

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GABINETE

PROCESSO: 202000028000206

INTERESSADO: MARIA ANTONIETA LOPES DE SOUZA TOLEDO

ASSUNTO: CONSULTA (PROGRESSÃO FUNCIONAL)

DESPACHO Nº 374/2020 - GAB

EMENTA: ANALISTA DE COMUNICAÇÃO. AGÊNCIA BRASIL CENTRAL (ABC). PROGRESSÃO FUNCIONAL. LEI ESTADUAL Nº 17.090/2010. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL SOMENTE AOS SERVIDORES EM EXERCÍCIO AO TEMPO DA SUA EDIÇÃO. LEI ESTADUAL Nº 15.690/2006. DIREITO ADQUIRIDO ANTERIORMENTE À EC Nº 54/2017. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. CRISE FISCAL NO ESTADO. REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL (RRF). LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). ACO 3262. ACO 3328 STF. IMPOSSIBILIDADE DE QUALQUER AUMENTO DE GASTOS PÚBLICOS. ORIENTAÇÃO DESFAVORÁVEL À IMPLEMENTAÇÃO DE EFEITOS FINANCEIROS DE PROGRESSÃO. DESPACHOS PGE PRECEDENTES.

1. A interessada acima identificada, titular do cargo de Analista de Comunicação, da estrutura funcional

dada pela Lei Estadual nº 15.690/2006, solicita progressão funcional. Fundamentou seu pedido na Lei Estadual nº 17.090/2010.

2. A Procuradoria Setorial da Agência Brasil Central, no **Parecer GEJUR nº 32/2020** (000011841227), concluiu que: *i*) a Lei Estadual nº 17.090/2010 não se aplica à requerente, pois trata-se de legislação cujos efeitos se restringiram aos servidores já em exercício ao tempo da sua edição e vigência, situação que não abarca a interessada; *ii*) tendo por referência a Lei Estadual nº 15.690/2006, a postulante implementou os requisitos para a progressão funcional na referência 1, em 20/12/2013, de modo que lhe deve ser reconhecida a prerrogativa, já que representativa de direito adquirido anterior às limitações fiscais previstas na Emenda Constitucional Estadual nº 54/2017 (art. 46 do ADCT); e, *iii*) no período subsequente, a interessada não alcançou o tempo mínimo de efetivo exercício para ter assegurada a vantagem, porquanto foi cedida a outro órgão, fato que suspendeu tal contagem.

3. **Acato parcialmente** a peça opinativa.

4. Correta a Procuradoria Setorial quando orienta que, sob a ótica da Lei Estadual nº 17.094/2010, o seu art. 4º, que disciplinou a progressão funcional, tem sua eficácia e aplicação restritas aos que, ao tempo da vigência do comando, já ostentavam a condição de servidor público das categorias funcionais ali especificadas. Não sendo essa a condição da interessada, dito diploma legal não lhe é aplicável. Sobre esse tópico em específico, e nas considerações relacionadas, aprovo a peça opinativa.

5. Já dirigindo a análise para a Lei Estadual nº 15.690/2010, suficiente é, neste caso, o reconhecimento da prescrição do direito de a requerente exigir a progressão funcional que, pela mera apreciação do requisito do tempo de efetivo exercício no órgão de origem (art. 4º, V, “c”, da referida legislação), lhe caberia a partir de 2013. O prazo prescricional quinquenal do Decreto nº 20.910/32 é impeditivo à pretensão. Ficam, então, ressalvadas as diretrizes orientativas diferentes lançadas no Parecer GEJUR nº 32/2020.

6. Quanto ao período de labor posterior a 2013, a Procuradoria Setorial apresentou raciocínio estribado na contagem do período de exercício da servidora, e na repercussão, nessa soma, de intervalo de labor em que a requerente esteve cedida para outro órgão público estadual, onde foi investida em cargo em comissão. Nesse ponto, observo que a determinação legal é para que tal espécie de movimentação funcional seja marco suspensivo do cômputo do tempo de exercício, salvo se houver correlação das novas atividades com as do cargo de origem (art. 4º, VI). A instrução processual não é precisa a respeito dessa singularidade, embora caiba supor positivamente pela denominação do cargo em comissão para o qual se deu a cessão. Todavia, conclusão mais certa demandaria mais elementos probantes, sem os quais, por ora, não há como avançar na apreciação de eventual direito a progressão funcional relacionada.

