



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO GABINETE

PROCESSO: 202218037004491

INTERESSADO: HEBER ARAUJO SILVA

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 1460/2022 - GAB

EMENTA: ADMINISTRATIVO.  
SERVIDOR PÚBLICO.  
PROGRESSÃO FUNCIONAL.  
RECONHECIMENTO PELO  
ESTADO NA PORTARIA Nº  
1158/2022 - SEAD.  
EFEITOS FINANCIEROS  
COM TERMO INICIAL A  
PARTIR DE JULHO DE  
2022. INCIDÊNCIA DE  
NORMA PROIBITIVA DA  
CONCESSÃO DE  
EVOLUÇÃO.  
IMPOSSIBILIDADE DE SE  
RECONHECER  
RETROATIVAMENTE O  
DIREITO A PAGAMENTO DE  
OBRIGAÇÃO QUE NÃO  
PODERIA SER  
CONSTITUÍDA  
ANTERIORMENTE. DATA  
DE IMPLEMENTO QUE  
NÃO TORNA EXIGÍVEL O  
ACRÉSCIMO

SALARIAL. TEMA 1075 DE  
RECURSO REPETITIVO DO  
STJ. DISTINÇÃO E  
INAPLICABILIDADE AO  
CASO CONCRETO.  
MATÉRIA ORIENTADA.

1. Os autos aportaram nesta Casa para fins de apreciação do Parecer SEAD/ADSET nº 41/2022 ([000032546618](#)), que submete a este Gabinete a análise do requerimento de Heber Araújo Silva, investido no cargo de Gestor de Planejamento e Orçamento, pertencente ao quadro de servidores públicos permanentes da Secretaria de Estado da Administração - SEAD, no qual solicita o pagamento administrativo de diferenças salariais retroativas das progressões funcionais, do Padrão E para F, a partir de 28/01/2018 e, após, para o Padrão G, em 28/01/2022, com base na Portaria nº 1158/2022 - SEAD ([000032206911](#)).

2. As informações funcionais do servidor seguem especificadas:

NOME	Heber Araújo Silva
CARGO	Gestor de Planejamento e Orçamento
FUNDAMENTO LEGAL	Art. 10 da Lei estadual nº 16.921/2010
ESPÉCIE DE EVOLUÇÃO	<input checked="" type="checkbox"/> Progressão <input type="checkbox"/> Promoção
CRITÉRIO DE EVOLUÇÃO	<input type="checkbox"/> Apenas decurso de tempo <input checked="" type="checkbox"/> Decurso de tempo e outras exigências
PERÍODOS VEDADOS EM QUE OS BLOCOS AQUISITIVOS TERIAM SIDO SUPOSTAMENTE IMPLEMENTADOS	<input checked="" type="checkbox"/> Entre 1º/01/2018 e 30/06/2021 <input type="checkbox"/> Entre 28/05/2020 e 31/12/2021

3. A Procuradoria Setorial concluiu pela inviabilidade do pleito "(...) em razão de o próprio ato concessivo das progressões ter disposição específica quanto aos efeitos financeiros, tomando como base as limitações impostas legalmente, decorrentes da submissão do Estado de Goiás ao Plano de Recuperação Fiscal".

4. Pois bem, a Procuradoria Setorial da Secretaria de Administração - SEAD orientou a matéria de forma adequada, cabendo alguns acréscimos à fundamentação utilizada.

5. O direito à progressão funcional neste exercício de 2022, considerados os condicionantes de ordem financeira previstos na legislação, já foi objeto de orientação desta Casa nos Despachos nºs 198/2022 - GAB ([000027511363](#)), 153/2022 - GAB ([000027240273](#)), 503/2022 - GAB ([000029284946](#)) e 1760/2021 - GAB ([000024763802](#)). Trata-se, portanto, de matéria já orientada, cabendo às Procuradorias Setoriais, diretamente, oferecer assessoramento sobre o tema em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes dos citados despachos.

