



GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS
Secretaria de Estado da Casa Civil

OFÍCIO MENSAGEM Nº 55 /2020

Lei nº 20.756 / 2020.

Goiânia, 28 de janeiro de 2020.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Estadual Lissauer Vieira
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás
Palácio Alfredo Nasser
Goiânia/GO

Assunto: Veto parcial ao Autógrafo de Lei nº 459/2019.

Senhor Presidente,

Reporto-me ao Ofício nº 1.326-P, de 26 de dezembro de 2019, que encaminhou à Governadoria o Autógrafo de Lei nº 459, de 21 de dezembro de 2019, o qual dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado de Goiás, das autarquias e fundações públicas estaduais, e dá outras providências, a fim de comunicar-lhe que, apreciando o seu teor, decidi, no uso da competência a mim conferida pelo § 1º do art. 23 da Constituição Estadual, vetá-lo parcialmente, pelas razões expostas a seguir.

RAZÕES DO VETO

O ato, editado no contexto das reformas previdenciárias federal e estadual, juntamente com as alterações na legislação dos integrantes do Quadro do Magistério Público Estadual, em alinhamento com o ordenamento constitucional vigente, pretende atualizar e aprimorar o regime jurídico dos servidores do Estado de Goiás.

Os dispositivos vetados são o parágrafo único do art. 1º, o parágrafo único do art. 62 e o art. 165 e seus incisos.

Quanto ao primeiro dispositivo objeto de voto:

“Art. 1º (...)

Parágrafo único. As disposições desta Lei não se aplicam aos servidores e integrantes das carreiras do Ministério Público, Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas do Estado e dos Municípios e da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás.”

Sobre o parágrafo único do art. 1º, inserido por emenda parlamentar, tanto a Secretaria de Estado da Administração quanto a Procuradoria-Geral do Estado se manifestaram pela sua inconstitucionalidade.

Por meio do Despacho nº 769/2020/GAB, que instrui o processo SEI nº 202000013000058, o Secretário de Estado da Administração aprovou a Nota Explicativa nº 4/2020/SGDP, da Subsecretaria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas, e argumentou que o regime jurídico no âmbito do estado deve ser único, conforme previsto no art. 39 da Constituição Federal, a exemplo da Lei federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, e é aplicada aos servidores dos demais poderes e órgãos autônomos daquele ente.

Ao final, concluiu o titular daquela pasta que o §1º do art. 61 do Texto Constitucional reserva a iniciativa para a edição do regime jurídico dos servidores ao Chefe do Poder Executivo, de modo que aos Chefes dos demais Poderes ficaria resguardada a competência para dispor sobre sua organização administrativa e funcional, bem como sobre criação de cargos e remuneração, respeitados os limites constitucionais do inciso XI do art. 37.

Após análise dos fundamentos que suscitaram a apresentação da emenda parlamentar aditiva do parágrafo único ao art. 1º, a Procuradoria-Geral do Estado, por meio do Despacho nº 88/2020/GAB, inserto nos autos nº 202000013000058, assim se manifestou:

7. Por óbvio, estão automaticamente excluídos das aludidas regras estatutárias os integrantes da carreira do Ministério Público (Promotores e Procuradores de Justiça), membros da Magistratura (Juízes e Desembargadores), Deputados Estaduais, além dos Conselheiros e Procuradores do Ministério Público dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, porque são regidos pelas respectivas leis orgânicas, tendo em conta a autonomia administrativa e financeira decorrente do comando constitucional.

8. Contudo, a exclusão dos servidores dos *quadros de apoio* desses órgãos não se sustenta, mesmo diante da autonomia administrativa invocada pelo autor da emenda parlamentar, o que se evidencia em face do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal, como se verifica do teor da decisão proferida na ADI 5441, na qual se questionou leis editadas pelo Estado de Santa Catarina que concederam a servidores de poderes autônomos a percepção de vantagem funcional “estabilidade financeira”, assim entendida como a *incorporação aos vencimentos definitivos do servidor de gratificação por exercício de função comissionada em razão do tempo de exercício dessa função*. Veja-se, pois:

"Esta CORTE reconhece aos chefes dos Poderes Judiciário e Legislativo, bem como aos órgãos dotados de autonomia administrativa e financeira, a exclusividade de iniciativa para a deflagração do processo legislativo que tenha por objeto a remuneração de seus servidores. Em atenção ao princípio da simetria (art. 25, CF), essa divisão de competências, por constituir ajuste sensível ao equilíbrio entre os poderes da República, é norma extensível e de observância obrigatória para os demais entes federativos, como se infere do julgamento da ADI 4.203/RJ (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 2/2/2015).

