

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA E PLANEJAMENTO

Parecer ASSJUR/SEPLAG nº 01/2017 – CFTF – Cristina Ferreira Tenório Francesconi

Proc. nº E-01/069/12/2017

LEI RESPONSABILIDADE FISCAL. DESPESA COM PESSOAL. LIMITE PRUDENCIAL. QUESTIONAMENTOS ACERCA DO ALCANCE DA VEDAÇÃO À CONCESSÃO DE VANTAGEM, AUMENTO, REAJUSTE OU ADEQUAÇÃO DE REMUNERAÇÃO, PREVISTA NO ART. 22, I DA LC Nº 101/2000. PROMOÇÃO E PROGRESSÃO FUNCIONAL PREVISTAS NA LEI 6.114/2011.

I - RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Exmo. Sr. Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, objetivando, em regime de urgência, esclarecimentos acerca da interpretação a ser dada ao inciso I, do parágrafo único, do art. 22, da Lei Complementar nº 101/00 – LRF, que veda “*à concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição*”, no caso de atingimento do limite prudencial previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, isto é quando a despesa total com pessoal atingir 95% (noventa e cinco por cento) dos limites referidos no art. 20 da mesma lei.

Ressalta que a SEPLAG, na qualidade de órgão gestor da folha de pagamento de todos os servidores públicos do Estado do Rio de Janeiro, e a partir do entendimento firmado pela d. Procuradoria Geral do Estado no Parecer nº 01/2016 – CGRYN vêm efetuando uma análise mais minuciosa de eventos registrados na folha de pagamento, procurando identificar; especialmente, aqueles que vêm ocasionando incremento da despesa de pessoal, a partir da publicação do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, haja vista as vedações contidas no art. 22, parágrafo único da LRF.

A partir de tal estudo, foi solicitado o pronunciamento e eventual orientação dessa Assessoria Jurídica acerca da seguinte questão:

- Quais procedimentos podem ser adotados e quais estão vedados, no que concerne às promoções e progressões da carreira criada pela Lei nº 6.114/2011?

II – DOS PRECEDENTES

Conforme se verifica do tópico acima, a controvérsia que gera a presente consulta versa, basicamente, sobre os limites de gastos com pessoal prescritos na LRF e a extensão das restrições postas aos gestores públicos para contenção desse tipo específico de despesa, mais especificamente do que concerne a vedação trazida pelo inciso I, do art. 22, parágrafo único da LRF.

Com efeito, ante o ineditismo da crise fiscal vivenciada pelo Estado do Rio de Janeiro, o único parecer localizado acerca do tema Responsabilidade Fiscal e limitação dos gastos com despesa de pessoal é aquele de lavra do então Subprocurador-Geral do Estado, Ciro Grynberg, anteriormente mencionado. Contudo, ainda que o parecer possa ter trazido linhas gerais sobre o tema, o mesmo não é suficiente para, por si só, responder a dúvida acima elencada, haja vista ter analisado, unicamente, a vedação trazida pelo inciso IV da LRF.

III – PRÉ-COMPREENSÃO DO TEMA

Antes de se adentrar ao tema em específico, torna-se necessário rememorar, a título de conceituação e alinhamento de raciocínio, que a LRF adveio de uma necessidade histórica de controle das contas públicas.

A rigor, a LRF foi editada com o intuito de evitar que os entes da Federação gastassem mais do que aquilo que arrecadavam; ou, se necessário, que tais entes recorressem ao endividamento apenas caso seguissem regras rígidas e transparentes. Estabelecia, ademais, limites para determinadas despesas, tal qual preceituado pela Constituição Federal, em seu art. 169.

A partir dessas premissas, foram estabelecidos 3 (três) limites de gastos com despesa de pessoal exigindo-se, no caso de atingimento de cada um desses limites, condutas distintas do gestor público, a depender da gravidade do cenário fiscal, de modo que o agir do Administrador estivesse sempre direcionado para equacionamento das contas públicas.

O primeiro limite é chamado pela doutrina de LIMITE DE ALERTA, e encontra-se previsto no art. 59, §1º, II, da LRF. O alerta ocorre quando a despesa com pessoal do órgão, Poder ou ente público alcança 90% do seu limite máximo, hipótese na qual o Tribunal de Contas emite um alerta, que visa cientificar o gestor de que está se aproximando dos limites legais.

Em outras palavras, pode-se dizer que se trata de uma espécie de “sinal amarelo”, ou seja, uma recomendação para que o gestor aja com uma prudência acima dos padrões normais no que concerne a expansão da despesa com gastos de pessoal. Por isso mesmo, isto é, por se tratar de apenas um alerta, o mesmo não gera qualquer vedação ao gestor público. Desse modo, obedecidos os requisitos previstos no Art. 169, §1º, da CF/88, não há impeditivo para que haja aumento das despesas com pessoal.

O segundo limite previsto pela LRF é conhecido como LIMITE PRUDENCIAL e, por sua vez, dá-se no momento em que o órgão, Poder ou ente público atinge 95% do limite máximo da despesa com pessoal. Sendo assim, diferentemente do que ocorre no caso do atingimento do limite de alerta, a superação do limite prudencial acarreta uma série de restrições no que concerne ao aumento de despesa. Contudo, ao menos de acordo com o juízo feito pelo legislador complementar, não se afigura cogente, mesmo nesse período crítico, a adoção de medidas de redução de despesas que impliquem restrições a direitos subjetivos dos servidores.

Por sua vez, o LIMITE MÁXIMO corresponde aos percentuais globais e individuais fixados no art. 20 da LRF, de maneira que, se a despesa de pessoal ultrapassar o referido limite, o ente, além de ter que continuar a se submeter às regras do art. 22, isto é, no sentido de estar impedido de praticar atos que impliquem em aumento de despesa com pessoal, deve colocar em curso a adoção das graves medidas previstas no art. 169, §3º e §4º, da CF/88 para, em 8 (oito) meses estipulado, reconduzir as despesas de pessoal ao limite legal, devendo, portanto, reduzir em ao menos 20% as despesas com cargos em comissão e funções de confiança e restringir situações jurídicas consolidadas, mediante exoneração de servidores não estáveis e demissão de servidores efetivos estáveis.

Sendo assim, é possível perceber que, diferentemente do que ocorre quando é atingido o LIMITE DE ALERTA, no descumprimento do LIMITE PRUDENCIAL as exigências circunscrevem-se à contenção das despesas atuais, isto é, traduz-se em um comando de restrição de novos gastos até a melhora da arrecadação ou o reequilíbrio das contas públicas. Ou seja, a partir desse momento foi retirado do administrador toda e qualquer discricionariedade do que concerne à expansão das despesas com pessoal, ainda que se comprove existir prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa e aos acréscimos dela decorrentes.

