (STF - ADI 4831, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 09-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-051 DIVULG 16-03-2022 PUBLIC 17-03-2022)



Registro que aquele precedente qualifica a deficiência do cotejo analítico como inépcia da petição inicial. Mantida, contudo, a orientação firmada na decisão de movimento nº 48 e reafirmada no tópico 3, o vício resolve-se, na espécie, no plano da inadequação da via eleita, divergência de qualificação que não repercute no resultado, porquanto ambos os enquadramentos conduzem à extinção do processo sem resolução do mérito.

Na mesma oportunidade, o autor pretendeu que o reconhecimento da calamidade fosse condicionado à observância das condicionantes apontadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. O pedido é incompatível com a natureza objetiva da ação direta, que não se presta à imposição de obrigações de fazer ou de não fazer ao gestor público, nem à construção judicial de regime administrativo substitutivo. Recomendações e condicionantes de órgão de controle externo, conquanto relevantes para a fiscalização da execução das medidas, não se convertem em parâmetro autônomo de controle abstrato. Fica o pedido prejudicado, de todo modo, ante o não conhecimento da ação.

6. FUNDAMENTO CONCORRENTE: OS QUATRO DECRETOS JÁ NÃO SUBSISTEM COMO FORAM IMPUGNADOS

Fundamento autônomo e concorrente conduz, quanto aos quatro atos, ao mesmo resultado extintivo. A razão é simples: revogada ou exaurida a norma, não subsiste interesse na declaração de sua inconstitucionalidade, não podendo o Poder Judiciário funcionar como órgão de consulta histórica a respeito de ato que já não integra o ordenamento (DANTAS, 2026).

É firme a orientação segundo a qual tanto a cessação superveniente da vigência, por revogação ou por exaurimento de eficácia, como sucede com as normas temporárias, quanto a alteração substancial de conteúdo, sem o correspondente aditamento da petição inicial, acarretam a perda superveniente do objeto (STF, ADI 4831/DF, cuja ementa se transcreveu no tópico 5). O Órgão Especial deste Tribunal já assentou idêntica orientação:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. VIGÊNCIA TEMPORÁRIA. EXAURIMENTO DE SUA EFICÁCIA. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. Ocorrendo o exaurimento da eficácia das normas impugnadas, que possuíam vigência temporária, tem-se por prejudicada a análise da ação direta de inconstitucionalidade, com a extinção do feito, sem resolução de mérito, nos termos do artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PREJUDICADA. PROCESSO EXTINTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.”** (TJ-GO - ADI: 56294725120218090000 GOIÂNIA, Relator.: Des(a). DESEMBARGADOR ALAN SEBASTIÃO DE SENA CONCEIÇÃO, Órgão Especial, Data de Publicação: 16/11/2022)

No mesmo sentido, quanto ao exaurimento de normas temporárias, os julgados nas ADI 5571 AgR (Rel. Min. Roberto Barroso, j. 19.06.2017) e ADI 5930 AgR (Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 31.05.2019), este último consignando que *eventuais efeitos residuais concretos devem ser questionados nas vias ordinárias adequadas*.



6.1. Decretos nº 32/2025 e nº 33/2025: eficácia limitada a 31 de dezembro de 2025

Ambos previram, respectivamente nos arts. 7º e 6º, aplicação limitada a 31 de dezembro de 2025, data em que exauriram sua eficácia sem renovação. A circunstância foi expressamente reconhecida pelo próprio autor no movimento nº 76.

6.2. Decreto nº 28/2025: a declaração conjunta de duas secretarias não subsiste desde 1º de janeiro de 2026

O ato condicionou a própria eficácia ao reconhecimento previsto no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 7º). Esse reconhecimento sobreveio de forma segmentada: o Decreto Legislativo nº 639, de 20 de janeiro de 2025, da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, reconheceu a calamidade exclusivamente no âmbito da Secretaria de Saúde, com efeitos até 31 de dezembro de 2025; e o Decreto Legislativo nº 641, de 19 de fevereiro de 2025, reconheceu-a no âmbito da Secretaria da Fazenda, por 120 (cento e vinte) dias. Sobrevieram, ambos em 3 de julho de 2025, os Decretos Legislativos nº 657 e nº 658, que prorrogaram por 180 (cento e oitenta) dias, respectivamente, os efeitos do Decreto Legislativo nº 641 e do Decreto Legislativo nº 639.

Quanto à Secretaria da Fazenda, não sobreveio prorrogação posterior ao Decreto Legislativo nº 657/2025, cujo prazo se encerrou no início de janeiro de 2026.