7. De toda maneira, fundamental considerar o cenário de crise fiscal que atualmente acomete o Estado de Goiás. Fortes são as restrições fiscais que incidem neste ente federado na atual conjuntura. Como amplamente divulgado¹, o Estado já ultrapassou os limites prudenciais de gastos com pessoal, sendo destinatário do comando do art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar Nacional nº 101/2000)². Por conseguinte, qualquer ato estatal que venha a traduzir aumento de despesa pública sujeita-se às condicionantes da Lei Complementar Nacional nº 101/2000 (LRF, art. 22, parágrafo único³). Também há as barreiras determinadas no art. 8º da Lei Complementar

Nacional nº 159/2017⁴, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal (RFF), no qual o Estado de Goiás teve seu ingresso franqueado, conforme decisão liminar do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Cível Originária (ACO) nº 3262⁵. Sobre este último ponto, ainda se acoplam os efeitos da decisão liminar pelo STF na ACO nº 3.328⁶, que determinou ao Estado de Goiás dever de adoção de medidas para imediata redução de despesas com pessoal, com resultados a serem alcançados nos dois quadrimestres seguintes à decisão do Tribunal de Contas Estadual no Acórdão nº 3487/2019⁷; conforme o ato decisório, se não cumprida tal determinação, cassada será a medida cautelar, com consequências severas e muito impactantes negativamente ao Estado de Goiás⁸. Consigno que há mais de um pronunciamento desta Procuradoria-Geral⁹, em tempos recentes, com estas advertências, que devem ser aqui reditas. Abaixo, reproduzo trechos de orientação desta instituição no sentido explanado:

"(...)

15. Nesse cenário, é preciso examinar se as promoções documentadas nestes autos enquadram-se nas vedações legais acima indicadas. Pelo que se observa, o inciso I do art. 46 do ADCT permite aos servidores das carreiras integrantes da segurança pública, como é o caso dos Bombeiros Militares, uma promoção por ano.

16. Por outro lado, os relatórios de impacto orçamentário e financeiro coligidos aos autos demonstram que as promoções implicam significativo aumento nos gastos com pessoal. Na época em que foram concedidas, o Poder Executivo, do ponto de vista formal, estava abaixo do limite máximo de gastos com pessoal, por força do § 8º do art. 113 da Constituição Estadual, incluído pela Emenda Constitucional nº 54/2017 e com a redação alterada pela Emenda Constitucional nº 55/2017.

17. No entanto, é fato público e notório que o Supremo Tribunal Federal concedeu a medida cautelar requerida pela então Procuradora-Geral da República na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6129, com a consequente suspensão da eficácia do § 8º do art. 113 da Constituição do Estado de Goiás, a partir da publicação da ata de julgamento no Diário da Justiça Eletrônico, o que ocorreu em 30/09/2019.

18. Outro fato relevante a ser considerado foi o deferimento da medida cautelar na Ação Cível Originária (ACO) nº 3.328, ajuizada pelo Estado de Goiás no Supremo Tribunal Federal, com pedido de determinação à União que se abstenha de impor ao Estado as sanções indicadas no art. 23, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, até o término do exercício de 2024, em consonância com o Projeto de Lei Complementar do Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal - PEF (PLP nº 149/19) ou, subsidiariamente, enquanto vigorarem as tratativas para ingresso do ente público no Regime de Recuperação Fiscal.

19. O eminente Ministro Relator deferiu em parte a medida cautelar postulada, mas fez incisiva advertência sobre a necessidade de o Estado comprovar a redução dos gastos com pessoal aos limites legais nos dois quadrimestres seguintes à decisão do Tribunal de Contas, senão vejamos:

(...)

20. É desnecessário dizer que a revogação das liminares deferidas nas Ações Cíveis Originárias nºs 3.262, 3.286 e 3.328 teria efeitos catastróficos para o Estado de Goiás, haja vista o restabelecimento da exigibilidade da obrigação de pagar os empréstimos contraídos com execução das garantias contratuais, a vedação ao recebimento de transferências voluntárias e a impossibilidade de contratar operações

de crédito.

21. Conforme constou da Nota Técnica nº 14/2020 GECOP, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás, por meio do Acórdão nº 3487/2019, resolveu negar aplicação ao § 8º do art. 113 da Constituição do Estado de Goiás, na verificação do atendimento dos limites de gastos globais previstos na LRF, modulando os efeitos desta decisão a fim de que tenha incidência apenas a partir da publicação da liminar deferida na ADI nº 6129, ocorrida em 01/10/2019. Nos termos do voto do Conselheiro Relator: ‘... os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF's) elaborados a partir da referida data, devem observar as regras definidas por esta Corte de Contas, afastando-se os efeitos do §8º do art. 113 da Constituição Estadual, até a apreciação em definitivo pelo STF’.