Dessa forma, como já salientado no Parecer nº 1/2016 – CGRYN, “O conjunto normativo que dá efetividade ao artigo 169, da Constituição, estabelece, portanto, uma ordem gradativa de limites, fixando consequências específicas para cada uma das atuações fiscais, que vão desde o simples alerta ao gestor público até o comando de redução de despesas de pessoal, mediante exoneração e até demissão de servidores públicos”.

A partir dessa lógica, caso não haja um incremento de receita no referido período e, portanto, venhamos a atingir o LIMITE MÁXIMO dos gastos com

¹ Isto porque, a base de cálculo a ser considerada para a aferição do limite é sempre a receita corrente líquida, razão pela qual é possível inferir que qualquer incremento de receita poderá acarretar o retorno a situação anterior.

despesa de pessoal, caberá ao gestor adotar as medidas constitucionais previstas para a readequação aos limites, nos termos do art. 169, §3º e §4º, da CF/88, no prazo fixado pelo artigo 23 da LRF.

Bom ou ruim, esse foi o *iter* estabelecido Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por último, afigura-se importante ressaltar que, à luz do entendimento fixado quando do julgamento da Medida Cautelar na ADI nº 2238/DF, recentemente reiterado no MS nº 33.480/DF, de relatoria do Min. Dias Toffoli, afigura-se inconstitucional a regulamentação, ainda que por lei complementar, que crie ou estipule outras medidas de redução de despesas que impliquem limitação ou redução de direitos subjetivos dos servidores, que não aquelas expressamente previstas no art. 169 da CF/88. Senão vejamos:

“Decisão: Vistos. Cuida-se de Mandado de Segurança, com pedido de liminar, impetrado pelo Estado da Bahia, em face de ato do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, (...) Narra que o Sindicato dos Servidores dos Serviços Auxiliares do Poder Judiciário – SINTAJ apresentou procedimento de controle administrativo em desfavor do TJBA, requerendo a sustação do Decreto Judiciário nº 495/2011 – que reduziu para 50% o percentual de Gratificação por Condições Especiais (CET) dos assessores de juiz e diretores de secretaria –, sob o argumento de que a Lei nº 11.919/2010 determina que os ocupantes de cargos comissionados sob o símbolo TJ-FC-3 sejam remunerados em 100% da CET. (...) **Acrescenta o impetrante que, tendo sido constatado risco concreto de comprometimento do limite prudencial exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal acaso concedido o pagamento da gratificação no percentual máximo, foi editado o Decreto Judiciário nº 495/2011, o qual reduziu em 50% a CET. (...) Alegação que não merece prosperar, porquanto a solução adotada pelo TJBA desconsidera as regras estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal para redução quando o limite prudencial é atingido. E considerando que os elementos carreados aos autos não indicam a adoção de providências constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, é preciso reconhecer que a redução do percentual da gratificação apenas para determinado cargo viola os princípios da legalidade e da isonomia.** 5. Pedido julgado parcialmente procedente, determinando-se providências a cargo do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia”. (...) A Lei de Responsabilidade Fiscal dispôs, em seu art. 23, caput, que se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite admitido, sem prejuízo das medidas tendentes

à contenção de novos gastos, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, com adoção, entre outras medidas ali previstas, das providências inseridas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da CF/88. (...) Relativamente ao § 3º, inciso I (“redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança”), a LRF estabeleceu no § 1º do art. 23 que: “Art. 23. (...) § 1º No caso do inciso I do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos”. Sob essa redação, a edição do Decreto estaria dentro da legalidade. **Entretanto, conforme consignei na decisão liminar, esta Corte, no julgamento da Medida Cautelar na ADI nº 2.238/DF, na qual se questionam diversas normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00), deferiu a cautelar requerida para suspender, no § 1º do art. 23 da mencionada lei, a expressão “quanto pela redução dos valores a eles atribuídos” e, também, para suspender, integralmente, a eficácia do § 2º do mesmo artigo (que assim previa: “é facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária”).** Transcrevo a ementa do mencionado julgado, na parte que interessa: “CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL). MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.980-22/2000. Lei Complementar nº 101/2000. Não-conhecimento. (...) XXV – Art. 23, §§ 1º e 2º: *a competência cometida à lei complementar pelo § 3º do art. 169 da Constituição está limitada às providências nele indicadas, o que não foi observado, ocorrendo, inclusive, ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos.* Medida cautelar deferida para suspender, no § 1º do art. 23, a expressão ‘quanto pela redução dos valores a eles atribuídos’, e, integralmente, a eficácia do § 2º do referido artigo. (...)” (ADI nº 2.238-MC/DF, Tribunal Pleno, Relator o Min. Ilmar Galvão, Relator para o acórdão o Min. Ayres Brito, DJe de 12/9/08). (...) **Com efeito, não se encontram relacionadas no art. 169 da CF, que cuida da contenção de despesas públicas com pessoal, as medidas que a lei complementar, nos dispositivos indigitados, autoriza pôr em prática, qual seja, a redução da remuneração de cargos e de funções e a redução de vencimentos compensada pela redução de carga horária de serviço. O legislador complementar não se achava legitimado pela Constituição para disciplinar a matéria**

desse modo. A competência que lhe foi cometida pelo art. 169 da Carta está limitada às providências nele indicadas, o que não foi observado (...) Assim, a parte do dispositivo legal que permitia a contenção de despesas por meio de redução dos valores atribuídos aos cargos e funções restou suspensa, por força da medida cautelar deferida na ADI nº 2238-MC/DF, **em razão do entendimento de que tal providência ultrapassa as medidas admitidas pelo art. 169 da Constituição Federal**, além de violar o princípio da irredutibilidade de vencimentos. **Nesse passo, nos termos da jurisprudência desta Corte, a solução adotada pelo TJ-BA, mediante a edição do Decreto Judiciário nº 495/11, com o intuito de adequar as despesas com pessoal ao limite prudencial, não constitui medida legítima a assegurar o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, porquanto extrapola as providências indicadas nos parágrafos 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal, (..)”** Ante o exposto, nego seguimento ao presente *mandamus*, prejudicado o agravo regimental. Publique-se. Intime-se. Brasília, 8 de outubro de 2015. Ministro Dias Toffoli Relator”. (grifou-se)

Nessa linha, antes de começar a responder o questionamento, cabe declinar que o presente parecer se funda nas seguintes premissas²:

- a) O LIMITE PRUDENCIAL impõe aqueles órgãos e poderes que o excederem um impeditivo de aumento de despesa com gastos de pessoal, isto é, retira qualquer margem de discricionariedade do gestor no que concerne à expansão dos gastos com pessoal, ainda que se comprove existir dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
- b) O art. 169, *caput*, da CP/88 veda que a despesa de pessoal exceda o LIMITE MÁXIMO previsto na LRF. Antes disso, não há imposição constitucional para *redução* de despesa;
- c) Embora a regra geral seja, de fato, a proibição da prática de atos discricionários que resultem em aumento da despesa de pessoal, após o atingimento do limite prudencial, não se pode olvidar que, em razão do sistema de direitos e garantias previstos pelo legislador constituinte, a própria contenção do aumento de despesa de pessoal não estará sempre submetida ao livre arbítrio do gestor, residindo, aí, a justificativa para a ressalva feita no inciso I, do parágrafo único, do art. 22, da LRF;

² É possível extrair essas mesmas premissas elo Parecer nº 1/2016 – CGRYN.