Essa competência reservada convive com aquela conferida ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, "c", CF), quanto às regras atinentes ao regime jurídico dos servidores estaduais. Incumbe ao Chefe deste Poder, além da iniciativa de propostas de lei que impliquem vantagem remuneratória para os seus servidores, a iniciativa de leis que versem sobre o regime jurídico aplicável a todos os servidores vinculados àquele ente político. A distinção foi explorada com periculância pelo Min. CELSO DE MELLO no julgamento da ADI 776 (DJe de 27/5/1994), em que, tratando da locução regime jurídico dos servidores públicos, discriminou as matérias que deveriam ser incluídas na cláusula de reserva de iniciativa tratada no art. 61, § 1º, II, "c", CF:

Parece-me evidente que a Lei Complementar ora questionada veicula normas que se submetem, em função de seu próprio conteúdo material, ao exclusivo poder de iniciativa do Chefe do Executivo estadual.

Não se pode perder de perspectiva, neste ponto e especialmente no que concerne ao sentido da locução constitucional regime jurídico dos servidores públicos, que esta expressão exterioriza o conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes.

Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, comprehende todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento; (b) às formas de nomeação; (c) à realização do concurso; (d) à posse; (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço; (f) às hipóteses de vacância; (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos); (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária; (i) às reposições salariais e aos vencimentos; (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho; (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas; (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria; (m) aos deveres e proibições; (n) às penalidades e sua aplicação; (o) ao processo administrativo.

Convivem, assim, duas competências legislativas cuja iniciativa é reservada a personagens distintos: (a) proposições que versem sobre política remuneratória de determinado quadro ou carreira de servidores públicos, quando a iniciativa será do Chefe do Poder ou órgão com autonomia financeira e administrativa; (b) proposições que versem sobre o estatuto jurídico dos servidores públicos, caso em que a iniciativa será exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

No caso, em análise sumária, não há indicativo de que a proposição das leis impugnadas tenha usurpado a iniciativa reservada ao Governador, pois o restabelecimento do benefício é limitado aos respectivos quadros funcionais de cada Poder ou órgão autônomo, não apresentando o alcance pretendido pelo requerente, de alterar o regime jurídico dos servidores do estado. Estão elas ao amparo da jurisprudência do Tribunal que reconhece a exclusividade de iniciativa legislativa aos demais Poderes e órgãos autônomos nessa matéria (ADI 4.203/RJ, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 30/1/2015, ADO 6, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 19/3/2015 ADI 4.643-MC, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 28/11/2014, ADI 4.418-MC, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, DJe de 15/6/2011, ADI 1.681/SC, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÉA, DJ de 5/12/2003).

Sendo assim, não merece ser guardada, ao menos nesta fase de cognição sumária, a tese de inconstitucionalidade formal das leis impugnadas, nos termos em que enunciada na petição inicial da ação."

9. Na linha da orientação jurisprudencial adotada pela Suprema Corte, é matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 61, § 1º, II, "c", CF, tratar do regime jurídico dos servidores do respectivo ente político, que se revela no "conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes" (ADI 1809, relator Ministro Celso de Mello, julgado em 29/06/2017). São regras que tratam especialmente sobre as formas de provimento, nomeação, posse e exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço; as hipóteses de vacância; as regras sobre promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos); os direitos e às vantagens de ordem pecuniária; as reposições salariais e aos vencimentos; normas sobre o horário de trabalho e o ponto, tratando, ainda, dos regimes especiais de trabalho; sobre os adicionais e as gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas; bem como as férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade; e também o regramento disciplinar (deveres e proibições, penalidades e sua aplicação). Nesse sentido, destaco as seguintes decisões da Corte: (ADI 1895, Relator Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 2/8/2007; ADI 3739, Relator Min. Gilmar Mendes, julgado em 17/05/2007; e, ADI 1809, Relator Min. Celso de Mello, julgado em 29/06/2017).