6. De acordo com essas orientações, temos uma sucessão de períodos em que restou vedada a concessão de evoluções funcionais:

(i) Entre 1º/01/2018 e 30/06/2021, teve vigência o [art. 46 do ADCT \(Ato das Disposições Constitucionais Transitórias\) Estadual](#), que compõe o NRF (Novo Regime Fiscal), onde vedou-se a concessão de progressões funcionais durante o período especificado. O art. 46 do ADCT não significou a suspensão, durante sua vigência (1º/01/2018 a 30/06/2021), do cômputo do tempo necessário às progressões funcionais, mas tornou inexigíveis, nesse mesmo intervalo, os respectivos benefícios, já que suspendeu a eficácia de dispositivos legais que os instituíram;

(ii) Entre 28/05/2020 (data da entrada em vigor da Lei Complementar federal nº 173/2020) e 31/12/2021 incidiram as restrições decorrentes do art. 8º, incisos I e IX, da Lei Complementar federal nº 173/2020, com aplicabilidade distinta conforme as espécies de progressões funcionais previstas na ordem jurídica estadual, sendo que: (i.1) a progressão funcional decorrente do simples decurso do tempo (progressão objetiva), poderia ser concedida no referido lapso, conforme ressalva do inciso I (vantagem derivada de “determinação legal anterior à calamidade pública”); por outro lado, o inciso IX vedou o cômputo desse período (28/05/2020 a 31/12/2021) para a formação/aquisição do direito à evolução funcional

decorrente exclusivamente do decurso de tempo; (ii.2) a progressão funcional não lastreada exclusivamente no decurso do tempo, que se sujeita, por lei, também à avaliação meritória (progressão subjetiva), tinha sua concessão vedada pelo inciso I no lapso de 28/05/2020 a 31/12/2021, - proibição que impediu também qualquer providência pelo Poder Público para dar consecução à análise do mérito do servidor - embora admitida a contagem desse intervalo para a formação do direito respectivo, porquanto sem incidência o inciso IX. Mesmo sendo possível a contagem do intervalo, a vantagem não era exigível, porque sua concessão estava proibida pelo art. 8º, inciso I, da Lei Complementar federal nº 173/2020. A contagem do tempo não se confunde com a possibilidade de concessão da evolução funcional. A concessão da evolução funcional é a efetiva movimentação ascendente do servidor dentro de padrões ou classes da carreira que, por implicar aumento remuneratório, foi vedada na forma do art. 8º, inciso I, da Lei Complementar federal nº 173/2020. Por sua vez, a garantia de contagem do tempo serve para que o lapso temporal referido na lei seja considerado em futuras progressões, que só serão exigíveis depois de superada a norma proibitiva do art. 8º, inciso I, da Lei Complementar federal nº 173/2020.

Em síntese:

- Progressão funcional decorrente do simples decurso de tempo: sob a ótica da Lei Complementar federal nº 173/2020, permitida, com base na ressalva do art. 8º, I, porém vedado o cômputo desse período (28/05/2020 a 31/12/2021) para a formação/aquisição do direito à evolução funcional; e

- Progressão funcional com exigências adicionais ao decurso de tempo: vedada, com base na primeira parte do mesmo art. 8º, inciso I, da Lei Complementar federal nº 173/2020, sendo permitida a contagem do lapso de 28/05/2020 a 31/12/2021 para progressões concedidas após o período de proibição, nos termos do art. 8º, inciso IX, da Lei Complementar federal nº 173/2020.

(iii) A partir de 22/09/2021, data da publicação do deferimento do ingresso do Estado de Goiás no Regime de Recuperação Fiscal (RRF), este ente federado passou a se submeter às limitações do art. 8º da Lei Complementar federal nº 159/2017, que somente poderiam ser ressalvadas, nos termos do art. 8º, § 2º, inciso II, da referida lei, a partir da vigência do Plano de Recuperação Fiscal, o que se deu em 1º/01/2022; e

(iv) O Plano de Recuperação Fiscal, por sua vez, ressalvou a concessão de evolução funcional de órgãos/categorias que estavam represadas pelo NRF

estadual, permitindo impactos financeiros a partir de agosto de 2022. Seguindo essa diretriz, foram publicadas portarias de concessão da evolução funcional em julho de 2022, de modo que os primeiros acréscimos remuneratórios passam a ser devidos em agosto deste ano, por força do art. 96 da Constituição do Estado de Goiás, em conformidade com a estimativa do Plano de Recuperação Fiscal (Nota Técnica nº 7/2021 - SUGEP, p. 05, SEI [000030488348](#)).

