

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202200004004076

INTERESSADO: NEWTON CARLOS SCHIAVI

ASSUNTO: DIFERENÇA SALARIAL

DESPACHO Nº 650/2022 - GAB

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR. AUDITORES FISCAIS DA RECEITA ESTADUAL. PROGRESSÃO FUNCIONAL. REQUERIMENTO DE PAGAMENTO DE DIFERENÇAS SALARIAL GERADAS NO PERÍODO ENTRE A DATA DA IMPLEMENTAÇÃO DOS REQUISITOS PARA PROGRESSÃO FUNCIONAL E A DATA IMPETRAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA. PAGAMENTO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 271 STF. DECISÃO DE MÉRITO ADMINISTRATIVO CONDICIONADA À EXISTÊNCIA DE DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA. NECESSIDADE DE CONFERÊNCIA DE CÁLCULOS. ATUAÇÃO SISTÊMICA E COORDENADA NA TUTELA DO INTERESSE PÚBLICO. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Tratam os autos de pedido administrativo apresentado pelos servidores **NEWTON CARLOS SCHIAVI**, CPF nº 928.736.268-87, **NEYRE MARIA MACHADO REZENDE**, CPF nº 417.337.031-87, **NIXON WANDER GENTIL RAMALHO**, CPF nº 484.898.671-00, **ORCELINO TEODORO DA COSTA NETO**, CPF nº 806.559.471-91, e **OSMAR FREIRE DE OLIVEIRA**, CPF nº 536.785.407-91, todos ocupantes do cargo de Auditor Fiscal da Receita Estadual da carreira do fisco da Secretaria de Estado da Economia, de pagamento de diferenças salariais geradas no período de 01/06/2018 até 03/03/2020, correspondente à data em que os requerentes sustentam terem implementado os requisitos para progressão funcional até a data da impetração do mandado de segurança nº 5107191-95.2020.8.09.0000.

2. Alegam que em 03.03.2020 impetraram o mandado de segurança nº 5107191-95.2020.8.09.0000, cuja segurança foi concedida, sendo que o acórdão transitou em julgado em 21.06.2021.

3. Nota-se que o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) concedeu a segurança nos termos do voto do relator (cópia do acórdão no evento nº 000026767295 - páginas 19/27), cuja parte dispositiva transcreve-se a seguir:

"Diante do exposto, CONCEDO A SEGURANÇA pleiteada, para determinar ao impetrado que proceda à progressão dos impetrantes para a classe subsequente, garantindo-lhes todas as vantagens remuneratórias decorrentes do reenquadramento, inclusive as vencidas após a data da impetração da ação mandamental, acrescidas de juros moratórios a partir da citação, com base nos índices oficiais aplicados à caderneta de poupança (art. 1º-F, da Lei federal nº 9.494/97, com a nova redação dada pela Lei federal nº 11.960/09)."

4. Relatam que o Estado de Goiás efetuou a correção dos vencimentos dos requerentes concedendo a progressão para o padrão subsequente, com efeitos retroativos à data do trânsito em julgado (21.06.2021).

5. Assim, os servidores pleitearam administrativamente o pagamento das diferenças geradas no período de 01/06/2018 até 03/03/2020, correspondente à data em que implementaram os requisitos para progressão funcional até a impetração do mandado de segurança supramencionado.

6. Em face da análise jurídica do feito em questão, a Procuradoria Setorial do Estado da Economia, mediante **Parecer PROCSET/ECONOMIA nº 29/2022** (000027698642), concluiu:

"no sentido de que não há óbice jurídico quanto ao pleito de pagamento administrativo da diferença salarial postulada, cabendo a decisão ao titular da pasta, in casu, Secretária de Estado da Economia (art. 2º, IV, VI, XIII do Decreto 9.585/2019), através de um juízo de conveniência e oportunidade. Antes de eventual pagamento, por óbvio, condicionado às disponibilidades orçamentárias, os cálculos dos requerentes devem ser conferidos."

7. Posteriormente, a referida Procuradoria Setorial proferiu **Despacho nº 462/2022 - PROCSET** (000028237585), no qual ratificou o teor **Parecer PROCSET/ECONOMIA nº 29/2022** (000027698642).

8. Entretanto, através do **Ofício nº 6397/2021 - PGE** (000026928996), a Procuradoria Judicial PJ/PGE, orientou que *"Eventuais valores/diferenças anteriores ao trânsito em julgado da ação NÃO poderão ser pagos administrativamente (CF, 100)"*. Ademais, em caso análogo, nos autos do Processo SEI nº 202100004136367, a Procuradoria Judicial da Procuradoria-Geral do Estado, por meio do **Despacho nº 3207/2021 - PJ** (000027837414), datado de 22 de dezembro de 2021, manifestou da seguinte forma:

"Pretende-se o pagamento de eventuais diferenças anteriores à data de impetração do mandado de segurança, cuja ordem fora concedida.