- d) De acordo com entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da medida cautelar na ADI nº 2.238/DF³, no MS nº 33.480/DF e no AgRE 780297/RN, a supressão de direitos subjetivos e garantias dos servidores, ainda que com intuito de redução de despesas com gastos de pessoal, somente será admitida nos estritos moldes previstos pela Constituição Federal, razão pela qual se afigura inconstitucional a adoção, ainda que por lei, de quaisquer outras medidas que não aquelas estritamente previstas pelo art 169, da CF/88;

IV – DO CONTEÚDO E DOS LIMITES INTERPRETATIVOS ACERCA DAS VEDAÇÕES IMPOSTAS PELO PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO I, DO ARTIGO 22 DA LRF

Feitas essas notas sobre a pré-compreensão do tema, passa-se à análise do art. 22, parágrafo único, I, da LRF, objeto da consulta a ser apreciada por este parecer.

Art. 22 A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 *que* houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, **salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual**, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição (grifou-se);

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Como se pode verificar pela leitura dos incisos acima, o inciso I é que demanda maiores esforços interpretativos, haja vista que o legislador, ao invés ele

³ Medida Cautelar na ADI nº 2.238/DF e MANDADO DE SEGURANÇA nº 33480/DF, Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento: 08/10/2015.

apenas proibir a prática de ato que implique aumento da despesa de pessoal, **optou** por vedar a concessão de “vantagem”, “aumento”, “reajuste” e “adequação de remuneração, a qualquer título”, **ressalvando**, ainda, aqueles que sejam derivados de sentença judicial⁴ ou de **determinação legal ou contratual**.

A dificuldade de compreensão do referido artigo não passou despercebida por Maria Sylvia Di Pietro⁵:

“a exceção exige esforço de interpretação, tendo em vista que todas as vantagens pecuniárias do servidor público resultam de lei, conforme o art. 37, X, e 61, §1º, II, a, da Constituição; deve-se entender que, mesmo que seja por lei, não podem ser concedidas novas vantagens, aumento, reajuste ou adequação a qualquer título; no entanto, determinadas vantagens pecuniárias previstas em lei, como adicionais por tempo de serviço, sexta parte, salário-família, adicional de férias, adicional noturno e outras previstas na Constituição ou na legislação estatutária e celetista, não podem deixar de ser outorgadas aos servidores que preencham os respectivos requisitos, porque resultam de determinação legal; por outras palavras, o dispositivo veda a concessão de novas vantagens, mas não impede o pagamento daquelas já asseguradas em lei”

Sendo assim; parece-nos que à luz da redação do próprio dispositivo, e a partir de uma interpretação sistemática da LRF, parece possível afirmar que isso não significa dizer que basta a *mera previsão legal* para que o aumento de despesa, decorrente desses atos, possa ser efetivado, quando ultrapassado o limite prudencial. Isto porque, nos termos expressos da ressalva feita pelo legislador, não é mera previsão legal que garante ao servidor o direito a concessão de vantagem ou aumento, mas sim a *existência de obrigação de realizar a despesa*, em decorrência de *determinação legal* prévia que *estabeleça direitos subjetivos*, isto é, aqueles que, em razão do sistema de direitos e garantias previstos pelo legislador constituinte, não estão submetidos ao livre arbítrio do gestor.

Isto porque, à luz da jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça, os limites previstos nas normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange às despesas com pessoal do ente público, não podem servir de justificativa

⁴ A primeira refere-se à possibilidade de realização de despesas com a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, decorrente de decisão judicial. Por entender que se trata de comando cujo conteúdo não prescinde de aprofundamento de sua interpretação, haja vista que, em razão do princípio da separação de poderes, o poder executivo jamais poderá impor embaraços ao cumprimento de decisão judicial, sob pena de, assim agindo, ofender, conjuntamente, o art. 5º, XXXVI, da Carta Magna, além de possibilitar, eventualmente, a decretação de intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, a teor do art. 34, VI, da Lei Maior.

⁵ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Art. 18 a 28 in Martins, Ives Gandra da Silva; Nascimento, Carlos Valter do Orgs. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo. Ed. Saraiva, p163.

para o não cumprimento de **direitos subjetivos** de servidores públicos. Senão vejamos:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. LIMITES COM DESPESA DE PESSOAL. IMPOSSIBILIDADE DE DESCUMPRIMENTO DE DIREITOS SUBJETIVOS DE SERVIDORES. CUMPRIMENTO DE DECISÃO DESFAVORÁVEL À FAZENDA PÚBLICA. NECESSIDADE DO TRÂNSITO EM JULGADO

I – É pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial aqueles relacionados às despesas com pessoal no âmbito do serviço público, não podem ser opostos pela Administração para justificar o descumprimento dos direitos subjetivos dos servidores.

II – A decisão desfavorável à Fazenda Pública que objetive a liberação de recursos ou a inclusão, em folha de pagamento, de aumento, de equiparação ou de extensão de vantagem a servidores, somente poderá executada após o trânsito em julgado.

III – O Agravante não apresenta, no regimental, argumentos suficientes para desconstituir a decisão agravada.

IV – Agravo Regimental improvido.

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. REAJUSTES DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 355/07. **LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**. DECISÃO JUDICIAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO.

1. É entendimento do Superior Tribunal de Justiça que “os limites previstos nas normas da Lei de **Responsabilidade Fiscal** (LRF), no que tange às despesas com pessoal do ente público, não podem servir de justificativa para o não cumprimento de **direitos subjetivos** do servidor público, como é o recebimento de vantagens asseguradas por lei”

2. De acordo com a orientação desta Corte “as restrições sobre as despesas com pessoal, previstas na Lei de **Responsabilidade Fiscal**, também não incidem quando decorrerem de decisões judiciais, nos termos do art. 19, § 1º, IV, da LC n. 101/2000” (AgRg no Ag 1.370.477, SP, Relator o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 25.04.2012).