7. Essas informações podem ser assim esquematizadas:

DE 1º/01/2018 A 30/06/2021	De 28/05/2020 a 31/12/2021	De 22/09/2021 a 1º/01/2022	De 1º/01/2022
VEDAÇÃO DO ART. 46 DO ADCT	Vedações do art. 8º, incisos I e IX, da Lei Complementar federal nº 173/2020, que proibiram a concessão de progressões subjetivas (não incluídas na ressalva do art. 8º, inciso I, parte final) e impediram a contagem de tempo para as progressões objetivas que não levem em conta o mérito do servidor (art. 8º, inciso IX)	Vedação do art. 8º da Lei Complementar federal nº 159/2017, que perdurou até a vigência do Plano de Recuperação Fiscal	Ausência ressalvas Recupera impacto decorren progress incidênci concessã implicaria Regime Fiscal exclusão Goiás

8. As vedações acima à concessão de evoluções funcionais tem como corolário a impossibilidade de se reconhecer efeitos financeiros retroativos ao período em que não era possível conceder a evolução funcional. Isso porque, as medidas de vedação foram adotadas como parte de um plano de austeridade fiscal, cuja finalidade é promover economia para os entes estatais - e não meramente postergar o pagamento de vantagens remuneratórias -, o que, em verdade, representaria manobra de grande risco fiscal. O pagamento de quantias retroativas só se justificaria na existência de uma obrigação exigível, o que não ocorreu. Durante a vigência das normas de austeridade fiscal, o Estado de Goiás estava desobrigado da concessão das progressões funcionais e, portanto, nenhum crédito correspondente foi constituído contra o Poder Público naquele tempo. Por esse motivo, não

podem ser exigidos quaisquer valores ou pagamentos com efeitos retroativos ao intervalo das vedações, sob pena de infirmados ditos impedimentos normativos fiscais.

9. Para exemplificar essa linha de raciocínio, cito a lógica equivalente adotada pela Lei Complementar federal nº 191/2022, que alterou a redação do [art. 8º, § 8º, da Lei Complementar federal nº 173/2020](#), afastando a restrição do inciso IX do mesmo artigo aos servidores públicos civis e militares das áreas de saúde e de segurança pública da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A finalidade da lei foi garantir um regime mais benéfico a específicas categorias do funcionalismo público que tiveram atuação intensa no combate à pandemia do novo coronavírus, permitindo a contagem do tempo de vigência da Lei Complementar federal nº 173/2020 para fins de implemento de vantagens remuneratórias fundadas apenas na aquisição de tempo de serviço, mas impondo que os respectivos efeitos financeiros só sucedessem a partir de 1º de janeiro de 2022 (§8º, incisos I e IV). Importante observar que o legislador federal, mesmo prevendo um regime mais benéfico a determinados segmentos funcionais, afastou expressamente a possibilidade de pagamentos retroativos ao tempo de vigor das restrições da Lei Complementar federal nº 173/2020, conforme restou justificado no [parecer de aprovação do projeto que deu origem à lei](#):

"Mutatis mutandis, a ideia primacial é computar o período aquisitivo dos direitos elencados, sem que haja o correspondente pagamento, até o fim do plano nacional de austeridade fiscal. Sendo a teleologia da norma gerar forte economia para os entes estatais que disciplina, proibir tão somente o pagamento nesse período para essas categorias que combatem de frente a pandemia parece atender perfeitamente à finalidade da Lei Complementar nº 173/2020.

Não menos importante, louvável a pretensão do autor de prever que os novos blocos aquisitivos, dos direitos acima especificados, não gerarão direito ao pagamento retroativo de atrasados, o que garante que, de fato, não haverá nenhum prejuízo econômico aos entes estatais pela continuação da contagem do tempo de serviço para todos os fins."

10. Em síntese, a interpretação sistemática e teleológica das leis e normas que instituem o regime de austeridade fiscal adotado pelo Estado de Goiás desde 2018 permite a extração da seguinte regra: quando o legislador veda a concessão de um acréscimo remuneratório durante um determinado intervalo temporal, a consequência lógica é que resta vedado também o reconhecimento de efeitos financeiros retroativos ao mesmo lapso. Logo, a mera expiração de vigência da norma proibitiva não tem o condão de justificar o pagamento do direito, até então vedado, com eficácia retroativa à época em que vigia o impedimento, sob pena de ofensa à finalidade inibitória da lei ou ato normativo.

11. Além disso, tratando especificamente da Lei Complementar federal nº 173/2020, o reconhecimento do direito retroativo de diferenças salariais a quaisquer

categorias funcionais resultaria em situação teratológica em que os grupos de servidores aos quais foi destinado um regime mais benéfico (com o afastamento da restrição do inciso IX do art. 8º da Lei Complementar federal nº 173/2020) estariam em posição menos vantajosa, por não poderem ter reconhecido o direito a pagamentos retroativos, conforme alteração legislativa promovida pela Lei Complementar federal nº 191/2022.