Segundo o STF (súmulas n.º 269 e 271), "o mandado de segurança não é substitutivo de ação de cobrança" e a "concessão de mandado de segurança não produz efeitos patrimoniais em relação a

período pretérito, os quais devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria".
Isso significa dizer que o pagamento administrativo de eventuais diferenças relacionadas à matéria discutida no mandado de segurança somente poderá ocorrer caso a Administração reconheça o direito almejado, o que não é o caso, já que a defesa do Estado na ação mandamental se fundamentou, dentre outros argumentos, na ausência de direito da parte interessada."

9. Assim, em face da divergência entre os posicionamentos alhures mencionados, o Gabinete do Secretário-Adjunto da Secretaria de Estado da Economia, por meio do **Despacho nº 1326/2022 - GAB** (000029708699), solicitou o direcionamento dos autos à Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Economia, com o fim de obter avaliação terminativa acerca da retroatividade das progressões pleiteadas. Esta, por seu turno, com fundamento na Portaria nº 170-GAB/2020-PGE, submeteu os presentes autos à Assessoria de Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado, para apreciação superior, com vista a uniformização de entendimento sobre a matéria.

10. É o relatório. Passo a fundamentação.

11. A matéria posta a apreciação adequa-se ao teor do art. 1º, inciso I, c/c § 1º, "c", do art. 2º Portaria nº 170-GAB/2020-PGE[1].

12. De início, cumpre esclarecer que o mandado de segurança é remédio jurídico processual [2], previsto expressamente no art. 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal, com hipótese de cabimento residual - especificamente quando não cabível *habeas corpus* ou *habeas data* - para sanar lesão a direito líquido e certo em razão de ato do Poder Público, ou de quem esteja no exercício de suas atribuições.

13. Não se trata, portanto, de ação ordinária, estando sujeito a regramento processual e procedimental próprios, previstos na Lei federal nº 12.016/2009, adaptados às especificidades teleológicas da referida ação mandamental.

14. Dada a natureza específica e considerada a ausência de prejudicialidade com outros meios de tutela de direitos subjetivos, construiu-se firme jurisprudência no sentido de que o mandado de segurança não é meio adequado para proporcionar a repetição de indébitos já vencidos, nem faz as vezes de ação de cobrança.

15. Nesse sentido, dois enunciados de súmula foram editados pelo Supremo Tribunal Federal:

Súmula nº 269: "O mandado de segurança não é substitutivo de ação de cobrança". (g. n.)

*Súmula nº 271: "Concessão de mandado de segurança não produz efeitos patrimoniais em relação a período pretérito, os quais devem ser reclamados **administrativamente** ou pela via judicial própria". (g. n.)*

16. A lógica subjacente a esses enunciados sumulares deriva justamente da acepção constitucional do instituto, o qual confere ao jurisdicionado direito a um procedimento especial, de rito abreviado, visando combater atos administrativos lesivos à sua esfera jurídica. Destaca-se, ademais, que a

edição das súmulas ocorreu em momento anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988. Essa situação não invalida nem desatualiza a força normativa dessas orientações jurisprudenciais, na medida em que o próprio legislador ordinário ao tratar do procedimento reafirmou a inviabilidade do uso da referida ação para cobrança de valores pretéritos. Eis o teor do art. 14, § 4º, da Lei federal nº 12.016/2009: *"O pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias assegurados em sentença concessiva de mandado de segurança a servidor público da administração direta ou autárquica federal, estadual e municipal somente será efetuado relativamente às prestações que se vencerem a contar da data do ajuizamento da inicial"*. (g. n.)

17. Nesse sentido, já se pronunciou a Corte da Cidadania:

"(...) 1. Cinge-se a controvérsia a definir o termo inicial de produção de efeitos financeiros de sentença concessiva de Segurança. (...)

4. O legislador fez clara opção por manter a sistemática consolidada nas Súmulas 269/STF ("O mandado de segurança não é substitutivo de ação de cobrança") e 271/STF ("Concessão de mandado de segurança não produz efeitos patrimoniais em relação a período pretérito, os quais devem ser reclamados administrativamente ou pela via judicial própria").

5. Em que pese a existência de corrente contrária, merece prevalecer a jurisprudência amplamente dominante, em consonância com as Súmulas 269/STF e 271/STF, por se tratar da única forma de preservar a vigência do art. 14, § 4º, da Lei 12.016/2009. (...)" (STJ. Corte Especial. EREsp 1087232/ES, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 07/12/2016)

18. Da interpretação conjugada dos enunciados é possível extrair três momentos distintos quanto aos efeitos financeiros provocados pela concessão do writ.