3. Agravo regimental não provido.

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. AÇÃO DE COBRANÇA. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. ALTERAÇÃO DAS CONCLUSÕES DA CORTE A QUO QUANTO AO NÃO PAGAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. LRF. LIMITES ORÇAMENTÁRIOS. INAPLICABILIDADE.

1. Não há falar em violação do art. 535 do CPC, quando a Corte local julga a matéria, de forma clara, coerente e fundamentada, pronunciando-se, suficientemente, sobre os pontos que entendeu relevantes para a solução da controvérsia.

2. Cumpre registrar que não cabe a este Tribunal Superior reexaminar o conjunto probatório dos autos, a fim de alterar o entendimento adotado na origem quanto a não ocorrência do pagamento dos débitos objeto da ação, haja vista o óbice na Súmula n. 7/STJ.

3. A jurisprudência deste Tribunal Superior proclama que os limites previstos nas normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no que tange às despesas com pessoal do ente público, não podem servir de justificativa para o não cumprimento de direitos subjetivos do servidor público, como é o recebimento de vantagens asseguradas por lei. Precedentes: AgRg no RMS 30.456/RO, Rel. Min. Vasco Della Giustina (Desembargador convocado do TJ/RS), Sexta Turma, DJe 21/11/11; RMS 30.428/RO, Rel. Min. Felix Fischer, Quinta Turma, DJe 15/3/10; RMS 20.915/MA, Rel. Min. Laurita Vaz, Quinta Turma, 8/2/10; REsp 1.197.991/MA, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 26/8/10; REsp 935418/AM, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Quinta Turma, DJe 16/3/09.

4. Agravo regimental não provido.

Vejamos também o entendimento do Supremo Tribunal Federal, externado na decisão proferida pelo Ministro Joaquim Barbosa quando da análise do pedido de Suspensão da Segurança formulado no bojo do MS 2012.003837-4:

“Diante dessas considerações, entendo que os substituídos pelo Impetrante possuem direito subjetivo à implantação do aumento em seus vencimentos, conferido por meio da LCE 437/10. **Entender de forma diversa implica ofender ao princípio da legalidade estrita, pois submete a execução da lei à discricionariedade do gestor público, não se podendo invocar o limite de despesa de pessoal do Estado, previsto no art. 169 da Carta da República, para impedir a**

observância do que fora estatuído em norma legal vigente, válida e eficaz, procurando-se, com isso, coartar o direito do servidor.

No mesmo sentido, agora em processo de relatoria dos Min. Sepúlveda Pertence, Luis Fux e Min. Teori Zavascki:

Servidor Público: direito à incorporação de vantagem pessoal: limite de despesas de pessoal do Estado previsto no art. 169 da Constituição Federal. **O art. 169 da Constituição não é oponível ao direito subjetivo do servidor ou inativo a determinada vantagem: não está na violação de direitos subjetivos o caminho legítimo para reduzir ao limite decorrente daquele preceito as despesas de pessoal do Estado.**” (AI 363129 AgR, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 08/10/2002, DJ 08-112002 PP-00031 EMENT VOL-02090-08 PP-01537).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR ESTADUAL. REAJUSTE. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 432/2010. REPERCUSSÃO GERAL REJEITADA PELO PLENÁRIO VIRTUAL. ARE Nº 792.107. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. 1. O reajuste instituído pela Lei Complementar Estadual 432/2010, quando sub judice a controvérsia sobre sua implementação, não revela repercussão geral apta a tornar o apelo extremo admissível, consoante decidido pelo Plenário Virtual do STF, na análise do ARE nº 792.107, Rel. Min. Teori Zavascki. 2. In casu, o acórdão extraordinariamente recorrido assentou: “CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. PRELIMINAR DE DECADÊNCIA. REJEIÇÃO. MÉRITO. AUSÊNCIA DE IMPLANTAÇÃO DA REMUNERAÇÃO PREVISTA NA LEI COMPLEMENTAR N. 432/2010. OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO. ALEGADA AUSÊNCIA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E ÓBICE NO LIMITE PRUDENCIAL PREVISTO NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. IMPOSSIBILIDADE. DIREITO ASSEGURADO POR LEI. PRECEDENTES DA CORTE E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. IMPLANTAÇÃO IMEDIATA.” 3. Agravo regimental DESPROVIDO. (ARE

Mais recentemente, é possível citar a decisão proferida na ADI-4013/TO, de relatoria da Exma. Presidente do STF, Min. Carmem Lúcia, que declarou inconstitucional lei estadual de Tocantins que tornara sem efeito o aumento dos valores dos vencimentos dos servidores públicos estaduais concedidos anteriormente, por entender que, desde a entrada em vigor das leis que reajustaram a remuneração da referida classe de servidores, tal aumento teria sido incorporado ao patrimônio jurídico dos agentes públicos, encerrando, portanto, espécie de direito adquirido, razão pela qual o atingimento dos limites previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal não poderiam servir de justificativa para postergação de sua fruição.

Contudo, embora seja correto afirmar que toda e qualquer vantagem ou direito que possua alguma repercussão remuneratória, como é o caso, por exemplo, da promoção e progressão funcional, não prescinda de fundamento legal, sob pena de manifesta inconstitucionalidade, s.m.j, isto não significa dizer que toda e qualquer vantagem ou direito, ainda que previstos em lei, se traduzam em direito subjetivo do servidor.

Ora, não se pode olvidar que embora existam vantagens funcionais que devam ser concedidas em razão do mero cumprimento de pressupostos fixados em lei, como por exemplo, o adicional por tempo de serviço, há direitos que, em razão da própria conformação legislativa, pressupõem uma avaliação pela Administração, a partir de critérios de conveniência e oportunidade, quanto ao melhor momento para sua efetivação.

Por essas razões, a conclusão que se pode extrair no referido entendimento fixado pela doutrina e jurisprudência é de que embora os limites previstos nas normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange às despesas com pessoal, não possam servir de justificativa para o não cumprimento de *direitos subjetivos* de servidores, a contrario sensu, inexistindo, no caso concreto, direito subjetivo à promoção, mas apenas uma expectativa justificada e condicionada pelo interesse público, o atingimento dos limites com despesa de pessoal podem, ou melhor, devem ser utilizados para afastar, peremptoriamente, a possibilidade de qualquer resíduo de discricionariedade do administrador acerca da prática de ato que acarrete aumento de despesa com pessoal, durante esse período crítico.

Ora, não se pode olvidar que o atingimento do LIMITE PRUDENCIAL encerra comando expresso de contenção das despesas atuais, isto é, traduz-se em um comando de restrição de novos gastos até a melhora da arrecadação ou o reequilíbrio das contas públicas. **Ou seja, a partir desse momento, foi retirada do administrador toda e qualquer *discricionariedade* no que concerne à expansão das despesas com pessoal, ainda que se comprove existir prévia dotação**

orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.