12. Registre-se que esse mesmo entendimento já foi firmado por esta Casa no Despacho nº 503/2022 - GAB ([000029284946](#)), em que se consignou que "Não há direito ao pagamento de atrasados justamente porque a suspensão do cômputo do lapso temporal de pandemia esteve respaldada em dispositivo legal válido e eficaz. Em outras palavras, a edição da LC nº 191/2022, expressamente, não provoca efeitos financeiros retroativos, na medida em que a contagem do período pandêmico para fins de evolução funcional não era exigível antes da sua vigência".

13. Importante pontuar que a restrição imposta pela Lei Complementar federal nº 173/2020 não se confunde com a imposição de um limite orçamentário - como é feito, por exemplo, pela Lei Complementar federal nº 101/2000 - para a realização de gastos com pessoal. Na verdade, a intenção do legislador foi a de instituir uma medida excepcional para frear os gastos dos entes públicos, diante do cenário de crise vivenciado e não de apresentar balizas permanentes para a gestão fiscal pública.

14. Com efeito, não se aplica aqui a conclusão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no tema repetitivo 1075. Isso porque, a jurisprudência firmada pelo STJ enfrentou especificamente a "Legalidade do ato de não concessão de progressão funcional do Servidor Público, quando atendidos todos os requisitos legais, sob o fundamento de que superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de Ente Público" (grifou-se). Essa linha de entendimento já foi abonada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás que, no [Mandado de Segurança 5108296-10.2020.8.09.0000](#), identificou uma distinção entre o tema 1075, fundado em situação de normalidade fiscal, e a situação do Estado de Goiás, que encontra-se em regime anormal de Recuperação Fiscal [1]. Em igual sentido, há precedente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná reconhecendo a inaplicabilidade da tese fixada no tema 1075 diante dos mecanismos estabelecidos pela Lei Complementar federal nº 173/2020[2].

15. No caso de progressões obstadas, seja por Emenda à Constituição Estadual, medidas excepcionais da Lei Complementar federal nº 173/2020 ou mesmo pela entrada no Regime de Recuperação Fiscal, o fundamento utilizado não é o limite orçamentário, mas a própria determinação normativa que impede a evolução do servidor, ainda que haja limite orçamentário disponível. Ademais, a cláusula normativa que obsta a concessão de evolução impede também que se considerem atendidos "todos os requisitos legais", o que, novamente, demonstra a inaplicabilidade da tese ao caso.

16. Tratando do caso do requerente, temos que a movimentação funcional consiste em progressão vertical (com mudança de classe) fundada no art. 10 da Lei estadual nº 16.921/2010[3]. Referido dispositivo traz como exigência para a progressão dois requisitos: decurso de tempo e obtenção de certificação, de modo que a evolução funcional não se satisfaz meramente com a aquisição de mero tempo de serviço, atraindo a vedação do art. 8º, inciso I, primeira parte, da Lei Complementar federal nº 173/2020, que impediu a concessão até 31/12/2021, além das vedações do art. 56 do ADCT da CE/GO (de 1º/01/2018 a 30/06/2021) e do art. 8º da Lei Complementar federal nº 159/2017 (de 22/09/2021 até 1º/08/2022).

17. Nessa esteira, o senhor Heber Araújo Silva pede o pagamento retroativo de efeitos financeiros de evoluções funcionais cujos requisitos teriam sido implementados entre 2018 e 2022, ou seja, durante a vigência dos regimes de austeridade fiscal. Nesse caso, as normas impeditivas da concessão de progressão que incidem são: (i) o art. 46 do ADCT, na redação dada pela EC estadual nº 54/2017; (ii) o art. 8º, inciso I, da Lei Complementar federal nº 173/2020, por tratar-se de evolução funcional que não se satisfaz meramente com a aquisição de determinado tempo de serviço; e (iii) o art. 8º da Lei Complementar federal nº 159/2017, já que a segunda implementação ocorreu após a entrada do Estado de Goiás no RRF e fora do período ressalvado pelo Plano de Recuperação Fiscal, em que se tornou viável a concessão de evolução funcional. Resume-se:

<p>1º BLOCO AQUISITIVO COM IMPLEMENTO EM 28/01/2018</p>	<p>Incidência do art. 46 do ADCT</p>
<p>2º BLOCO AQUISITIVO COM IMPLEMENTO EM 28/01/2022</p>	<p>Incidência do art. 8º, I, primeira parte, da Lei Complementar federal nº 173/2020, por tratar-se de evolução funcional que não se satisfaz meramente com a aquisição de determinado tempo de serviço</p> <p>Incidência do art. 8º da Lei Complementar federal nº 159/2017, sem aplicação da ressalva do Plano de Recuperação Fiscal, que somente permitiu efeitos financeiros decorrentes de evolução funcional a partir de agosto de 2022</p>

18. Diante da incidência das normas proibitivas, as datas de implemento servem apenas para uma referência temporal, mas não representam o termo inicial da exigibilidade do direito, seja à progressão (que só foi reconhecida em julho de 2022) ou de seu corolário, os respectivos efeitos financeiros.

