

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GABINETE

PROCESSO: 201900006068683

INTERESSADO: GERÊNCIA DE FOLHA DE PAGAMENTO E REGISTROS FUNCIONAIS

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 1312/2020 - GAB

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO DE APOSENTADORIA POR INVALIDEZ OU COMPULSÓRIA EM CURSO. ENTRAVES POR DESÍDIA DO SERVIDOR. BLOQUEIO ADMINISTRATIVO DE REMUNERAÇÃO. VERBA DE NATUREZA ALIMENTAR. ANÁLISE CASUÍSTICA. MÁ-FÉ. NECESSIDADE DE DEVIDO PROCESSO LEGAL.

1. Trata-se de consulta formulada pela Gerência da Folha de Pagamento da Secretaria de Estado da Educação, pelo Despacho GEFOP nº 1069/2020 (000011914199), acerca da viabilidade jurídica de bloqueio do pagamento da remuneração de servidores (000010862007) afastados do exercício do cargo, e que aguardam o desfecho de seus processos administrativos de aposentadoria por invalidez e compulsória, com o intuito de, com a medida, impeli-los a apresentarem documentação que lhes cabe, pendente para a regular conclusão dos feitos.

2. A questão jurídica foi enfrentada pelo **Parecer ADSET nº 29/2020** (000013084718), da Procuradoria Setorial do respectivo órgão, com opinião: “a) pela inconstitucionalidade do pagamento dos vencimentos ao servidor público efetivo que não esteja amparado nas hipóteses do art. 35, XII e XIV, da Lei nº 10.460/88; b) possibilidade de bloqueio dos vencimentos do servidor que estiver dando causa à demora quanto a providência que deveria ter sido adotada de forma espontânea, por infringência aos princípios

constitucionais da legalidade e moralidade, desde que obedecidas todas as recomendações descritas em linhas pretéritas; c) necessidade de instauração de processo administrativo para a discussão de casos específicos, em atendimento aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa”.

3. Relatados, prossigo com a fundamentação jurídica.

4. A remuneração, como contraprestação do Poder Público pelo labor do servidor, caracteriza-se como direito funcional, previsto no regime jurídico dos servidores civis, e de natureza alimentar. A legislação estatutária assegura tal pagamento em situações que especifica de afastamento do servidor do exercício do cargo, hipóteses em que a legislação qualifica haver justa causa à satisfação remuneratória, ainda que a circunstância seja de não desempenho real do cargo (art. 30 da Lei estadual nº 20.756/2020, ao que correspondia o art. 35 da revogada Lei estadual nº 10.460/1988).

5. A Administração, portanto, só pode deixar de realizar a remuneração a titular de cargo público quando não mais existir algum motivo fático que justifica o pagamento, como se tornada insubsistente a razão de licença para tratamento de saúde - conjuntura que mais se aproxima dos elementos destes autos. Nessa ótica, se o licenciamento perde seu fundamento, e se o servidor não retorna ao labor, a Administração não tem o dever legal de efetuar a remuneração funcional, sendo-lhe lícito suspender o pagamento do servidor, desde que antes o notifique e lhe oportunize prévio ensejo para manifestação. Assim, emendo, parcialmente, a ilação da alínea “a” do item 25 do Parecer ADSET nº 29/2020, pois, tecnicamente, a hipótese que menciona mais se sujeita ao controle da *legalidade*.

6. Antes de prosseguir nas demais questões relativas ao assessoramento jurídico solicitado, anoto que os casos de processos de aposentadoria por invalidez e compulsória com trâmite atravancado, indicados pela autoridade consulente, foram mencionados genericamente, sem especificação de causas certas que dificultam o curso regular dos procedimentos.

7. De todo modo, há vagas referências na relação anexada aos autos (000010862007) de que os processos de aposentação ali listados encontram-se com tramitação delongada por razões relacionadas a hipóteses de acumulação irregular de cargos pelo interessado, de pendência de juntada de documentos e de providências a cargo dos interessados, ou por decisão judicial. De antemão, consigno que é dever do agente público cumprir atos decisórios judiciais, os quais, por conseguinte, não recomendam, aqui, explicações adicionais.