Como bem colocado pelo Min. Luis Roberto Barroso quando do julgamento da Medida Cautelar no MS nº 34507/DF, “a responsabilidade fiscal é fundamento das economias saudáveis, e não tem ideologia. Desrespeitá-la significa predeterminar o futuro com déficits, inflação, juros altos, desemprego e todas as consequências negativas dessas disfunções advêm. A democracia, a separação de Poderes e a proteção dos direitos fundamentais decorrem de escolhas orçamentárias transparentes e adequadamente justificadas e não da realização de gastos superiores às possibilidades do Erário, que comprometem o futuro e cujos ônus recaem sobre as novas gerações”.

Contudo, somente a partir da análise da legislação específica referente a cada carreira, será possível verificar se a vantagem ou direito com repercussão remuneratória, **in casu**, o direito à promoção e progressão funcional, configura-se espécie de direito subjetivo do servidor, e, portanto, o Poder Público poderia ser compelido a efetivá-lo, mesmo após o atingimento do limite prudencial. Em outras palavras, o entendimento aqui consubstanciado é no sentido de que não se afigura possível, afirmar, genericamente, que toda e qualquer evolução funcional na carreira nunca poderá ser compreendida como direito subjetivo do servidor, mas sempre como mera expectativa de direito.

V – DO ENTENDIMENTO QUE VEM SENDO FIXADO PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE E TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DOS DEMAIS ESTADOS DA FEDERAÇÃO QUE TAMBÉM ULTRAPASSARAM OS LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Tendo em vista as graves sanções que podem ser eventualmente aplicadas ao gestor público e ao próprio ente federativo em razão do descumprimento da LRF, afigura-se importante salientar que o entendimento aqui defendido, embora seja majoritário na jurisprudência do STJ e do STF, **não** vem sendo, **em alguma medida**, adotado por alguns órgãos de controle dos demais Estados da federação. O Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte, por exemplo, quando da resposta à consulta formulada pelo então Secretário de Estado da Administração e Recursos Humanos, partindo da equivocada premissa de que o parágrafo único do art. 22 da LRF determina a prática atos de redução de despesas, e não de contenção, e sem se manifestar sobre a expressa exceção prevista no inciso I do referido artigo, concluiu que:

“No caso da promoção, conforme art. 22 da Lei Complementar Estadual nº 122/94, há, em princípio, o aumento da remuneração, uma vez que o servidor passa a se vincular a um nível superior da respectiva carreira, circunstância que eleva a despesa com pessoal”, razão pela qual “há aumento de despesa e, nessa hipótese, a Administração deverá os observar os limites de gastos previstos na LRF”. (...) “Observe-se, nesse passo, que os incisos do parágrafo único do art. 22 da LRF

direcionam-se à diminuição da despesa com pessoal, não podendo ser adotadas posições que mantenham os níveis de despesa, sob pena de se desvirtuar a intenção do legislador.” (...) Registre-se, ainda, que de acordo com o art. 23 da LRF, a eliminação do percentual excedente deverá ocorrer nos dois quadrimestres seguintes, contexto que evidencia a inviabilidade de se manter a despesa nos mesmos patamares, sob pena de se incorrer nas sanções previstas no §3º do citado art. 23 da LRF, em consonância com a previsão do art. 169, §3º, da Constituição da República de 1988.”

Data máxima vênua, aparentemente, o c. Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte está tratando de forma idêntica, ou até mesmo olvidando que o legislador complementar optou por determinar condutas diversas para situações diversas. Isto porque, ao tratar de forma conjunta os comandos existentes nos artigos 22, parágrafo único e art. 23, ignora-se o fato de que cada um dos referidos artigos refere-se a extrapolação de 2 (dois) limites distintos: LIMITE PRUDENCIAL E LIMITE MÁXIMO, razão pela qual, s.m.j., não é possível, a título de interpretação da norma, antecipar um comando obrigatório de redução de despesas que, propositalmente, gostemos ou não, foi transferido apenas para um momento posterior, qual seja, de extrapolação do LIMITE MÁXIMO E NÃO DO LIMITE PRUDENCIAL⁶.

A Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul, ainda que por outro fundamento, entendeu também não ser possível, em qualquer hipótese, independentemente da conformação legal do direito, a concessão de promoções após o atingimento do limite prudencial por entender que “embora haja previsão legal de promoção para os ocupantes de cargo público efetivo organizado em carreira, não se trata de direito subjetivo do servidor público, visto não existir cogência quanto ao momento em que o ato administrativo deva ocorrer, mesmo quando haja indicação de mês ou data nas legislações que regulamentam as mais diversas categorias funcionais”, razão pela qual tal ato, por implicar aumento de despesa, seria vedado pelo inciso I do artigo 22 da LC nº 101/2000.

Contudo, embora afirme ser vedada a sua concessão por implicar em aumento de despesa, a d, PGE-RS autorizou a promoção, “excepcionalmente e tão somente para viabilizar a reposição nas áreas de educação, saúde e segurança, de servidor falecido ou aposentado em grau que não seja o inicial da carreira” e também, “exclusivamente para possibilitar a nomeação, agora em qualquer área, para recompor o quadro de servidores em razão de exoneração ou demissão ocorrida em grau que não seja o inicial da carreira”.

⁶ No mesmo sentido, concluiu o i. Procurador do Estado, Ciro Grynberg⁶:
“Veja-se que o artigo 169, caput, da Constituição veda que a despesa com pessoal exceda os limites estabelecidos em lei complementar. Decorre, assim, do próprio dispositivo constitucional que os comandos para redução de despesas terão incidência nos casos em que os limites forem efetivamente ultrapassados. Antes disso, não há imposição constitucional para redução de despesa, mas um chamado a prudência fiscal, evitando-se a majoração da despesa com pessoal”.

Data vênia, parece-me que as “exceções” criadas pela PGE-RS destoam do próprio fundamento do parecer. Ora, se o inciso I do artigo 22 da LRF somente autoriza a prática de atos que se traduzam em direitos subjetivos do servidor e, à luz do entendimento fixado, a promoção, em nenhuma hipótese, poderá ser considerada como espécie desse direito, as exceções autorizadas, ainda que de forma excepcional, data vênia, não possuem qualquer lastro jurídico na LRF para serem praticadas.

Contudo, não obstante isso, o entendimento que vem sendo exarado por alguns Tribunais de Contas e que, portanto, **a partir de aprovação de atos normativos ou projetos de lei**⁷, passou a ser adotado em alguns Estados, já foi objeto de questionamento pelos servidores atingidos, inexistindo, contudo, até o momento, manifestação definitiva do Supremo Tribunal Federal a respeito.