19. O **primeiro** diz respeito ao lapso entre a violação do direito e a impetração do mandado de segurança. Os efeitos financeiros desse período deverão, conforme orientação sumular, ser perquiridos por via própria, que não a ação mandamental, podendo consistir **tanto em pleito administrativo, como é o caso em questão**, quanto em ação ordinária de cobrança, via judicial, portanto.

20. O **segundo**, o qual compreende o interregno entre a propositura da ação mandamental e o trânsito em julgado da decisão judicial, que deverá ser objeto de cobrança através da sistemática de execução em face da Fazenda Pública, proporcionando a expedição de Precatório ou Requisição de Pequeno Valor[3].

21. O **terceiro**, por sua vez, representa o período após o trânsito em julgado da decisão judicial em sede mandamental. Em caso de concessão de segurança determinando o pagamento de diferenças remuneratórias, a tutela mandamental consistirá em obrigação de fazer, devendo a vantagem ser incluída em folha de pagamento.

22. Dito isto, percebe-se que não há razão para reconhecer - em abstrato - óbice jurídico ao reconhecimento de pleitos administrativos relativos aos efeitos financeiros de período pretéritos à impetração da segurança, hipótese essa ventilada na situação-tipo número um retratada acima. A própria enunciação sumular revela essa possibilidade. Além disso, a impossibilidade de reconhecimento administrativo de direitos subjetivos vai de encontro a própria razão de existir do processo administrativo. A Administração Pública, por força da autotutela, deve salvaguardar a esfera jurídica dos administrados, sendo o processo administrativo um relevante meio para dirimir a assimetria informacional quanto a situações violadoras, garantindo ao administrador verdadeira oportunidade de zelar pelo respeito a juridicidade.

23. A menção, no **Ofício nº 6397/2021 - PGE** (000026928996), ao art. 100 da Constituição Federal enquanto óbice ao pagamento administrativo dos valores, conforme explicitado alhures, só tem aplicabilidade em relação aos efeitos econômicos ocorridos na **segunda fase**, compreendida **entre o ajuizamento da ação e o trânsito em julgado**. O pagamento administrativo nesse moldes significaria burla ao sistema constitucional de precatórios (art. 100) e, em consequência, à legalidade orçamentária (art. 167, inciso VI) e à separação de poderes (art. 2º e 60, § 4º, inciso III).

24. Entretanto, a referida norma não impede o reconhecimento administrativo de pedidos e o consequente pagamento de valores referentes a períodos que antecedem o ajuizamento da ação mandamental. Por óbvio, esse pagamento deve observar todas as diretrizes normativas e o respeito ao regramento regente dos gastos públicos, sendo esse mais um motivo para a escolha competir ao administrador.

25. Importante destacar, ainda, que - de fato - efetuar o pagamento administrativo das diferenças anteriores ao ajuizamento da ação implicaria em reconhecer o direito almejado pelos postulantes, conforme destacado no **Despacho nº 3207/2021 - PJ** (000027837414) alhures citado. Contudo, a oposição a pretensão autoral deduzida em Juízo, natural de qualquer demanda judicial - ainda que lastreada na ausência de direito da parte interessada -, não vincula a administração a uma postura de eterna oposição ao direito pleiteado, mormente quando já há título jurídico reconhecendo a existência do referido direito em sede jurisdicional.

26. Importante ressaltar que a orientação proferida no **Parecer PROCSET/ECONOMIA nº 29/2022** (000027698642) e ratificada no **Despacho nº 462/2022 - PROCSET** (000028237585), está de acordo com o atual paradigma de administração dialógica e consensual, onde a judicialização - onerosa tanto para Administração, quanto para os administrados - não mais ocupa a posição central na solução de conflitos. Nesse sentido tem caminhando o Estado de Goiás, inclusive através de inovações normativas, a exemplo da Lei Complementar federal nº 144/2018, a qual institui a CCMA e estabelece medidas para redução da litigiosidade. Permite-se, a título de exemplo, no art. 30, que o Procurador do Estado, independentemente de autorização, deixe de recorrer através de ato fundamentado que demonstre a alta probabilidade de não provimento. Já no art. 29, é possível que os Procuradores firmem acordos desde que respeitado o limite previsto da pretensão econômica.

27. No caso concreto, constata-se a existência de título judicial reconhecendo - ante o aspecto vinculado do ato concedente e o preenchimento dos requisitos previstos na legislação de regência - o direito líquido e certo à progressão funcional. Destarte, embora o pronunciamento judicial não vincule o administrador ao reconhecimento dos efeitos financeiros pretéritos à impetração, a decisão judicial - norma concreta - adentra no mundo jurídico como importante elemento a ser considerado quando da avaliação, pela Administração, do pleito administrativo.