8. Sigo observando que as circunstâncias apontadas pelo órgão consulente referem-se a aposentadorias impostas por lei, ou seja, não são voluntárias, não dependem de volição do servidor interessado, mas resultam de imposição legal. Nesse contexto, não há óbices à formalização do ato de aposentadoria, ainda que o servidor responda a processo administrativo disciplinar (PAD), consequência esta que pode advir em conjunção de acumulação irregular de cargos. Tal dedução resulta da exegese literal dos arts. 325 da Lei nº 10.460/88; 22-A da Lei nº 13.909/2001, na redação dada pela Lei nº 20.757/2020, e 62 da Lei nº 20.756/2020¹, bem como de interpretação lógica e finalística dos comandos constitucionais relativos à inatividade por incapacidade permanente ao trabalho e à aposentação compulsória (art. 40, I e II, da Constituição Federal). Somo, também, a previsão de sanção administrativa disciplinar de cassação de aposentadoria, fator que arreda eventual frustração do interesse punitivo do Poder Público em relação ao

servidor faltoso que vier a se aposentar.

9. Ademais, o cúmulo de ocupações públicas tem procedimento de saneamento bem delineado em orientações desta Procuradoria-Geral (Despacho “AG” nº 2489/2017) e na legislação estadual estatutária, seja a anterior ou a atual (Leis nº 10.460/1988, nº 20.756/2020, e 13.909/2001, com as inovações da Lei nº 20.757/2020). Dessa maneira, ordinariamente, o servidor prestes a se aposentar por invalidez ou compulsoriamente, e que incorra em acumulação funcional irregular, deve atender tempestivamente às determinações procedimentais relacionadas à apuração sobre o cúmulo de cargos, ou equivalente, de modo que o curso da investigação, propriamente, não sugere ser tão alongado a ponto de embaraçar, inadequadamente, a ulatimação dos atos de inatividade.

10. No entanto, é possível supor de contextos anormais quanto ao acima exposto. Isso haveria quando as condições que determinam a remuneração são, aparentemente, condizentes com a ordem legal, mas em que o servidor se vale abusivamente de prerrogativas legais, retardando injustificadamente o atendimento de providências solicitadas pela Administração Pública para o esclarecimento dos fatos ou para a materialização do direito. Nesse quadro, delinea-se quebra da boa-fé objetiva que deve pautar as relações funcionais. Destaco que a boa-fé é princípio que também se preordena à conduta do administrado (art. 4º da Lei estadual nº 13.800/2001²), e compreende perspectivas objetivas e subjetivas (quando avulta a deslealdade, o uso de artifícios indevidos, embuste, etc.)³. Nas referidas circunstâncias, e tal como assinalado pela Procuradoria Setorial da SEDUC (item 16), imperiosa é a instauração de processo administrativo (Lei estadual nº 13.800/2001) para cada situação individual, meio pelo qual é possível produzir prova material quanto à má-fé do servidor, e se caracterizada conduta ilícita com dano ao Poder Público, podem ser adotadas as medidas devidas para interrupção do pagamento e cessação da irregularidade, além de, sendo o caso, ressarcimento ao erário⁴.

11. Esclareço que o bloqueio do pagamento da remuneração pode até ser estabelecido em ato normativo, como medida repreensiva de comportamento de servidor desidioso quanto a alguma etapa de procedimento administrativo concernente ao seu vínculo funcional. No entanto, essa providência requer previsão legal, sem prejuízo da observância do devido processo legal, com prévia notificação do interessado. Todavia, não se afigura ser essa a realidade atinente às hipóteses destes autos, de forma que injurídica é a adoção, em âmbito administrativo, de medida de bloqueio remuneratório fora dos parâmetros dos itens antecedentes⁵.

12. Assim, com os acréscimos e as ressalvas expostos, aprovo a peça opinativa.

13. Orientada a matéria, **encaminhem-se os presentes autos à Secretaria de Estado da Educação, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento e adoção das medidas pertinentes. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta orientação referencial as Chefias da Procuradoria Judicial, das Procuradorias Regionais, das Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta e do CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE⁶.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1“Art. 62. É vedada a concessão de aposentadoria voluntária a servidor que esteja respondendo a processo administrativo disciplinar ou cumprindo penalidade disciplinar.”