O entendimento que mais se aproxima ao aqui defendido, no sentido de que caso a promoção ou progressão funcional, em razão da sua própria conformação legislativa, se traduza em direito subjetivo do servidor, o atingimento do limite prudencial não pode ser usado como justificativa para não fruição do referido direito, é aquele que foi recentemente exarado pela Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais⁸, in verbis:

⁷ A Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5606), com pedido de liminar, no Supremo Tribunal Federal (STF) contra leis do Estado do Espírito Santo (Lei Estadual nº 10.470/2015 e Lei Complementar n.º 815/2015) que suspenderam os efeitos financeiros de promoções a servidores e adiaram a vigência de tabelas de vencimento previstas para 2018 e 2019, bem como os reajustes previstos para os cargos comissionados e a majoração de gratificações (ADI 5606-ES).

Curiosamente, a referida legislação não se baseou no entendimento fixado pela Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo que, em Compêndio sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal defendeu entendimento similar ao aqui defendido. Senão vejamos:

21. **O artigo 22, parágrafo único, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o Poder ou órgão que estiver acima do limite prudencial de 95% (noventa e cinco por cento) da despesa total não poderá conceder aumento remuneratório. O mesmo dispositivo estabelece exceções, entre as quais se incluem as despesas advindas de “determinação legal”. Isso significa que basta autorização legal para que o aumento de despesa possa ser efetivado?**

Resposta: Não. A ressalva contida no inciso I não significa que basta a edição de lei autorizadora para que, uma vez atingido o limite prudencial, fosse possível a concessão de vantagens, aumento, reajuste ou adequação de remuneração. O que ele ressalva não é a autorização em lei para realizar a despesa, mas sim a obrigação de realizar a despesa em decorrência de determinação legal prévia que estabeleça direitos já incorporados (adquiridos) ao patrimônio do servidor. **Cite-se, como exemplo, e existência de lei que disponha sobre plano de carreira para determinado segmento de servidores ou sobre a concessão de uma gratificação. Uma vez que os servidores tenham cumprido os requisitos para a promoção na carreira ou para o recebimento da gratificação, estas poderão ser efetivadas. Caso o limite prudencial seja ultrapassado, caberá ao Administrador tomar as medidas necessárias à readequação aos limites (art. 22 e 23 da LRF).**

Nesse sentido já decidiu o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (Parecer/Consulta TC 028/2000; Parecer/Consulta TC 033/2003).

⁸ Parecer nº 15.779/2016 – SEGOV Tatiana Branco e Parecer nº 15.763/2016 – IPEM, Liana Mattos Portilho.

ORÇAMENTO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ARTIGO 22, PARÁGRAFO ÚNICO. LIMITE PRUDENCIAL. PROGRESSÃO E PROMOÇÃO PREVISTAS NA LEI ESTADUAL Nº 15.470/2005, Na linha do entendimento consagrado no Superior Tribunal de Justiça, o artigo 22, parágrafo único, inciso I, a LRF *não tem o condão de afastar o dever da Administração Pública de reconhecer e respeitar os direitos públicos subjetivos* de seus servidores, bem como de pagar os seus reflexos remuneratórios.

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. SERVIDOR. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. LIMITE PRUDENCIAL. EXAME DA LEGALIDADE DE PROGRESSÃO E DE PROMOÇÃO EM CARREIRA. Entende-se inviável que as restrições impostas pela dicção do parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal impeçam o deferimento da concessão de progressão e de promoção dos servidores efetivos pertencentes ao Quadro de Pessoal do Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais *que comprovaram os requisitos normativos impostos de modo vinculado*, pelo ordenamento estadual. Implementados os requisitos previstos nos arts. 16, 17 e 18 da Lei Estadual n. 15.468, de 13 de janeiro de 2005, os servidores efetivos do Quadro de Pessoal do IPEM/MG têm direito público subjetivo à promoção e à progressão na carreira, não incidindo, portanto, a vedação contida no art. 22, parágrafo único, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

VI – DA ANÁLISE ESPECÍFICA DA LEGISLAÇÃO DA CARREIRA DOS ASSISTENTES E ANALISTAS EXECUTIVOS. INEXISTÊNCIA DE DIREITO SUBJETIVO À PROMOÇÃO.

Passemos a analisar, especificamente, a evolução funcional da carreira de Executivo Público, constituída dos seguintes cargos de provimento efetivo: I – Analista Executivo, de nível superior; e II – Assistente Executivo, de nível médio, nos termos do Plano de cargos e salários instituído pela Lei nº 6.114/2011.

Art. 21 – O desenvolvimento do servidor nas carreiras criadas por esta Lei ocorrerá mediante progressão funcional e promoção, e será realizado através de sistema permanente de avaliação profissional, que considerará, para arbitramento do mérito do servidor, seu desempenho profissional e seu aperfeiçoamento profissional e acadêmico.

Art. 22 – A **progressão** é a passagem de um padrão para outro imediatamente superior, dentro da mesma classe, e deverá respeitar os seguintes requisitos, cumulativamente:

I – interstício mínimo de 18 (dezoito) meses entre cada progressão; e

II – avaliação periódica de desempenho satisfatória.

Art. 23 – A promoção é a passagem de uma classe para outra imediatamente superior, e deverá respeitar os seguintes requisitos, cumulativamente:

I – interstício mínimo de 05 (cinco) anos entre cada promoção;

II – aperfeiçoamento profissional e acadêmico permanente; e

III – avaliação periódica de desempenho satisfatória.

Primeiramente, afigura-se importante salientar que, no que se refere à distinção entre promoção e progressão funcional, leciona José dos Santos Carvalho Filho⁹ que “*naquela o servidor é alçado de cargo integrante de uma classe para cargo de outra, ao passo que na progressão o servidor permanece no mesmo cargo, mas dentro dele percorre um iter funcional, normalmente simbolizado por índices ou padrões, em que a melhoria vai sendo materializada por elevação dos vencimentos*”.

Para exemplificar, vejamos a carreira de Analista Executivo que, nos termos da Lei nº é dividida em quatro classes, A, B, C e D, sendo que cada classe possui, em média, cinco padrões de vencimentos (I, II, III, IV e V). Se o servidor é Analista Executivo – Classe A e tem o padrão I, ao passar para o padrão II, é beneficiado pela progressão. Após percorrer todos os padrões, terá direito a ocupar o cargo de Analista Executivo – Classe B: nesse momento sua melhoria funcional se processou pela promoção, visto que saiu de um cargo (Analista Executivo – Classe A, que, em consequência, ficou vago) e ingressou em cargo de outra classe. Como foi dito, é claro que haverá variações de acordo com as diversas leis funcionais, algumas, aliás, disciplinadoras de regimes complicadíssimos e muitas vezes, ininteligíveis, de evolução funcional na carreira.

