



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Parecer nº23.601/2021/GAB/AM

RECLAMAÇÃO Nº 47.406/GO

Colendo Supremo Tribunal Federal

Relatora : Min. Rosa Weber

Reclamante : Estado de Goiás

Procurador : Procurador-Geral do Estado de Goiás

Reclamado : Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Advogado : Sem representação nos autos

EMENTA: RECLAMAÇÃO. ADMINISTRATIVO. PROGRESSÃO FUNCIONAL CONCEDIDA POR ACÓRDÃO EXARADO EM MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. ART. 46 DO ADCT DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS, NO QUE SUSPENDE POR 3 ANOS AS PROGRESSÕES FUNCIONAIS, NÃO FOI ABRANGIDO PELA DECISÃO LIMINAR LEVADA A EFEITO NA ADI Nº 6.129/GO. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA RECLAMAÇÃO.

I – DO RELATÓRIO

1. Trata-se de reclamação, com pedido liminar, ajuizada pelo Estado de Goiás, quanto à segurança concedida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, no bojo do Mandado de Segurança Coletivo nº 5733656.29.2019.8.09.0000, que teria descumprido a decisão liminar levada a efeito na ADI nº 6.129/GO.

2. Narra o reclamante que a Associação dos Técnicos Governamentais de Goiás – ASTEGO impetrou mandado de segurança coletivo, aduzindo que seus associados fazem jus à progressão na carreira. O TJ/GO concedeu parcialmente a segurança:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. ASSOCIAÇÃO DOS TÉCNICOS GOVERNAMENTAIS DE GOIÁS (ASTEGO). PROGRESSÕES HORIZONTAL E VERTICAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS OCUPANTES DO CARGO DE TÉCNICO GOVERNAMENTAL. LEI ESTADUAL Nº 20.197/2018. PROGRESSÃO HORIZONTAL. ATO ADMINISTRATIVO VINCULADO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO CONFIGURADO. COMPROVAÇÃO DO ATENDIMENTO AO REQUISITO TEMPORAL LEGAL. PROGRESSÃO VERTICAL. PRESSUPOSTOS LEGAIS NÃO DEMONSTRADOS. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA NESTA PARTE. DIFERENÇAS REMUNERATÓRIAS DEVIDAS A PARTIR DA IMPETRAÇÃO. TEMA 810 DO STF. 1. O mandado de segurança é a via adequada para proteger direito líquido certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade for autoridade (art. 5º, LXIX, da CF/88 e art. 1º da Lei nº 12.016/09). Portanto, afigura-se comportável o *mandamus* para assegurar direitos constitucionais sociais, a verbas que se revestem de caráter salarial e são centrais na garantia da subsistência dos servidores públicos associados e da dignidade da pessoa humana. 2. No julgamento da ADI 6129 pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, foi concedida medida cautelar para suspender a eficácia, em sua integralidade, das Emendas Constitucionais nº 54 e 55/2017, sendo novamente aplicáveis dispositivos legais e infralegais referentes a progressões funcionais de servidores públicos. 3. De acordo com a Lei Estadual nº 20.197/2018, o ato da concessão da progressão horizontal deve ser publicado no mês em que o servidor cumprir o interstício de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício no padrão em que se encontrar, produzindo-se os efeitos no mês subsequente. Com isso, uma vez atendido o requisito temporal para a progressão na carreira, possuem os servidores públicos associados (substituídos processuais) o direito líquido e certo a respectiva evolução funcional. Assim, independentemente de parecer da Comissão de Avaliação de Promoção e Progressão vinculada à da Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento, pois a falta é decorrente da inércia administrativa e não pode ser usada como justificativa para a não efetivação de um direito concedido legalmente aos servidores. Trata-se, portanto, de ato vinculado, que independe de conveniência e oportunidade administrativa. 4. Lado outro, no tocante à concessão da promoção (progressão vertical) em sede de mandado de segurança, é essencial e inafastável a apresentação de prova pré-constituída consistente na existência das vacâncias de classes e da realização de avaliação funcional por comissão instituída para tanto - prova esta que não foi carreada aos autos. Dessarte, no tocante especificamente este ponto (progressão vertical), a segurança não pode ser concedida, vez que inexistente direito líquido e certo à promoção quando não demonstrado o preenchimento de todos os requisitos legais necessários para a movimentação funcional requestada. 5. Como consequência da

parcial concessão da ordem mandamental, é devido o pagamento das repercussões econômicas a partir da data da impetração, atualizadas nos termos do Tema 810 do STF. SEGURANÇA CONCEDIDA EM PARTE.