22. Em outras palavras, a Corte de Contas determinou a estrita observância dos critérios de apuração de gastos com pessoal previstos na Lei Complementar nº 101/2000, ou seja, a inclusão no cálculo dos gastos com pensionistas e com imposto de renda retido na fonte dos servidores estaduais, o que implicou o desenquadramento do Estado da condição de regularidade. Nesse caso, **impõe-se a adoção de medidas voltadas à redução dos gastos com pessoal no prazo exíguo de dois quadrimestres**, na forma do art. 23 da LRF, sob pena de responsabilização dos gestores públicos. Não é demais lembrar que a Lei Orçamentária Anual de 2020 - Lei estadual nº 20.754, de 28 de janeiro de 2020, prevê um déficit de R\$ 3.59 bilhões, conforme registrado no Despacho nº 36/2020 - SOD da Superintendência de Orçamento e Despesa.

23. Diante de tais circunstâncias, não se mostra possível a atribuição de efeitos financeiros às promoções descritas nestes autos.

24. Como diz Eros Grau, a Constituição não pode ser interpretada em tiras, aos pedaços. De acordo com os §§ 3º e 4º do art. 169 da Lei Maior, para voltar aos limites legais de gastos com pessoal, o Estado deverá adotar as seguintes providências: i) redução de pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; ii) exoneração dos servidores não estáveis e; iii) se as medidas anteriores forem insuficientes, imposição de perda de cargos de servidores estáveis, mediante indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

25. Ora, agrediria a lógica e o bom senso, que hão de permear o ordenamento jurídico, a pretendida inclusão das promoções em folha e a subsequente imposição de perda de cargos à servidores estáveis. O adiamento dos efeitos financeiros das promoções é medida menos grave e mais adequada para alcançar o objetivo de reconduzir os gastos com pessoal no Poder Executivo aos limites previstos na LRF.

26. Vale dizer, exsurgiria ofensiva ao princípio da proporcionalidade qualquer interpretação da LRF que permitisse incluir em folha, no início deste exercício de 2020, os efeitos financeiros das promoções concedidas em 2019. De um lado, temos o direito dos Bombeiros Militares ascenderem na carreira, agregando as vantagens financeiras pertinentes; de outro, temos a necessidade de reduzir os gastos com pessoal como condição para ingresso do Estado no Regime de Recuperação Fiscal (RRF) e para a continuidade de serviços públicos essenciais. **Em juízo de ponderação, há de prevalecer o interesse da coletividade no reequilíbrio das contas públicas e na prestação adequada de serviços de educação, saúde e segurança.**

27. E mais, segundo consta do item 8 retromencionado, a Economia tem informado aos meios de comunicação que os valores para implementação, na folha de pagamento de 2020, das promoções da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros e da Polícia Civil, orçados para 2020 na Lei Orçamentária Anual, **não são suficientes para atendimento dos pleitos**. Informam ainda, que o déficit orçamentário previsto

para o exercício de 2020, conforme prevê a Lei Orçamentária Anual-LOA, é de R\$ 3.597.809.000,00 (três bilhões, quinhentos e noventa e sete milhões oitocentos e nove mil reais). Dessa forma, já inviabilizaria qualquer promoção, progressão ou aumento na folha de pessoal para o referido exercício conforme previsões legais estabelecidas na LRF e na própria Carta Magna.

(...)

28. Em síntese, diante dos fatos supervenientes apontados, especialmente da clara determinação do Supremo Tribunal Federal para redução de gastos com pessoal como condição para ingresso deste ente público no RRF e manutenção das cautelares deferidas, conclui-se pela impossibilidade jurídica de atribuição de efeitos financeiros às referidas promoções.

29. Dessa forma, com fulcro no art. 5º, XI, da Lei Complementar Estadual nº 58/2006, **sugere-se ao Chefe do Poder Executivo a adoção das seguintes providências: i)** que promova alteração no Decreto de 26 de junho de 2019, estabelecendo que as promoções concedidas somente produzirão efeitos financeiros quando os gastos com pessoal no Poder Executivo estiverem enquadrados nos limites dos arts. 19, 20 e 22 da LRF; **ii)** que determine aos Comandantes-Gerais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar a adoção de iguais providências relativamente às Portarias das promoções por eles concedidas em 2019, inclusive as decorrentes de ato de bravura e post mortem; **iii)** que edite novo Decreto de calamidade financeira em 2020; e, **iv)** que determine às Secretarias de Estado da Administração e de Economia que promovam imediatamente estudos para o aperfeiçoamento do Novo Regime Fiscal, elaborando nova proposta de Emenda à Constituição Estadual.