A partir da leitura do referido regramento, resta claro que embora a Lei nº 6.114/2011 preveja o direito à evolução funcional na carreira, a mesma não contém sistematização legal suficiente no sentido de determinar o momento em que a Administração deva efetivá-la, mas somente se propõe a fixar requisitos mínimos necessários a tornar o servidor *apto a concorrer a promoção ou progressão*.

⁹ Manual de Direito Administrativo, 20ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 642.

Ora, s.m.j., não se afigura possível extrair da previsão legal (texto) de exigência de que as progressões e promoções obedçam a um *interstício mínimo*, a existência de norma jurídica que se traduza em um dever da administração em efetivar progressões e promoções a cada 18 (dezoito) meses e 5 (cinco) anos, respectivamente. Data vênia, se esta fosse a intenção do legislador o mesmo o teria feito expressamente.

Sendo assim, à luz do espaço expressamente autorizado pelo legislador, uma vez preenchidos tais requisitos mínimos, competiria à Administração, no exercício da sua competência discricionária, avaliar o momento em que a evolução funcional deva ser efetivada, razão pela qual, em relação a promoção e progressão dos servidores regidos pela Lei nº 6.114/2011, não haveria que se falar em direito subjetivo, mas tão somente em expectativa de direito à promoção e progressão funcional.

Sobre o tema é possível invocar, mais uma vez, a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁰:

“(…) Isto ocorre precisamente pelo fato de ser a discricionariedade um poder delimitado previamente pelo legislador; este, ao definir determinado ato, intencionalmente deixa um espaço para livre decisão da administração pública, legitimando previamente a sua opção; qualquer delas será legal. Daí por que não pode o poder judiciário invadir esse espaço reservado, pela lei, ao administrador, pois caso contrário, estaria substituindo por seus próprios critérios de escolha, a opção legítima feita pela autoridade competente com base em razões de oportunidade e conveniência que ela, melhor do que ninguém, pode decidir diante de cada caso concreto. (...)” (grifou-se)

Analisando legislações cujo direito à promoção e progressão é tratado pelo legislador de forma similar ao regramento instituído pela Lei nº 6.114/2011, já se manifestou o e. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

0478008-35.2011.8.19.0001 – APELAÇÃO –Des(a).
NORMA SUELY FONSECA QUINTES – Julgamento:
03/03/2015 – OITAVA CÂMARA CÍVEL
“Também não merece acolhida a progressão funcional pretendida pelo recorrente. Isso porque, “para concorrer à progressão, o servidor público deverá contar com **interstício mínimo** de quatro anos na classe inicial de cada nível e de dois anos nas demais classes, considerando-se, necessariamente, **para cada progressão ou promoção, o tempo mínimo** de

¹⁰ “Direito Administrativo”, São Paulo, Atlas, 21ª edição, 2008, pág. 180/181.

dois anos ininterruptos de exercício efetivo do cargo no âmbito da GM-RIO”, na forma do art. 17, parágrafo único, da LC Municipal nº 100/09.

Na hipótese, LUCIANO RESENDE DE OLIVEIRA foi admitido pela EMPRESA MUNICIPAL DE VIGILÂNCIA S.A. em 01/02/1996 (cf. fls. 25), pretendendo lhe seja concedida progressão funcional, conforme pedido deduzido em 12/12/2011.

Como se sabe, a progressão e a promoção funcionais não são automáticas, dependendo de critérios objetivos a serem definidos em regulamento e verificados por comissão designada para tal finalidade, ex vi do art. 16, da Lei Complementar nº 100/09, o que não ocorreu até o momento.

Ora, irrelevante se o servidor público conta com mais de 04 anos no quadro permanente de GM-RIO – GUARDA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. O que se faz indispensável é o cumprimento dos requisitos estipulados, conforme redação do referido dispositivo legal: (...)

Por outro lado, o Poder Executivo possui discricionariedade para estabelecer o momento em que irá promover a progressão dos servidores lotados em seus quadros, sendo incabível ao Poder Judiciário se imiscuir a respeito, inexistindo ilegalidade ou inconstitucionalidade.

Frise-se, por oportuno, apesar de reprovável a inércia da administração em estabelecer critérios para progressão funcional, não resta caracterizada qualquer ilegalidade ou inconstitucionalidade. O poder executivo possui discricionariedade para estabelecer o momento em que irá realizar progressão dos servidores lotados em seus quadros, sendo descabido ao poder judiciário obrigá-lo a tanto, em observância à separação de poderes. Inadmissível, portanto, a pretensão do recorrente.” (grifou-se)

0031397-50.2015.8.19.0001 APELAÇÃO – Des(a). LÚCIO DURANTE – Julgamento: 19/04/2016 – DÉCIMA NONA CÂMARA CÍVEL

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. GUARDA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. ALTERAÇÃO DO REGIME CELETISTA PARA ESTATUTÁRIO POR OPÇÃO DADA PELA LEI MUNICIPAL Nº 100/2009. AUTOR QUE OBJETIVAVA O ENQUADRAMENTO E O PAGAMENTO RETROATIVO DAS DIFERENÇAS, EM RAZÃO DA EDIÇÃO DA LC Nº 135/14 E DO DECRETO MUNICIPAL Nº 18.925/200 Demanda em que objetiva o Autor, Guarda Municipal, o seu enquadramento, analisando-se o tempo de

serviço já prestado para a GM RIO de acordo com o disposto na LC 100/2009 e na LC 135/2014, atentando para os termos do Decreto Municipal 18925/2000; bem como a condenação das Rés ao pagamento de todas as verbas retroativas até a data em que findou o prazo dado pelo artigo 16 da LC 100/2009. Sentença de improcedência. Apelação do Autor pugnando pela anulação do feito, para que seja instaurado o contraditório, ou a reforma da sentença monocrática a fim de que sejam acolhidos os pedidos formulados. O recorrente iniciou seu vínculo com a Empresa Municipal de Vigilância em abril de 1991. Todavia, com o advento da Lei Complementar nº 100/2009, que criou a Guarda Municipal e extinguiu a empresa pública, optou pelo regime estatutário, à luz de seu §4º do artigo 9º; Previsão no artigo 11 da LC 100/2009 de preservação da remuneração no momento de integração do Autor aos quadros da GM-RIO. **Lei Complementar nº 100/2009 que previa a progressão e promoção, mas não estabelecia critérios para sua efetivação, dispondo seu artigo 16 que, em 180 (cento e oitenta dias), seria editada a regulamentação, o que não foi cumprido.** Critérios objetivos e de avaliação de desempenho que somente foram estabelecidos na Lei Complementar nº 135/14, com a alteração do critério temporal para progressão existente na LC 100/2009, de quatro para cinco anos, previsão de progressão automática e de critérios subjetivos para promoção. **Promoção e progressão por merecimento dependem de avaliação da Administração Pública, de juízo de oportunidade e de conveniência e de existência de verba orçamentária, não podendo o Poder Judiciário se imiscuir em tais critérios e momento de efetivação, sob pena de invasão do mérito administrativo e violação ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CRFB).** Impossibilidade de condenação ao pagamento de diferenças pretéritas, uma vez que incabível a aplicação retroativa da LC 135/14, por falta de expressa previsão legal (art. 6 da LINDB). Decreto nº 18.925/2000 que não se aplica à hipótese, em razão da transformação do regime celetista em estatutário, com a LC 100/2009. Manutenção da sentença. Recurso conhecido e desprovido. (grifou-se)