19. Feitos esses acréscimos, é possível adotar os fundamentos da peça opinativa como se aqui estivessem transcritos, empregando-se a técnica da fundamentação per relationem para efeito de assentar o posicionamento da Procuradoria-Geral do Estado acerca da questão jurídica posta pelo órgão consulente.

20. Isso posto, adoto e aprovo o Parecer SEAD/ADSET nº 41/2022 ([000032546618](#)), com os acréscimos deste despacho, cuja orientação resta sintetizada nos seguintes termos:

(i) A existência de regime de austeridade fiscal que impede a concessão de evolução funcional tem como consequência a impossibilidade de se reconhecer o direito a valores retroativos ao período de vedação. Isso porque, somente haverá a constituição válida de um crédito após cessarem as normas impeditivas do fato gerador da obrigação; e

(ii) Diante da incidência de norma proibitiva, as datas de implemento referidas na Portaria nº 1158/2022 - SEAD ([000032206911](#)) servem apenas para uma referência temporal, mas não representam o termo inicial da exigibilidade do direito. A exigibilidade, diante da submissão do Estado de Goiás ao Regime de Recuperação Fiscal, tem como termo inicial a data prevista no Plano de Recuperação Fiscal (agosto de 2022).

21. Matéria orientada, volvam os autos à Secretaria de Estado da Administração, via Procuradoria Setorial, para os devidos fins. Antes, considerando-se os termos didáticos em que foram expostos os diversos regramentos impeditivos aos pleitos de progressão funcional, bem como das orientações precedentes que já foram firmadas por esta Casa, dê-se ciência aos os 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).

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

[1] No julgamento do Mandado de Segurança nº 5108296-10.2020.8.09.0000, a aplicação do tema 1.075 de Recurso Repetitivo do STJ foi afastada com base nos seguintes fundamentos:

"Cumpre, por fim, analisar a pretensão dos Impetrantes, proposta em sede de memoriais, sobre a aplicabilidade de precedente firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, no REsp [1878849](#) (Tema 1.075), em recentíssimo julgado sob o rito dos recursos repetitivos – datado de 24/02/2022 –, o qual definiu: (...) É ilegal o ato de não concessão de progressão

funcional de servidor público, quando atendidos todos os requisitos legais, a despeito de superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de ente público, tendo em vista que a progressão é direito subjetivo do servidor público, decorrente de determinação legal, estando compreendida na exceção prevista no inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000 (...)

O caso julgado diverge da situação em tela, uma vez que o Estado de Goiás não se apresenta em situação de normalidade fiscal.

Sendo assim, há de se aplicar o instituto de distinguishing, tendo em vista que o Estado de Goiás encontra-se em Regime de Recuperação Fiscal e o julgado do STJ analisou a questão em sede de normalidade fiscal, em que as regras aplicáveis seria apenas as da Lei Complementar 101/2000."

[2] A"GRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO COLETIVA – SUSPENSÃO DE PROCESSO EM FACE DO TEMA 1075/STJ – INVIALIDADE - DISTINÇÃO DO CASO EM QUESTÃO - LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020 E DECRETO ESTADUAL 4385/2020 - RECURSO PROVIDO." (TJPR - 1ª C. Cível - 0011915-93.2021.8.16.0000 - Londrina - Rel.: DESEMBARGADOR GUILHERME LUIZ GOMES - J. 26.07.2021) (TJ-PR - AI: 00119159320218160000 Londrina 0011915-93.2021.8.16.0000 (Acórdão), Relator: Guilherme Luiz Gomes, Data de Julgamento: 26/07/2021, 1ª Câmara Cível, Data de Publicação: 26/07/2021)

[3] "Art. 10. Ao Gestor Governamental é garantido o direito à progressão vertical na carreira desde que ele:

I – possua 04 (quatro) anos de efetivo exercício na classe ocupada, respeitada para a primeira a aprovação em estágio probatório;

II – obtenha a certificação profissional exigida para a classe almejada."

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO

Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial