

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201916448039703

INTERESSADO: ASPEGO - ASSOCIACAO DOS SERVIDORES DO SISTEMA PRISIONAL DO ESTADO DE GOIAS

ASSUNTO: PROGRESSÃO FUNCIONAL

DESPACHO N° 1599/2019 - GAB

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROGRESSÃO FUNCIONAL. NOVO REGIME FISCAL. EMENDAS CONSTITUCIONAIS N°S 54 E 55. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N° 6129/GO. EFICÁCIA DA SEGUNDA PARTE DO ART. 46 DO ADCT MANTIDA. PROGRESSÕES SUSPENSAS POR TRÊS ANOS. MATÉRIA ORIENTADA EM CARÁTER PROVISÓRIO ATÉ A PUBLICAÇÃO DO INTEIRO TEOR DO ACÓRDÃO DA MEDIDA CAUTELAR.

1. Versam os autos sobre o **Ofício n° 17/2019** (9337316), em que a Associação dos Servidores do Sistema Prisional do Estado de Goiás - ASPEGO postula a progressão funcional dos Agentes de Segurança Prisional, conforme a Lei Estadual n° 17.090/2010.

2. A Procuradoria Setorial da Diretoria-Geral de Administração Penitenciária, por meio do **Despacho n° 477/2019 ADSET** (9341545), obtemperou que, à primeira vista, a liminar proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade suspendeu tão somente a eficácia do art. 113, § 8° da Constituição do Estado de Goiás e os incisos I e II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, “*não abrangendo a matéria afeta à progressão/promoção funcional que se encontra disposta no art. 46 do ADCT...*”. Acrescentou que o Sindicato dos Servidores de Execução Penal Goiano (SINSEP-GO) impetrou o mandado de segurança n° 5516472.22.2018.8.009.0051, visando à progressão funcional dos servidores, mas que a liminar foi indeferida. Então, encaminhou os autos à Procuradoria Judicial para análise.

3. Ao ensejo do **Despacho nº 968/2019 PJ** (9416655), a Procuradoria Judicial remeteu os autos a este Gabinete para orientação da matéria.

4. É o breve relatório.

5. De saída, cumpre observar que o voto vencedor do Ministro Alexandre de Moraes no julgamento da Medida Cautelar proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6129/GO ainda não foi publicado. Em consulta ao sítio do Supremo Tribunal Federal, colhe-se apenas a síntese do resultado do julgamento:

Decisão: *O Tribunal, por maioria, concedeu integralmente a medida cautelar, para, suspendendo a eficácia do artigo 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pelas Emendas de nº 54/2017 e 55/2017, afastar, até o exame definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade, a exclusão, do conceito de limite de despesas com pessoal para aferição da observância, ou não, do teto legalmente fixado, dos valores alusivos ao pagamento de pensionistas, assim como os referentes ao imposto, retido na fonte, incidente sobre os rendimentos pagos aos agentes públicos; e suspender, ainda, os efeitos dos incisos I e II do artigo 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás, na redação dada pelo artigo 1º da Emenda de nº 54/2017, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), Dias Toffoli (Presidente) e Luiz Fux. Falaram: pela requerente, a Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge, Procuradora-Geral da República, e, pela Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro. Ausente, justificadamente, o Ministro Roberto Barroso. Plenário, 11.9.2019.*

6. Os autos judiciais foram conclusos em 10 de outubro de 2019.

7. Enquanto não for divulgado o inteiro teor do acórdão, não há absoluta segurança sobre a extensão e alcance da medida liminar deferida, mas a menção expressa aos dispositivos suspensos na proclamação do resultado constitui um forte indicativo.

8. Da análise da petição inicial subscrita pela Procuradora-Geral da República, observa-se que foi arguida a inconstitucionalidade integral da Emenda Constitucional nº 54, de 02 de junho de 2017 e dos arts. 2º e 4º da Emenda Constitucional nº 55, de 12 de setembro de 2017.

9. Foram alegados vícios formais - competência da União para expedir normas gerais em matéria em direito financeiro (art. 24, I, §§ 1º a 4º e 169, *caput*, da CF/88) e vícios materiais - indevida desvinculação dos gastos mínimos com saúde e educação (arts. 167, IV, 198 e 212, da CF/88).

10. A leitura atenta da peça vestibular da ADI revela seus principais fundamentos todos centrados no argumento de que as Emendas à Constituição do Estado de Goiás estabeleceram um limite de gastos de pessoal mais leniente, ou seja, mais brando do que o gizado na Constituição Federal.

11. A tese central gira em torno da “moralidade do gasto público”, afirmando-se que as normas impugnadas, especialmente as que excluíram os gastos com o pagamento de pensões e imposto de renda retido na fonte - art. 113, § 8º, CE, criaram uma situação fictícia quanto ao respeito aos limites de gastos de pessoal, permitindo o aumento indevido de tais despesas. Alegou-se burla às regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que teria causado elevado déficit orçamentário nesta unidade federativa:

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

(...)

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

O mais grave, ainda, é que a emenda constitucional estadual possibilitou a consideração pelo Poder Executivo de índices de limite com gastos de pessoal subavaliados, mostrando dados irrealistas desde menos o primeiro quadrimestre de 2017, evidenciando incompatibilidade com o limite e/ou com o limite estipulado na LRF, conforme quadro comparativo a seguir:"

12. O grande mote, portanto, da Ação Direta de Inconstitucionalidade foi a necessidade de conter gastos com pessoal, a fim de que o Estado recuperasse sua capacidade de investimento.

13. Ora, a suspensão dos efeitos do disposto no art. 46 do ADCT¹ iria na contramão do objetivo da Ação Direta de Inconstitucionalidade, qual seja, a redução de gastos com pessoal aos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. É evidente que as progressões previstas nos diversos planos de cargos e remuneração provocam significativo aumento de despesas com pessoal, tornando ainda mais difícil o respeito aos arts. 18 a 20 da Lei Complementar nº 101/2000.

14. Assim, é preciso verificar a partir do inteiro teor do acórdão se foi essa a intenção do Plenário do Supremo Tribunal Federal ao conceder a Medida Cautelar em referência. Os elementos de informação já disponíveis, contudo, sugerem que o art. 46 do ADCT não foi suspenso pelo STF, o que significa que as progressões funcionais continuam suspensas. Afinal de contas, o resultado do julgamento estabelece apenas e tão somente a suspensão da eficácia do art. 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pelas Emendas Constitucionais nºs 54/2017 e 55/2017, assim como dos efeitos dos incisos I e II do art. 45 do ADCT. Em outras palavras, ao que tudo indica, o art.

46 do ADCT permanece hígido, válido e eficaz.

15. Ainda que se admita - para efeito de argumentação - que o STF suspendeu a eficácia em sua integralidade da Emenda Constitucional nº 54/2017, teríamos no âmbito desta unidade federada o restabelecimento da plena normatividade do art. 169, *caput*, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, *verbis*:

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

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;"

16. Como se observa, ao contrário do que prescreve o art. 4º da EC nº 55/2017, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê o cômputo das despesas com pensionistas e dos valores referentes ao imposto de renda retido na fonte dos servidores estaduais no cálculo dos limites de gastos com pessoal. E mais, considerando-se as reiteradas manifestações da Secretaria de Estado da Economia em feitos distintos - a exemplo dos processos nºs 201800005019489 (**Despacho nº 24/2019 GECOP - 7339916**), 201800005020082 (**Despacho nº 19/2019 GECOP - 7207514**) e 201900003003108 (**Despacho nº 35/2019 GECOP - 7612116**), onde se afirmou reiteradamente que o Estado de Goiás encontrava-se em franco descumprimento em relação aos percentuais legais máximos admitidos pela LRF.

17. Embora o parágrafo único do art. 22 da LRF permita a concessão de “reajuste ou adequação de remuneração” derivados de determinação legal em cenário de descumprimento de limites de gastos com pessoal, o art. 169, § 4º, da Constituição Federal, comanda até mesmo a perda do cargo de servidores estáveis para reconduzir as despesas de pessoal aos limites previstos na Lei Complementar nº 101/2000.