Quanto à Secretaria de Saúde, o Prefeito editou o Decreto Municipal nº 2.860, publicado no Diário Oficial do Município nº 8680, de 10 de dezembro de 2025, submetido à Assembleia Legislativa e por ela reconhecido em sessão de 16 de dezembro de 2025. Referido decreto prorrogou os efeitos do Decreto nº 28/2025 por 180 (cento e oitenta) dias, a partir de 1º de janeiro de 2026, fê-lo, porém, nos termos expressos de seu art. 1º, apenas *"na parte relativa à declaração de estado de calamidade pública no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde"*.

Daí resulta que o ato impugnado nesta ação, a declaração conjunta de calamidade nas Secretarias da Fazenda e da Saúde, deixou de subsistir, como tal, a partir de 1º de janeiro de 2026. O que se manteve foi providência de alcance reduzido, veiculada por decreto diverso, jamais impugnado nem objeto de aditamento. Configura-se, assim, tanto a cessação parcial de eficácia quanto a alteração substancial do conteúdo do ato, nos exatos termos da orientação firmada na ADI 4831/DF.

Acresce que também esse último período de reconhecimento legislativo, contado de 1º de janeiro de 2026 pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, encerrou-se antes da presente sessão de julgamento, sem que haja nos autos notícia de nova prorrogação.

6.3. Decreto nº 30/2025: alteração substancial pelo Decreto nº 2.795/2025, sem



aditamento da inicial

Como exposto no tópico 4.2, o Decreto Municipal nº 2.795/2025 alterou os arts. 2º, 3º, 4º, 6º, 8º e 9º do decreto impugnado, reestruturou os parágrafos de seu art. 2º e revogou integralmente o art. 7º, dispositivo, aliás, contra o qual se dirigia parcela relevante da impugnação.

A modificação é substancial e sobreveio ao ajuizamento desta ação, sem que o autor promovesse o aditamento da petição inicial para impugnar a redação resultante. Incide, pois, a orientação da ADI 4831/DF, na parte em que equipara, para efeito de prejudicialidade, a extinção da vigência e a alteração substancial do conteúdo do ato impugnado. Registre-se que a orientação alcança não apenas a revogação, mas também a alteração substancial: a norma impugnada, tal como submetida a esta Corte, já não é aquela que hoje vigora.

6.4. Por que não incidem as exceções admitidas pelo Supremo Tribunal Federal

As exceções à regra da prejudicialidade, sistematizadas no julgamento da ADI 2551 AgR (Rel. Min. Nunes Marques, Red. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 02.12.2024, DJe 05.02.2025), são duas: a de normas de eficácia temporária impugnadas tempestivamente e cujo julgamento se encontre em estágio avançado, e a de suspeita de fraude à jurisdição constitucional.

Quanto à primeira, embora o feito tenha chegado a ser incluído em pauta para a sessão de 10 de setembro de 2025, dela foi retirado antes de iniciado o julgamento, de modo que não se configurou o estágio avançado exigido.

Quanto à segunda, não há nos autos elemento que sugira manobra destinada a subtrair os atos à jurisdição constitucional. Os Decretos nº 32/2025 e nº 33/2025 cessaram pelo simples advento do termo final neles próprios previsto; o Decreto nº 28/2025 teve a eficácia condicionada, desde a origem, a reconhecimento legislativo por prazo certo, submetido a deliberação da Assembleia Legislativa; e o Decreto nº 30/2025 foi alterado por ato que, longe de suprimir controles, submeteu as adesões a atas de registro de preços à análise prévia de comitê específico.

7. O QUE ESTE JULGAMENTO DECIDE E O QUE NÃO DECIDE

Impõe-se, por dever de clareza, delimitar o alcance do que ora se decide, providência tanto mais necessária quanto se trata de decisão dotada de eficácia contra todos.

O Tribunal não afirma que os Decretos Municipais nº 28, 30, 32 e 33, de 2025, são



válidos. Não afirma que a situação de calamidade estava demonstrada, nem que a documentação apresentada era suficiente, nem que os procedimentos legais foram observados. Não afirma que os atos praticados sob a égide desses decretos estão em conformidade com a Lei Complementar nº 101/2000, com a Lei federal nº 12.608/2012, com a Lei nº 14.133/2021 ou com a legislação orçamentária.

Tampouco se afirma o contrário. Não se declara, nesta decisão, que os decretos sejam constitucionais. Proclamada a constitucionalidade, julgar-se-ia improcedente a ação, com a força própria do caráter dúplice das ações de controle concentrado, e a presunção de constitucionalidade converter-se-ia em certeza dotada de eficácia contra todos. O não conhecimento não produz esse efeito: a presunção de que gozam os atos do Poder Público permanece tal como estava antes do ajuizamento, nem confirmada nem infirmada por este julgamento. É o que assinala a doutrina, ao consignar que o não conhecimento da ação direta, por lhe faltar algum dos pressupostos de admissibilidade, não gera a declaração de constitucionalidade da norma impugnada (MENDES; BRANCO, 2026).

A razão de assim ser reside na estrutura da controvérsia. Para afirmar que os decretos contrariam a Constituição seria preciso, antes, definir o que a Lei federal nº 12.608/2012 e a Lei Complementar nº 101/2000 admitem, e verificar se os atos a elas se ajustam. Se a resposta for afirmativa, não há sequer questão constitucional a resolver; se negativa, o que se terá reconhecido é ilegalidade, cuja consequência é a invalidação do ato pelo juízo competente e a eventual responsabilização do gestor, e não a censura da Constituição. Em qualquer dos caminhos, a primeira pergunta é de legalidade, e não é esta a sede em que ela se responde.

Decisão de não conhecimento não produz coisa julgada material sobre a validade dos atos. Nada do que aqui se assenta impede, e a rigor pressupõe, que a legalidade dos decretos e dos atos praticados com fundamento neles seja apurada nas sedes dotadas de cognição adequada ao exame de fatos, documentos e provas: a fiscalização a cargo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, nos termos do art. 31 da Constituição Federal e do art. 64, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de Goiânia, inclusive quanto ao cumprimento das condicionantes por ele fixadas; o controle político-legislativo pela Câmara Municipal, a quem compete privativamente sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem ao poder regulamentar e fiscalizar diretamente os atos daquele Poder (art. 64, incisos VI e X, da Lei Orgânica), além do acompanhamento determinado pelo art. 2º do Decreto Legislativo nº 639/2025, que impõe audiência pública no mínimo a cada dois meses e publicação de relatório circunstanciado; a ação popular e a ação civil pública; a ação por ato de improbidade administrativa, cuja legitimidade ativa, após a Lei nº 14.230/2021, é exclusiva do Ministério Público; e o controle interno do próprio Município.

Registre-se, por fim, que a matéria constitucional tampouco fica sem juiz. Em qualquer dessas demandas poderá a alegada inconstitucionalidade ser reconhecida incidentalmente, pela via do controle difuso, então com parâmetro na integralidade da Constituição Federal, e não apenas na Constituição Estadual, sujeitando-se a decisão, se for o caso, ao crivo do Supremo Tribunal Federal por meio de recurso extraordinário.

Sobre nenhuma dessas providências, ou sobre seu eventual resultado, emite este julgamento qualquer juízo. Registra-se apenas, como consequência necessária do não conhecimento, que a matéria permanece aberta ao exame dos órgãos competentes, nas sedes dotadas de cognição adequada.



DISPOSITIVO

Ante o exposto, rejeito a preliminar de inépcia da petição inicial e, acolhendo a preliminar de inadequação da via eleita, quer pela natureza de atos administrativos de efeito concreto e secundários dos decretos impugnados, quer pela ausência de ofensa direta e frontal à Constituição do Estado de Goiás, **NÃO CONHEÇO da presente ação direta de inconstitucionalidade**, por ausência de interesse processual, julgando extinto o processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, inciso VI, do Código de Processo Civil.

Reconheço, ainda, como fundamento autônomo e concorrente, a prejudicialidade superveniente quanto aos quatro atos impugnados: no que toca aos Decretos Municipais nº 32/2025 e nº 33/2025, pelo exaurimento do termo final neles previsto; quanto ao Decreto Municipal nº 28/2025, pela cessação e pela redução parcial do reconhecimento legislativo a que o seu art. 7º condicionou a eficácia; e quanto ao Decreto Municipal nº 30/2025, pela alteração substancial de seu conteúdo, promovida pelo Decreto Municipal nº 2.795/2025, sem o correspondente aditamento da petição inicial.

Prejudicado o pedido formulado no aditamento de movimento nº 15.

Sem condenação em honorários advocatícios, ante a natureza objetiva do processo de controle concentrado de constitucionalidade.

É como voto.

Goiânia, 26 de agosto de 2026.

Desembargador **Itamar de Lima**

Relator

