



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 201800004028239

INTERESSADO: SEBASTIAO ALVES FERREIRA

ASSUNTO: Revisão de proventos - posicionamento

**DESPACHO Nº 767/2018 SEI - GAB**

EMENTA: 1. Servidor público. 2. Progressão funcional. 3. Impossibilidade de aplicação de posicionamento/progressão funcional a aposentado. 4. Ofensa à EC 54/2017. 5. Recomendação de propositura de ADI em face do art. 3º-A e seu parágrafo único da Lei 19.569/2016 com a redação dada pela Lei 20.032/2018 e anulação dos atos de posicionamento. 6. Orientação pelo indeferimento do pedido.

1. Autos contendo pleito do interessado acima identificado, aposentado no cargo de Agente Fazendário I, do quadro transitório da Secretaria Estadual de Fazenda, por meio da Portaria 3.294/2012, publicada em 29 de outubro de 2012, consistente no seu posicionamento funcional no cargo de Agente Fazendário Classe I, Padrão 2, previsto no art. 3º-A da Lei estadual 19.569/2016 com a redação dada pela Lei 20.032/2018.

2. A Secretaria de Estado da Fazenda informou que o interessado foi posicionado nos termos de opção por ele efetivada, passando do cargo em que se inativou para o cargo de Agente Fazendário I, Padrão 2, cujo ato foi editado no dia 05/03/2017. Solicitou, então, orientação desta PGE.

3. A Procuradoria Administrativa se pronunciou contrária ao acolhimento do pedido. Para tanto, sustentou que: (i) com a aposentadoria o servidor se desligou do cargo e, portanto, extinguiu sua relação estatutária com o ente federativo; (ii) o novo posicionamento previsto na Lei 19.569/2016 destina-se tão somente aos servidores ativos.

4. Acato o Parecer 2.717/2018, da Procuradoria Administrativa, com os esclarecimentos e recomendações a seguir deduzidos.

5. É de conhecimento notório que os aposentados não têm direito à progressão funcional, cabe-lhes tão somente a paridade remuneratória, a depender da regra pela qual foram inativados.

6. De fato, o art. 3º-A acrescido à Lei estadual 19.569, de 29 de dezembro de 2016 pela Lei 20.032, de 06 de abril de 2018, instituiu um “posicionamento” destinado aos ocupantes dos cargos previstos no Anexo I da Lei 13.738 na classe a que pertencesse e no Padrão 3, desde que estivessem, na data da publicação desta Lei, em efetivo exercício nos termos do art. 35 da Lei n. 10.460/88.

7. Ou seja, o posicionamento em foco é destinado exclusivamente aos servidores em atividade, uma vez que exige o efetivo exercício no dia 6 de abril de 2018 na Secretaria de Estado da Fazenda. **Logo, inaplicável ao requerente que se encontra aposentado desde o dia 25 de outubro de 2012, portanto,**

**afastado do efetivo exercício das funções há mais de quatro anos quando foi editada a lei em apreço.**

## DA NECESSIDADE DE EXTINÇÃO DA INSTITUIÇÃO DE PROGRESSÕES FUNCIONAIS GRATUITAS E DA REPERCUSSÃO NAS CONTAS PÚBLICAS

8. Não há dúvida que por meio das progressões funcionais e posicionamentos instituídos neste ente federativo, como é o caso da Lei 20.032/2018, muitas categorias funcionais têm logrado, de forma, no mínimo desarrazoada, expressivos ganhos salariais, não é por outra razão que as despesas com pessoal aumentam de forma geométrica.

9. Ora, o desenvolvimento nas respectivas carreiras dos servidores públicos não pode se efetivar de forma benevolente desatrelada de um sistema de avaliação de desempenho/mérito, seja por “posicionamento automático” ou via enquadramento somente com a ultrapassagem de determinado lapso temporal como tem ocorrido sistematicamente neste ente federativo, provocando um aumento exorbitante da despesa com pessoal, como se deu, por exemplo, com as Lei 16.921/2010, 17.098/2006 e 19.569/2016, dentre outras e sem observância das finanças do erário estadual.

10. Esta PGE há bastante tempo vem apresentando proposições para a implantação de progressões fundadas no mérito profissional. A propósito transcrevo trecho extraído do Despacho AG 5540/2012 quando se orientou o seguinte: **“11. Nessa trilha e apenas a título de sugestão menciona-se os seguintes fatores que poderão ser adotados para a avaliação: a) comprometimento e orientação para resultados; b) conhecimento técnico ou do trabalho; c) desenvolvimento pessoal e qualificação profissional; d) produtividade e qualidade do trabalho; e) assiduidade e pontualidade; f) cooperação; h) iniciativa; g) motivação. 12. Quanto ao sistema de progressão por mérito, alerto que há necessidade de cautela na sua fixação com o fim de evitar conflitos com os critérios da promoção, como, por exemplo, o aproveitamento de um mesmo curso de formação e/ou aperfeiçoamento técnico, para promoção e progressão. 13. Ainda não é tudo. Outro aspecto que conduz à inaplicabilidade do sistema de progressão previsto no art. 11 da Lei n. 16.921/2010 baseado exclusivamente no lapso temporal mínimo entre um padrão e outro, é que os servidores serão beneficiados com duas vantagens remuneratórias fundadas somente no tempo de serviço uma vez que são detentores do direito à gratificação adicional por tempo de serviço conforme art. 7º, I, da Lei n. 16.921/2010 e, tal opção, não parece razoável.”** (g.n).

11. Outrossim, com o escopo de contribuir com um sistema de progressão por mérito, sugere-se que na contagem do interstício temporal sejam descontados os períodos relativos aos seguintes afastamentos: **faltas não justificadas, suspensão disciplinar, licença para interesse particular, licenças para desempenho de mandato classista, para atividade política e de mandato eletivo, em prestígio àqueles servidores mais comprometidos com as funções do cargo.**

12. Sem dúvida alguma, a implantação de sistema de progressão funcional de forma gratuita, insere-se na contramão da exigência de um padrão mínimo de qualidade e eficiência dos serviços públicos à população, pois a fixação de avaliação de desempenho/mérito para o desenvolvimento na carreira tende a estimular a busca por melhores resultados no desempenho das respectivas atividades funcionais, aliada ao aumento da qualificação profissional, dando, assim, aplicação ao princípio da eficiência fixado no art. 37 da CR/88.

13. À guisa de finalização deste tópico, repito, esta casa tem orientado contrariamente à edição de leis com este teor ante os reflexos financeiros que provocam nas despesas com pessoal sem qualquer exigência de contrapartida por parte dos servidores beneficiados.

14. Nesse cenário, segundo estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) os salários médios do funcionalismo público subiram, em termos reais (acima da inflação), 33% entre janeiro de 2003 e janeiro de 2016, enquanto na iniciativa privada esse aumento foi de apenas 10%. Este acréscimo

nas remunerações no serviço público tem sido objeto de notícias na imprensa nacional que o aponta como uma das maiores causas para o crescimento exacerbado das despesas públicas e diminuição de recursos disponíveis para investimento em serviços públicos essenciais<sup>12</sup>.

15. Estes dados também são confirmados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Nos termos deste estudo os gastos nos estados com salários do funcionalismo públicos aumentaram 53% acima da inflação entre 2004 e 2014. Para maior verticalização acerca destes dados sugiro a leitura da Nota Técnica – Evolução do Emprego Público nos Governos Subnacionais Brasileiros no período de 2004-2014 disponível em [www.ipea.gov.br/cartaconjunta](http://www.ipea.gov.br/cartaconjunta), bem ainda o percuciente estudo denominado: A Evolução do Diferencial Salarial Público-Privado no Brasil em [www.insper.edu.br](http://www.insper.edu.br), os quais confirmam o grande incremento da remuneração dos servidores públicos no Brasil.

16. Aliás, a concessão de posicionamentos/progressões funcionais representativos de verdadeiros aumentos salariais é totalmente avessa aos anseios do povo brasileiro e ao momento de dificuldade por que passa o País, com grave crise nas finanças públicas, dentre outros aspectos. **Segundo o Jornal Valor Econômico do dia 29 de agosto de 2017 em cada cinco lares do país ninguém tem renda do trabalho<sup>3</sup>** e conforme estudo publicado pelo professor da Universidade de São Paulo Rodolfo Hoffman baseado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (Pnad) cerca de 23% da população ganha menos que o salário-mínimo<sup>4</sup>. Isto é apenas uma pequena amostra dos dados econômicos e sociais terríveis que assolam as famílias brasileiras.

17. Logo, é indispensável que o estado de Goiás cesse, de uma vez por todas, a edição de leis com tais benesses salariais, sob pena de inviabilizar, inclusive, o próprio pagamento da folha salarial, sem falar na ausência de recursos para os serviços públicos essenciais à população e para o aporte de recursos necessários à complementação do Regime Próprio de Previdência que é deficitário.

#### DO NOVO REGIME FISCAL – EC 54/2017 E DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 3º-A DA Lei 19.569/2016 COM A REDAÇÃO DADA PELA Lei 20.032/2018 - DA INVALIDADE DOS ATOS DE POSICIONAMENTO E RETORNOS DOS BENEFICIADOS À SITUAÇÃO ANTERIOR

18. Prossigo. Analiso agora a questão sob a ótica das restrições quanto ao gastos públicos fixados pela Emenda Constitucional estadual n. 54/2017, a qual tem por escopo reduzir a despesa pública para enfrentar a grave fiscal que assola este ente federativo e todo o País.

19. Nesse contexto, a Emenda Constitucional n. 54, de 02 de junho de 2017, a qual instituiu o Novo Regime Fiscal<sup>5</sup> – NRF com vigência até 31 de dezembro de 2026 vedou a concessão de progressões funcionais, seja por antiguidade ou merecimento pelo prazo de três anos a partir do exercício de 2018, uma vez que delas advirão aumento da despesa com pessoal.

20. Explico. O art. 46 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual estabeleceu o seguinte: “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: I - só haverá promoção uma vez por ano, limitada às carreiras integrantes da Segurança Pública e Administração Penitenciária e da Saúde; 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.**” (g.n).

21. Por conseguinte, consoante as disposições acima está proibida a concessão de progressão funcional a todas as categorias de servidores públicos. Esclareço que a EC 55/2017 excetuou da aplicação do NRF no exercício de 2018 apenas da Defensoria Pública, a qual se submeterá a tais regras no ano vindouro. Como a Emenda 54/2017 entrou em vigor no exercício financeiro de 2018 nos termos do art. 3º da EC 55/2017, lei editada e publicada no exercício de 2018 com previsão de progressão funcional ou posicionamento

funcional não pode ter aplicação imediata.

22. Ora, nesse cenário, não resta dúvida que a Lei n. 20.032 tendo sido publicada no dia 6 de abril de 2018 e ainda com comando retroativo no parágrafo único do art. 2º à data de 29 de dezembro de 2016 é inconstitucional por afronta à EC 54/2017.

23. Diante disso, recomendo ao Chefe do Poder Executivo que proponha imediatamente a correlata ação direta de inconstitucionalidade com requerimento de provimento cautelar com o desiderato de cessar os efeitos dos artigos em apreço.

24. Neste caso é indispensável a propositura da ação apontada no item precedente, pois há impossibilidade material de suspensão da eficácia dos dispositivos em destaque apenas com fundamento no art. 46, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual, tendo em vista que a Secretaria de Estado da Fazenda já procedeu ao “posicionamento” para o Padrão III em prol de um grupo de servidores ativos, cuja remuneração após a agregação do Ajuste de Remuneração ficou inferior àqueles que se encontravam no Padrão III. E agora sobrevieram os pedidos dos inativos que julgam ter direito também à vantagem, o que representa aumento expressivo do tão notório deficit previdenciário.

25. Diante disso, recomendo a adoção das seguintes medidas: **i) instauração de processo administrativo, com fundamento na Lei 13.800/2001, para anular os posicionamentos já efetivados, oportunizando-se aos servidores beneficiados o direito ao contraditório e ampla defesa e, por conseguinte o retorno deles à situação funcional anterior; ii) a propositura imediata, pelo Senhor Governador, de ação direta de inconstitucionalidade com requerimento de provimento cautelar, consistente na suspensão imediata do art. 3º-A e seu parágrafo único da Lei 19.569/2016.**

26. Resumo, pois, a orientação nestes moldes: i) não há que se falar em posicionamento/progressão de aposentado; ii) ainda que juridicamente fosse permitido o posicionamento requerido, o pleito haveria de ser indeferido ante a inconstitucionalidade do dispositivo que o instituiu por desrespeito ao NRF fixado na EC 54/2017; iii) com o escopo de salvaguardar as contas públicas do estado de Goiás é indispensável a cessação de edição de leis concedendo progressões/posicionamentos funcionais de forma gratuita sem a fixação de critérios objetivos relativos às exigências de apresentação de melhores resultados no desempenho das atividades e de qualificação dos beneficiários; iv) é evidente a inconstitucionalidade do art. 3º-A e seu parágrafo único da Lei 19.569, de 29 de janeiro de 2016 incluídos pela Lei 20.032, de 06 de abril de 2018 por afronta à EC 54/2017, por isso, se recomenda a propositura de ação direta de inconstitucionalidade; v) necessidade de instauração incontinenti de processo administrativo disciplinar nos termos da Lei 13.800/2001 para anular os atos que efetivaram o posicionamento a fim de retorná-los à situação funcional anterior, entretanto, não terão que devolver os valores já percebidos, à vista do entendimento consolidado no Superior Tribunal de Justiça<sup>6</sup>, segundo o qual, não cabe a devolução ante a boa-fé dos envolvidos.

27. Ante o contido acima, determino que, por meio eletrônico, cópias deste despacho sejam encaminhadas aos titulares da SEGPLAN, SEFAZ, Casa Civil e GOIASPREV, ao Conselho Estadual de Políticas Salariais e Recursos Humanos, à Junta de Programação Orçamentária e Financeira e ao CEJUR, quanto a este para a devida publicidade no âmbito desta instituição.

28. Expeça-se, pois, ofício ao Ministério Público Estadual, instruído com cópia deste despacho para ciência e adoção das medidas que julgar cabíveis.

29. Logo após, os autos devem ser devolvidos à SEFAZ, recomendando-lhe a ciência do requerente nos termos da Lei 13.800/2001 acerca da decisão que será proferida

Procurador-Geral do Estado

1 Nesse sentido matéria publicada em primeiro de outubro de 2016 em <http://economia.estadao.com.br>.

2 Vide, ainda: <https://oglobo.globo.com> de 10 de abril de 2017.

3 Disponível em <http://www.valor.com.br>.

4 Vide em [www.correiobraziliense.com.br/economia](http://www.correiobraziliense.com.br/economia).

5 Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para limitar os gastos correntes dos Poderes do Estado e dos órgãos governamentais autônomos.

6 Vide REsp 124182/PB; AgInt no AREsp 418763/RS; AR 4440/PI, dentre outros.

ASSESSORIA DE GABINETE, do (a) PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO , ao(s) 11 dia(s) do mês de setembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **LUIZ CESAR KIMURA, Procurador (a)-Geral do Estado**, em 13/09/2018, às 16:23, 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](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **3996104** e o código CRC **6052E16F**.

ASSESSORIA DE GABINETE  
PRACA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010  
- GOIANIA - GO - S/C



Referência:  
Processo nº 201800004028239

SEI 3996104