2Art. 4º – São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo:

I – expor os fatos conforme a verdade;

II – proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé;

III – não agir de modo temerário;

IV – prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos.”

3“O influxo da boa fé nessa vertente se dará de forma objetiva e subjetiva. Impedirá, nesse sentido, que a má-fé (subjetiva) seja meio para alcance da decadência ou que o administrado se valha de prova falsa, da mesma maneira em que obriga o administrado a prestar informações e colaborar com o esclarecimento dos fatos, numa nítida posição de lealdade objetiva com a Administração e com terceiros.” (NASSA, Thulio Caminhoto *A boa-fé no regime jurídico de direito administrativo*. Tese de Mestrado em direito. São Paulo, 2010- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC-SP)

4“APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SUSPENSÃO DE REMUNERAÇÃO DE SERVIDOR NO CURSO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. VEDAÇÃO A ANTECIPAÇÃO DE PENAL. VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. RESTABELECIMENTO DE REMUNERAÇÃO. PARECER MINISTERIAL PELO IMPROVIMENTO DO APELO E CONFIRMAÇÃO DA SENTENÇA EM REEXAME NECESSÁRIO. SENTENÇA MANTIDA. (...) 2. É dever da Administração assegurar ao servidor a ampla defesa e o contraditório, através do devido processo legal, antes de proceder a qualquer alteração nos seus vencimentos ou proventos, por se tratarem de verbas de caráter alimentar, que encontra guarida e especial proteção no texto constitucional. (...)” (TJ/BA, APL 055969089201780500001, publicação em 9/3/2020).

“AGRAVO REGIMENTAL. LIMINAR CONCEDIDA EM MANDADO DE SEGURANÇA. SUSPENSÃO DE ATO NORMATIVO COM EFEITOS CONCRETOS. SUSPENSÃO DE PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES NÃO RECADASTRADOS. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. AFERIÇÃO DOS REQUISITOS DO ARTIGO 7º, INC. III, DA LEI Nº 12.016/2009. MANUTENÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. (...) Antes de impor a penalidade de suspensão da remuneração dos servidores, deve ser observado o devido processo legal, a fim de assegurar o contraditório e a ampla

defesa ao servidor. A imposição de ato normativo que importe na suspensão da remuneração do servidor, verba com caráter alimentar, sem o devido processo legal, acarreta também ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana. (...)" (TJ/MT, AGR 7058/2014, julgado em 06/2/2014)

5O bloqueio indevido pode determinar a responsabilização civil do Estado:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO. BLOQUEIO INDEVIDO DOS VENCIMENTOS. ATO ILÍCITO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DANO MORAL. QUANTUM MANTIDO. JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. APRECIACÃO EQUITATIVA. 1. Em se tratando de demanda que visa o reconhecimento da responsabilidade civil da pessoa jurídica de direito público e suas autarquias, aplica-se a responsabilidade objetiva, consoante a teoria do risco administrativo, adotada pelo artigo 37, § 6º da CF. 2. O ato ilícito, no caso, restou incontestado, em razão da falha quanto ao pagamento dos vencimentos da autora/apelada, nos meses de maio, junho, julho e agosto/2011, na justificativa insubsistente de suposta notícia de falecimento da servidora, cuja prova do dano moral, no caso, é in re ipsa. [...] (TJGO, AC nº 272124.20.2013.8.09.0097, rel. Fernando de Castro Mesquita, 3ª Câmara Cível, j. 12/12/2017).

6Art. 2º Editado o despacho referencial a que alude o inciso I do art. 1º desta Portaria e o § 8º do art. 2º da Portaria nº 130/2018-GAB, incumbirá aos Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais a fixação de orientação administrativa conclusiva em consultas, solicitações e medidas correlatas, na esteira da delegação outorgada pelo art. 5º, II, da Portaria nº 127/2018-GAB, desta Procuradoria-Geral.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 07/08/2020, às 14:35, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000014608154** e o código CRC **274EB944**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência: Processo nº 201900006068683 SEI 000014608154