Ainda segundo a Procuradoria-Geral do Estado, inexiste a inconstitucionalidade invocada pelo autor da emenda parlamentar quanto a abrangência pretendida com a redação do art. 1º do projeto originalmente apresentado. Ao contrário, vício de constitucionalidade há na emenda parlamentar que incluiu o parágrafo único ao art. 1º. Recomenda, então, o voto, pois a sua manutenção enseja grave afronta à ordem constitucional vigente.

Quanto ao segundo dispositivo objeto de voto:

"Art. 62. (...)

Parágrafo único. Na hipótese do *caput* deste artigo, o processo administrativo disciplinar não poderá ter a duração superior a 9 (nove) meses.”

Sobre o parágrafo único do art. 62, inserido por emenda parlamentar, tanto a Secretaria de Estado da Administração quanto a Controladoria-Geral do Estado se manifestaram pela sua incompatibilidade com o texto projetado, notadamente com os prazos estabelecidos, e respectivas prorrogações, para conclusão dos processos administrativos disciplinares, os quais se encontram no art. 237 e parágrafo único da mesma propositura.

Isso porque os prazos de conclusão do processo administrativo disciplinar são inferiores ao que se pretende fixar no parágrafo único do art. 62 do autógrafo em exame. Daí se tem que a aplicabilidade daqueles é mais favorável ao servidor, conforme explica a Controladoria-Geral do Estado no Despacho nº 145/2020/GAB, proferido no processo SEI nº 202000013000059, do qual transcrevo o trecho a seguir:

O acréscimo trazido pela Casa Augusta mostra-se incompatível com os prazos fixados (e respectivas prorrogações) para conclusão dos processos administrativos disciplinares, consignados no art. 237 e parágrafo único:

"Art. 237. O processo administrativo disciplinar deverá ser concluído nos seguintes prazos, contados da data da instauração:

I – 120 (cento e vinte) dias, quando adotado o rito ordinário;

II – 60 (sessenta) dias, quando adotado o rito sumário;

III – 45 (quarenta e cinco) dias, quando adotado o rito sumaríssimo.

Parágrafo único. Na impossibilidade de conclusão dos trabalhos nos prazos fixados nos incisos deste artigo, a comissão processante deverá comunicar o fato à autoridade instauradora para que ela adote as providências cabíveis, inclusive quanto à concessão de prazo adicional para o término da instrução processual, não podendo o somatório de prazos exceder a 180 (cento e oitenta) dias, 90 (noventa) dias ou 60 (sessenta) dias, nos casos previstos respectivamente nos incisos I, II e III deste artigo."

A emenda mostra-se prejudicial ao servidor público na medida em que ultrapassa em 90 (noventa) dias o prazo fixado para conclusão do rito ordinário, cuja gravidade da transgressão reclama sua conclusão em até 180 (cento e oitenta) dias (conforme art. 237, parágrafo único, *in fine*).

Ainda sobre o tema, importante destacar orientação promovida pela Procuradoria-Geral do Estado (Despacho "AG" nº 2489/2017, processo nº. 201700005002774) no sentido de que a instauração de PAD só poderá atravancar o desenvolvimento de processo de aposentadoria voluntária do interessado se período o suspensivo não exceder os prazos legais de desfecho do PAI), vejamos:

"11.4. E a instauração de PAD, nos moldes dos subitens antecedentes só poderá atravancar o desenvolvimento de processo de aposentadoria voluntária do interessado (artigo 325 da Lei nº 10.460/88) se, na linha da jurisprudência superior esse período suspensivo não exceder os prazos legais de desfecho do PAD. De qualquer forma, anoto que o estatuto disciplinar prevê a penalidade de cassação de aposentadoria, ajustável para a efetiva responsabilização disciplinar do infrator, após inativo, em circunstâncias nas quais demissíveis na atividade. Consigno, na linha do Despacho AG nº 04733/2015, que enquanto não instaurado o PAD, e se já desconstituído o apinhamento funcional, o processo de aposentadoria voluntária do servidor pode ter seguimento."

Nessa linha, acrescentamos a hipótese destacada na Súmula 592, do Superior Tribunal de Justiça:

"Súmula 592 - O excesso de prazo para a conclusão do processo administrativo disciplinar só causa nulidade se houver demonstração de prejuízo à defesa. (Súmula 592, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/09/2017, DJe 18/09/2017)."