(...)"

8. Diante de tais particularidades, não há como ser implementada eventual progressão funcional em favor da requerente, ainda que represente direito adquirido antes da Emenda Constitucional Estadual nº 54/2017. Portanto, também **deixo de aprovar** a peça opinativa naquilo que é dissonante dos itens 6 e 7 acima (sem prejuízo do item 5 acima).

9. Orientada a matéria, voltem-se os autos à **Agência Brasil Central, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência do teor desta orientação (instruída com cópia do **Parecer GEJUR nº 32/2020** e do presente Despacho) aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria Administrativa**, bem como ao representante do **Centro de Estudos Jurídicos**, este para o fim declinado no artigo 6º, §2º, da Portaria nº 127/2018 GAB, desta Procuradoria-Geral.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1 *Jornal O Popular dos dias 1º/2 de fevereiro de 2020.*

2 *Essa informação foi recentemente lançada pela Secretaria da Economia na Nota Técnica nº 16/2020 GECOP (000011065088), nos autos nº 201900007078030. Pronunciamento similar da Secretaria da Economia há no processo nº 201900011038706.*

3 *“Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.*

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias;” (grifei)

4 *“Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:*

I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal;

II - a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício;

V - a realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância;

VI - a criação ou a majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares;

VII - a criação de despesa obrigatória de caráter continuado;

[...]” (grifei)

5 *Na parte dispositiva da decisão, houve determinação ao ente estatal para que se adéque, desde logo, aos ditames da citada Lei Complementar, sob pena de revogação da tutela de urgência concedida. Assim, é condição eficaz do provimento liminar a obediência às vedações consignadas no transcrito art. 8º.*

6 Cito trechos da decisão:

"Desse modo, sendo atendidas as condições para adesão ao RRF, é caso de determinar que a União aplique o disposto no art. 10 da Lei Complementar 159/2017 em relação ao Estado de Goiás.

Por fim, insta salientar que, em razão de ficarem suspensas apenas as penalidades, permanece a obrigatoriedade de cumprimento dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, de sorte que o Estado de Goiás deverá, nos dois quadrimestres seguintes à decisão do Tribunal de Contas Estadual, tentar eliminar o percentual excedente, “adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição” e, somente caso não consiga retornar ao percentual máximo de 60% da RCL (e 50% da RCL específico do Poder Executivo), é que não poderá sofrer qualquer as sanções da LRF descritas no art. 10 da Lei Complementar 159/2017.

Em outras palavras, o que o art. 10 da Lei Complementar 159/2017 suspende não é a obrigatoriedade de readequação aos limites da LRF e sim a suspensão da aplicação da penalidade em caso de não cumprimento daqueles, motivo pelo qual o Estado deverá comprovar, documentalmente, que, no primeiro e no segundo quadrimestres, efetivamente diminuiu os gastos com despesa de pessoal, na tentativa de adequá-los aos limites legais.

Não havendo essa demonstração documental de que houve diminuição do gasto com despesa de pessoal (no prazo máximo de oito meses, a contar da decisão do Tribunal de Contas Estadual) – ainda que não atingido o limite legal –, a tutela de urgência deverá ser cassada, tendo em vista que o Poder Judiciário não pode ser utilizado como subterfúgio para aquele Ente Federativo que não se esforce para cumprir os mandamentos legais.” (grifei)

Z *“O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS, pelos integrantes do seu Tribunal Pleno, ante as razões expostas pelo Relator, em negar a aplicação do §8º do artigo 113 da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 54/2017 e alterada pela Emenda Constitucional nº 55/2017, na verificação do atendimento pelo Estado de Goiás dos limites globais estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 101/2000, modulando os efeitos desta decisão, a fim de incidirem a partir da publicação da decisão da liminar deferida na ADI 6129, pelo Supremo Tribunal Federal, em 01/10/2019”. Processo nº 201800047000202/502.*

8 *A revogação da liminar traria o restabelecimento da exigibilidade da obrigação de pagar os empréstimos contraídos com execução das garantias contratuais, e a impossibilidade de contratar operações de crédito.*

9 *Despacho nº 150/2020 GAB (processo nº 202000005000874) e Despacho nº 170/2020 GAB (processo nº 201900007078030).*

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, Procurador (a) Geral do Estado, em 18/03/2020, às 16:46, 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 000012160397 e o código CRC 122658C9.

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 202000028000206

SEI 000012160397