3. Registra o reclamante a oposição de embargos de declaração, os quais foram rejeitados pelo TJ/GO.

4. Alega que *“o acórdão reclamado, ao declarar o direito de servidores estaduais a progressão funcional, baseando-se numa interpretação manifestamente equivocada da decisão proferida no âmbito da ADI 6129/GO, segue em direção oposta ao que restou efetivamente decidido por esta Suprema Corte”*.

5. Argumenta que *“ao julgar o pedido de medida cautelar veiculado na ADI 6129/GO, o STF suspendeu a eficácia apenas dos incisos I e II do art. 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás, na redação dada pelo art. 1o da Emenda no 54/2017 e o art. 113, § 8o, da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pelas Emendas nos 54/2017 e 55/2017, mantendo incólume a eficácia do art. 46, I e II do ADCT, que suspenderam as progressões funcionais e as promoções no serviço público goiano pelo prazo de três anos”*.

6. Aponta que o Plenário do STF *“(…) resolveu conceder a cautelar nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão ”*, e *“na ementa do julgado registrou-se que a cautelar fora ‘concedida integralmente, para suspender a eficácia das Emendas 54 e 55/2017’. Todavia a dúvida foi logo dissipada com a publicação do inteiro teor do acórdão, o que ocorreu em 19/12/2019”*. Argumenta que *“a partir do extrato da ata de julgamento já é possível verificar que o artigo 46, I e II, do ADCT permanece vigente e eficaz. Entretanto, o Tribunal de Justiça local interpretou a medida cautelar deferida pelo STF apenas com suporte na ementa do acórdão. Ou seja, o acórdão recorrido basicamente fundou-se na interpretação de que a eficácia de dispositivos da EC n. 54/2017 havia sido suspensa”*.

7. Finaliza arguindo que o TJ/GO “*considerou que os incisos I e II do artigo 46 do ADCT da Constituição goiana foram atingidos pela suspensão de eficácia declarada na ADI 6129/GO. Eis o ponto em que o acórdão reclamado contrariou o quanto decidido pelo STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade*”.

8. Requer, liminarmente, a suspensão do ato reclamado e, no mérito, seja julgada procedente a reclamação para “*cassar a decisão judicial reclamada por ofensa ao acórdão proferido no julgamento da medida cautelar requerida na ADI 6129/GO*”.

9. A decisão de fls. 345/354, de 24/05/2021, deferiu a liminar “*(...) para suspender o ato reclamado e seus efeitos, exarado no Mandado de Segurança Coletivo nº 5733656.29.2019.8.09.0000, em curso perante o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, até o julgamento do mérito desta reclamação*”.

10. A ASTEGO apresentou contestação (fls. 358/364), tendo, ainda, manejado agravo regimental quanto ao deferimento da liminar (fls. 366/376). Informações foram prestadas pelo Tribunal local (fls. 381/389).

11. Estes, em síntese, os fatos.

II – DO PARECER

12. *Ab initio*, verifica-se, em consulta ao sítio eletrônico do TJ/GO, que a parte ora reclamante aviou recurso especial e recurso extraordinário contra o acórdão do Mandado de Segurança Coletivo nº 5733656.29.2019.8.09.0000, que estão em processamento no TJ/GO. Assim, a presente reclamação foi ajuizada antes do trânsito em julgado do ato impugnado, pelo que satisfeito o requisito do inc. I do § 5º do art. 988 do CPC.

13. O cerne da questão consiste em aquilatar se a liminar concedida por este e. STF na ADI nº 6.129/GO abrange, ou não, o art. 46 do ADCT da Constituição do Estado de Goiás.

14. A ADI em tela foi ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, visando a declaração de inconstitucionalidade formal da Emenda 54/2017 e dos arts. 2º e 4º da Emenda 55/2017, ambas as Emendas à Constituição do Estado de Goiás.

15. Foi destacado pela Procuradora-Geral da República que:

(...) as emendas constitucionais goianas contrariam os arts. 24-I e §1.º (competência da União para editar normas gerais de direito financeiro), 169-caput (competência da União para definir os limites de despesas com pessoal), 198- §2.º-II (recursos mínimos para o custeio dos serviços públicos de saúde) e 212 (recursos mínimos para o custeio dos serviços públicos de educação) da Constituição.