28. Assim, não se constata a existência, em tese, de impedimento normativo para reconhecimento do direito subjetivo pleiteado pelos interessados, cabendo ao gestor, com auxílio da Procuradoria Setorial respectiva, ponderar acerca da plausibilidade do pedido, bem como da conveniência e oportunidade do atendimento, considerada a situação financeira e orçamentária a qual esteja sujeito.

29. Nesse ponto, acolhe-se como orientação a posição firmada nos opinativos firmados Procuradoria Setorial do Estado da Economia (**Parecer PROCSET/ECONOMIA nº 29/2022** - 000027698642 - e **Despacho nº 462/2022 - PROCSET** - 000028237585).

30. Ademais, caso seja deferida administrativamente a pretensão dos interessados, orienta-se a observância de procedimentos e parâmetros que confirmem segurança jurídica e coerência nas decisões administrativas. É dizer, deve ser considerada a existência de pleitos administrativos em sentido similar ao presente, de modo que possa haver o prévio levantamento dos montantes dos eventuais desembolsos, de modo a conferir tratamento pessoal e isonômica a todos os servidores públicos.

31. Recomenda-se, ademais, a observância das disponibilidades orçamentárias e financeiras, a conferência dos cálculos apresentados pelos requerentes, bem como o diálogo contínuo entre as Procuradorias Setoriais e a Procuradoria Judicial, com a finalidade de manter uma atuação estratégica e sistêmica na defesa do interesse público - primário e secundário - do Estado, ainda que consubstanciado na oposição a teses jurídicas que pontualmente tenham sido acolhidas pelo Judiciário.

32. Por fim, em observância a orientação jurídica desta Casa expressa no **Despacho nº 1824/2020 - GAB** (000016673902), especialmente o item 8.3 do citado despacho, bem como no **Ofício Circular nº 102/2020 - SEAD** (000016673765), expedido pela Secretaria de Estado da Administração, os quais orientam sobre as providências a serem adotadas pela Administração Pública para o pagamento em folha de diferenças salariais devidas aos servidores públicos estaduais a fim de se evitar o pagamento em duplicidade, recomenda-se, na hipótese eventual pagamento, o cumprimento pela unidade administrativa competente da alínea "a" do **Ofício Circular nº 102/2020 - SEAD**, abaixo transcrita:

*"a) Além dos documentos usuais, deverá ser juntada ao processo de diferença, a **declaração do credor**, conforme minuta anexada ao evento nº 000016673948, dando conta de que (i) não demanda atualmente nem demandou no passado com a administração pelo recebimento da mesma verba; (ii) dá plena quitação da quantia que recebe, quitação que deve expressamente abranger qualquer espécie de acréscimo ao principal; (iii) em caso de formação de título executivo decorrente do trânsito em julgado de sentença de procedência proferida em ação coletiva, assume o compromisso de não promover o pedido de cumprimento. Por lógico que essa declaração só se tornará eficaz no momento do recebimento em folha da quantia devida pela administração"*

33. Com os acréscimos retro, **aprovo** o teor do **Parecer PROCSET/ECONOMIA nº 29/2022** (000027698642), com os adendos do **Despacho nº 462/2022 - PROCSET** (000028237585), na condição de orientação e de solução a ser dada à divergência de orientações submetida ao Gabinete dessa Casa, no sentido de não ser vedado o pagamento administrativo das diferenças salariais postuladas pelos interessados - e que consideram as datas entre a violação do direito e a impetração do mandado de segurança - e cuja síntese procedimental a ser seguida encontra-se encartada nos itens 30 a 32 do presente despacho.

34. Orientada a matéria, encaminhem os autos à **Secretaria de Estado da Economia, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência dessa orientação referencial (instruída com cópia do **Parecer PROCSET/ECONOMIA nº 29/2022**, do **Despacho nº 462/2022 - PROCSET** e do presente despacho) aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Judicial, Trabalhista, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta** e no **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-PGE.

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

[1] <https://www.procuradoria.go.gov.br/files/Portarias2019/Portaria2020/PortariaN170.pdf>

[2] *Consiste, conforme doutrina de Leonardo Carneiro da Cunha, em "direito a um procedimento específico". CUNHA, Leonardo José Carneiro da. A fazenda pública em juízo. 16. ed. São Paulo: Forense, 2019, p. 565*

[3] *CUNHA, Leonardo José Carneiro da. A fazenda pública em juízo. 16. ed. São Paulo: Forense, 2019 p. 663-664*

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 16/05/2022, às 14:13, 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 000029949636 e o código CRC C86A1C9D.

ASSESSORIA DE GABINETE

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



Referência: Processo nº 202200004004076



SEI 000029949636