18. Ademais, a própria LRF, em seu art. 21, estabelece a nulidade de pleno direito de qualquer ato que provoque o aumento de despesas e não atenda o disposto no § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

19. O § 1º do art. 169 da Constituição Federal, por sua vez, veda a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração - como os decorrentes de progressão funcional, por

exemplo - se não houver prévia dotação orçamentária e autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, senão vejamos:

"Art. 169...

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista." (g.n.)

20. Diante da situação de calamidade financeira do Estado é de se supor que não existem dotações orçamentárias para atender às projeções das despesas com progressão funcional das diversas categorias profissionais, fator obstativo da sua concessão.

21. Por fim, ainda pelo apreço ao debate democrático, convém salientar que eventual suspensão da eficácia do art. 46 do ADCT teria apenas eficácia *ex tunc*, isto é, não produziria efeitos retroativos à múngua de decisão expressa nesse sentido. É o que se infere do art. 11 da Lei nº 9.868/99, *verbis*:

"Art. 11. Concedida a medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça da União a parte dispositiva da decisão, no prazo de dez dias, devendo solicitar as informações à autoridade da qual tiver emanado o ato, observando-se, no que couber, o procedimento estabelecido na Seção I deste Capítulo.

§ 1º A medida cautelar, dotada de eficácia contra todos, será concedida com efeito ex nunc, salvo se o Tribunal entender que deva conceder-lhe eficácia retroativa."

22. A doutrina de Alexandre de Morais² caminha na direção de que, como regra, a suspensão cautelar não produz efeitos retroativos:

"Dessa maneira, a eficácia da liminar nas ações diretas de inconstitucionalidade, que suspende a vigência da lei ou do ato normativo arguido como inconstitucional, opera com efeitos ex nunc, ou seja, não retroativos, portanto, a partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal a defere, sendo incabível a realização de ato com base na norma suspensa. Excepcionalmente, porém, desde que demonstrada a conveniência e declarando expressamente, o Supremo Tribunal Federal concede medidas liminares com efeitos retroativos (ex tunc) Esse entendimento pacificado no STF foi formalizado pela Lei nº 9.868/99, que, no § 1º de seu art. 11, estabelece que a medida cautelar, dotada de eficácia contra todos, será concedida com efeitos ex nunc, salvo se o Tribunal entender que deva conceder-lhe eficácia retroativa.

Observe-se, conforme entendimento do STF, que 'a obrigatoriedade de observância da decisão de liminar, em controle abstrato realizado pelo Supremo Tribunal Federal,

impõe-se com a publicação da ata da sessão de julgamento no Diário da Justiça".

23. Trazendo essa lição para o caso concreto, ainda que a medida cautelar deferida houvesse abrangido o art. 46 do ADCT -, o que não parece ser o caso - a EC nº 54/2017 teria produzido efeitos e impedido a contagem do prazo para progressões funcionais antes da publicação da ata de julgamento no Diário da Justiça.

24. Em síntese, o resultado do julgamento disponível no sítio eletrônico do STF sugere que a medida cautelar deferida não alcançou o art. 46 do ADCT da Constituição do Estado de Goiás, de maneira que as progressões funcionais continuam suspensas até o transcurso do prazo de três anos contados do exercício de 2018.

25. Orientada a matéria, volvam-se os autos à **Diretoria-Geral de Administração Penitenciária, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes porém, dê-se ciência aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria Administrativa, na Procuradoria Judicial, nas Procuradorias Setoriais da administração direta e indireta** e no **CEJUR**, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

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

[Acrescido pela Emenda Constitucional nº 54, de 02-06-2017, D.O. de 02-06-2017 - Suplemento.](#)

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

[- Vide Lei nº 20.244, de 24-04-2018 \(Fixa a data anual de Promoção por Merecimento e Antiguidade\).](#)

[Acrescido pela Emenda Constitucional nº 54, de 02-06-2017, D.O. de 02-06-2017 - Suplemento.](#)

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

[- Acrescido pela Emenda Constitucional nº 54, de 02-06-2017, D.O. de 02-06-2017 - Suplemento.](#)

2 *Direito constitucional. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.*

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**,
Procurador (a) Geral do Estado, em 16/10/2019, às 15:30, 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 **9588752** e o código CRC **2A041DF0**.

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



Referência: Processo nº 201916448039703



SEI 9588752