As normas transcritas impõem limitações de gastos aos Poderes Executivo (administração direta, autárquica e fundacional, fundos especiais e empresas estatais dependentes), Legislativo e Judiciário e órgãos governamentais autônomos (Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, Defensoria Pública do Estado e Ministério Público)

Neste esteio, a Emenda Constitucional 54/2017 alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual de Goiás visando à limitação de gastos correntes dos Poderes instituídos e órgãos governamentais autônomos, até 31.12.2026.

De acordo com o artigo 41, referidos entes não poderão exceder a despesa corrente de cada exercício àquela realizada no exercício imediatamente anterior, acrescida de variação do Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) ou Receita Corrente Líquida (RCL) – esta relativa ao período de doze meses, com encerramento em junho quanto ao exercício antecedente ao do orçamento vigente.

Conforme o artigo 42, a partir do terceiro exercício de vigência poderá referido limite ser revisto quando da propositura da LDO pelo Governador do Estado, caso preenchidas ao menos duas das condições elencadas nos incisos correspondentes.

Os artigos 45 e 46, na redação conferida pela Emenda, versam sobre aplicações mínimas de recursos em áreas essenciais (saúde e educação) e em áreas eleitas pelo Constituinte derivado decorrente (infraestrutura), bem como sobre o funcionalismo público no âmbito do Executivo, limitando as promoções e progressões dos servidores. Por seu turno, os artigos 43 e 44 discorrem a respeito da responsabilidade e das vedações em caso de descumprimento do Novo Regime Fiscal.

A Emenda Constitucional 54/2017 promoveu alteração no corpo do texto da Constituição do Estado de Goiás, acrescentando ao art. 113 o §8.º, que estipula novo conceito de limite de despesa com

pessoal, por meio da exclusão das despesas com os pensionistas e os valores referentes ao Imposto de Renda Retido na Fonte, em que os servidores públicos figurem enquanto sujeitos passivos da obrigação tributária.

Já a Emenda Constitucional 55/2017 criou regra especial, para o exercício de 2018, quanto ao Novo Regime Fiscal, nos termos da redação do parágrafo único do artigo 41, e altera a redação do art. 113- §8.º da Constituição goiana.

(...)

O art. 24-I da Constituição atribui à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência para legislar, concorrentemente, sobre direito financeiro. Seguindo o modelo de repartição de competência legislativa, traçado pelo art. 24-§ 1.º a 4.º da Constituição, cabe à União dispor sobre normas gerais e aos Estados e ao Distrito Federal tratar sobre o tema de forma supletiva ou suplementar, dependendo da existência de lei nacional.

(...)

As emendas constitucionais goianas dispuseram de forma mais leniente sobre o controle de verbas públicas do que o parâmetro consolidado pela EC 95/2016: prazo de vigência menor (ADCT/CE, art. 40-caput), possibilidade de revisão a partir do terceiro ano de vigência (ADCT/CE, art. 42), rol mais restrito de vedações no caso de descumprimento dos limites impostos (ADCT/CE, art. 44). Além disso, as normas impugnadas alteraram o conceito de despesas públicas com pessoal, deixando de incluir as despesas com pensionistas e o imposto de renda retido na fonte nos limites de gastos com pessoal (CE, art. 113-§8.º). Essa medida permitiu que o Estado franqueasse a assunção de novos compromissos financeiros, o que resultou na elevação do grau de endividamento do ente federado.

(...)

Não poderiam as emendas constitucionais estaduais instituir regime fiscal mais brando do que o modelo definido pela EC 95/2016, especialmente no que se trata de despesas e limites divorciados da lei de responsabilidade fiscal, sob pena de afronta ao modelo constitucional de repartição de competência legislativa, que confere à União a atribuição de dispor sobre normas gerais de direito financeiro.

(...)

16. Por essas razões, a Procuradoria-Geral da República requereu a declaração de inconstitucionalidade formal da Emenda 54/2017 e dos arts. 2º a 4º da Emenda 55/2017, por afronta ao art. 24, I e §1º, da Constituição Federal.

17. O Plenário da Suprema Corte, ao analisar o pedido cautelar na ADI nº 6.129/GO, concluiu pelo deferimento, em acórdão assim ementado:

AÇÃO DIRETA. CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. EMENDAS 54 E 55/2017 À CONSTITUIÇÃO