Por essas razões, que demonstram de forma inequívoca a orientação favorável ao servidor quando a conclusão do PAD não observar os limites de prazo fixados na norma e considerando que o proposto pelo Poder Legislativo mostra-se menos atrativo aos servidores regidos pelo proposto estatuto, opino pela aposição de voto à emenda parlamentar exclusivamente no que se refere ao parágrafo único do art. 62.

Quanto aos demais dispositivos de voto:

"Art. 165. Cada entidade:

I - associativa e sindical tem direito à licença de:

a) um servidor remunerado e dois servidores não remunerados, caso possua de 250 a 1000 (mil) filiados;

b) dois servidores remunerados e dois servidores não remunerados, caso possua de 1001 (mil e um) até 3000 (três mil) filiados;

c) três servidores remunerados e dois servidores não remunerados, caso possua mais de 3000 (três mil) filiados;

II - a licença de que trata esse artigo é considerada como de efetivo exercício, sem prejuízo quaisquer para suas carreiras."

As emendas parlamentares, em descompasso com o projeto original, modificaram a licença para o desempenho de mandato classista para contemplar a possibilidade de sua concessão na modalidade remunerada, de acordo com o número

de associados ou filiados. A proposta cria, portanto, despesa obrigatória ao Poder Executivo, sem que se tenha indicado a respectiva fonte de custeio, estão ausentes ainda os demonstrativos dos respectivos impactos orçamentários e financeiros. Violam-se, assim, as regras dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

Sobre o assunto, a Procuradoria-Geral do Estado manifestou-se desfavoravelmente à constitucionalidade da proposição legislativa, por meio do Despacho nº 88/2020/GAB, inserto nos autos nº 202000013000058. Foi usada a seguinte linha argumentativa:

12. Ao tratar da licença para desempenho de mandato classista, nos arts. 164 e 165 (correspondentes aos arts. 165 e 166 do Projeto original), a Casa Legislativa promoveu significativas alterações, por emendas, a começar pela retirada do termo “sem remuneração” (art. 164, *caput*), seguido da modificação quanto aos quantitativos inicialmente fixados para o afastamento dos servidores públicos. Essa emenda redundante no desvio da finalidade da proposta legislativa de iniciativa privativa do Governador do Estado, qual seja, de alinhamento da legislação estadual com o ordenamento jurídico federal (Lei nº 8.112/90), com o propósito de elidir a situação de extrema vulnerabilidade fiscal vigente no Estado de Goiás. Aliás, é bom que se diga que esta emenda afasta o Estado de Goiás do cumprimento integral da Lei Complementar Federal nº 159/2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, notadamente a regra imposta no art. 2º, § 1º, inciso IV. No entanto, soa conveniente, e para não infirmar totalmente a hipótese de licenciamento para desempenho de mandato classista, que o **veto** se restrinja ao art. 165, e que a matéria ali disciplinada seja tratada em ato normativo, a porvir, de iniciativa do Chefe do Executivo (considero viável, até mesmo, que o tema dos preceitos vetados venha a ser veiculado por Decreto, ato infralegal, já que o assunto - definição do quantitativo de servidores públicos que podem se valer da licença em tela - insere-se na discricionariedade do gestor público no arranjo interno do serviço público). Com o veto aposto de forma restritiva, tem-se que a redação do art. 164, resultante da emenda parlamentar, por si só, não traduzirá direito a licenciamento remunerado, pois nenhuma menção nesse sentido haverá no ordenamento normativo. (grifo no original)

A Secretaria de Estado da Administração, por meio do Despacho nº 769/2020/GAB, que acolheu a Nota Explicativa nº 4/2020/SGDP, também opinou pelo veto ao art. 165 e respectivos incisos, dado seu inequívoco descompasso com o regime jurídico dos servidores públicos da União, em oposição a uma das exigências da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal.

Diante de tais manifestações, voto parcialmente o presente autógrafo de lei (parágrafo único do art. 1º, parágrafo único do art. 62 e art. 165), por contrariedade ao interesse público e constitucionalidade. Fiz isso por meio de despacho dirigido à Secretaria de Estado da Casa Civil, inclusive com a determinação de lavrar as razões que ora subscrevo e ofereço a esse Parlamento.

RONALDO RAMOS CAIADO
Governador do Estado