DO ESTADO DE GOIÁS. INSTITUIÇÃO DE REGIME FINANCEIRO. CONCEITO DE DESPESA DE PESSOAL E LIMITAÇÃO DE GASTOS. DESVINCULAÇÃO DE GASTOS COM SAÚDE E EDUCAÇÃO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE REGRAS DE DIREITO FINANCEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA. 1. As Emendas 54 e 55/2017 à Constituição do Estado de Goiás instituíram novo regime fiscal, com novos contornos para o conceito de despesa de pessoal e para as regras de vinculação de gastos em ações e serviços de saúde e educação. 2. Embora os Estados possuam competência concorrente para legislar sobre direito financeiro (art. 24, I, da CF), estão os mesmos obrigados a exercê-la de forma compatível com o próprio texto constitucional e com a legislação nacional editada pela União a título de legislar sobre normas gerais de Direito Financeiro (art. 24, inciso I e § 1º, c/c art. 163, I, e 169, caput, da CF), em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101/2001, limitação que também alcança o exercício da autonomia e poder de auto organização do ente político (art. 25 da CF). 3. O art. 113, § 8º, da Constituição goiana, com a redação dada pela EC 55/2017, ao determinar a exclusão do limite de despesa de pessoal das despesas com proventos de pensão e dos valores referentes ao Imposto de Renda devido por seus servidores, contraria diretamente o art. 18 da LRF, pelo que incorre em inconstitucionalidade formal. 4. O art. 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás, com a redação conferida pela EC 54/2017, contraria o art. 198, § 2º, e o art. 212, ambos da CF, pois flexibiliza os limites mínimos de gastos com saúde e educação. 5. Medida Cautelar concedida integralmente, para suspender a eficácia das Emendas 54 e 55/2017 à Constituição do Estado de Goiás.

(ADI 6129 MC, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-284 DIVULG 18-12-2019 PUBLIC 19-12-2019 REPUBLICAÇÃO: DJe-071 DIVULG 24-03-2020 PUBLIC 25-03-2020).

18. O art. 46 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional Estadual 54/2017 e versa acerca da suspensão, por 3 anos, das progressões nas carreiras do funcionalismo do Estado de Goiás.

19. Todavia, não obstante no acórdão da liminar na ADI conste que foi integralmente concedida a medida, o que ocorreu de fato é que a liminar concedida foi para suspender a eficácia do art. 113, § 8º, da Constituição estadual (limites de despesas com pessoal), e do art. 45, I e II, do ADCT estadual (aplicação mínima de recursos públicos), com a redação dada pelas Emendas 54/2017 e 55/2017.

20. Essa conclusão se chega pela leitura das discussões ocorridas quando do deferimento da liminar na ADI, sendo que na ata do julgamento, publicada em 01/10/2019, consta que:

“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”.
(Grifos nossos).

21. Assim, tem-se que o art. 46 do ADCT goiano, na redação pela EC 54/2017, que suspende por 3 anos as progressões de carreira, não foi abrangido pela cautelar na ADI nº 6129/GO, pelo que o TJ/GO mal aplicou o quanto decidido no paradigma.

22. Nesse sentido, cita-se a decisão monocrática na RCL nº 39088/GO, rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 18/03/2021, sendo que em sessão virtual finalizada em 26/06/2021, a 2ª Turma deste STF desproveu agravo regimental, mantida a decisão. No voto do Min. Gilmar Mendes, relator, no julgamento do agravo regimental, consta que:

(...)

É certo que, na oportunidade, o Plenário desta Corte concedeu medida cautelar, para suspender a eficácia do artigo 113, § 8o, da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pelas Emendas 54/2017 e 55/2017, que excluía do conceito de limite de despesas com pessoal, para aferição do teto legalmente fixado, os valores alusivos ao pagamento de pensionistas assim como os referentes ao imposto retido na fonte incidente sobre os rendimentos pagos aos agentes públicos. A decisão do Supremo, ainda, suspendeu 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 54/2017, tendo em vista que flexibilizavam os limites mínimos de gastos com saúde e educação.

Conforme já assentei anteriormente, extrai-se do voto condutor do acórdão paradigma que o disposto no art. 46, II, do ADCT/GO não foi objeto de discussão. Nesse sentido, confira-se a ata de julgamento publicada em 1º.10.2019. (...)

Por isso, entendo inexistir determinação desta Corte no sentido de suspender a eficácia do disposto no art. 46 do ADCT/GO, instituído pela citada emenda constitucional.

(...)

Portanto, entendo que o Juízo reclamado ofendeu a autoridade desta Corte Suprema, na medida em que os atos reclamados se fundamentam na decisão cautelar proferida nos autos da ADI 6.129-MC/GO, a qual não suspendeu os efeitos do art. 46 do ADCT/GO.

(...)

À vista do exposto, opina-se pela procedência da reclamação.

Brasília/DF, 18 de agosto de 2021.

ALCIDES MARTINS
Subprocurador-Geral da República

AGR