No mesmo sentido, ainda que analisando a situação específica da promoção da carreira de professores do Rio Grande do Sul, decidiu o e. Superior Tribunal de Justiça¹¹, *in verbis*:

¹¹ RMS 45523 RS, Rel. Min. Og Fernandes, DJ 28/04/2015.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL INATIVO. **LEI ESTADUAL 6.672/74. PROMOÇÃO DE PROFESSORES. DIREITO A PROMOÇÃO ANUAL. INEXISTÊNCIA. PRETENSÃO DE RETROAÇÃO, A 2002, DOS EFEITOS DA PROMOÇÃO EFETIVADA, PELA ADMINISTRAÇÃO, EM 2011. IMPOSSIBILIDADE. EFEITOS PATRIMONIAIS PRETÉRITOS. VIA IMPRÓPRIA. INCIDÊNCIA DAS SÚMULAS 269 E 271/STF. ART. 14, § 4º, DA LEI 12.016/2009, RECURSO IMPROVIDO. I. Discute-se, no Mandado de Segurança, o direito da impetrante servidora inativa da carreira do Magistério do Rio Grande do Sul, à promoção anual, considerando-se a disposição do art. 32 da Lei estadual 6.672/74. Postula-se que o ato de promoção, publicado em 14/09/2011, retroaja, em seus efeitos a 15/10/2002, com o pagamento das vantagens pertinentes, bem como a implantação, em folha de pagamento, dos proventos da inatividade, da vantagem correspondente à promoção que lhe fora concedida, por ato publicado em 14/09/2011. **II. Do exame da legislação de regência, verifica-se que inexistente o alegado direito subjetivo à retroatividade da promoção a 15/10/2002, porquanto o art. 32 da Lei estadual 6.672/74 limita-se a indicar a data em que as promoções dos professores – uma vez que a Administração decida por bem concedê-las – devem ser realizadas, não havendo qualquer obrigação quanto ao momento da efetivação das promoções, até porque dependem do preenchimento, pelo professor, de determinados requisitos, sendo certo que o art. 31 da referida Lei estadual 6.672/74 exige o interstício de três anos de efetivo exercício na classe, para a obtenção de nova promoção. III. Segundo o entendimento firmado pela Segunda Turma do STJ, “a Lei 6.672/74 estipula os critérios de promoção por antiguidade e por merecimento, fixando, como regra, o interstício mínimo de três anos na respectiva classe para que o servidor concorra à progressão; nesse contexto, os servidores do magistério do Estado do Rio Grande do Sul não têm direito a promoções anuais, cabendo à Administração, observadas as diretrizes legais, concedê-las oportunamente.” (STJ, Jurisprudência/STJ – Acórdãos Página 1 de 3 RMS 39.938/RS, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe de 12/03/2013). Em igual sentido: STJ, RMS 42.367/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 12/06/2013; AgRg no RMS 40.815/RS, Rel. HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 24/05/2013;****

AgRg no RMS 47.646/RS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 02/06/2015. (...) VII. Recurso Ordinário improvido. (grifou-se).

Como referido pela Segunda Turma do STJ, no RMS 45.190, cuja ementa está acima transcrita, “o art. 32 da Lei Estadual 6.672/74 limita-se a indicar a data em que as promoções dos professores – uma vez que a Administração decida por bem concedê-las – devem ser realizadas, não havendo qualquer obrigação quanto ao momento da efetivação das promoções”.

***Mutatis mutandis*, tal interpretação também se aplica as carreiras regidas pela Lei nº 6.114/2011 e as demais leis que não indiquem, de forma cogente, o momento específico em que, cumpridas as condições previstas em lei, isto é, em se tornando apto a concorrer à promoção, a mesma deva ser obrigatoriamente efetuada, inexistindo portanto, nesses casos, qualquer margem ou espaço previsto pelo legislador para avaliação acerca da conveniência e oportunidade de sua concessão.**

É possível aferir, portanto, que o entendimento jurisprudencial que vem prevalecendo é no sentido de que, nas situações em que as normas legais não predeterminam objetivamente os pressupostos necessários para fins de aquisição do direito à promoção, tem-se a configuração de uma mera expectativa de direito, e não de direito subjetivo, razão pela qual, o atingimento dos limites previstos nas normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, não só poderia, mas como, em nosso entendimento, deveria ser, sim, utilizada como fundamento para afastar a conveniência ou oportunidade da prática de atos de promoção e progressão após o atingimento do limite prudencial.

Apenas para deixar mais clara a referida diferença, analisemos o seguinte quadro comparativo de 2 (duas) leis que preveem a evolução funcional de servidores, mediante promoção e progressão. A primeira refere-se a carreira objeto do presente parecer e a segunda trata-se de lei do Estado de Minas Gerais que, assim como o Estado do Rio de Janeiro, também já atingiu o limite prudencial com gastos de pessoal.

<i>Lei nº 6.114/2011</i>	<i>Lei nº 15.468/2005 (Minas Gerais)</i>
Art. 22 – A <i>progressão</i> é a passagem de um padrão para outro imediatamente superior, dentro da mesma classe, e deverá respeitar os seguintes requisitos, cumulativamente: I – interstício mínimo de 18 (dezoito) meses entre cada progressão; e	Art. 16 – Progressão é a passagem do servidor do grau em que se encontra para o grau subsequente, no mesmo nível da carreira a que pertence. Parágrafo único. <i>Fará jus à progressão</i> o servidor que preencher os seguintes requisitos: I – encontrar-se em efetivo exercício;

<p>II – avaliação periódica de desempenho satisfatória.</p> <p>Art. 23 – A <i>promoção</i> é a passagem de uma classe para outra imediatamente superior, e deverá respeitar os seguintes requisitos, cumulativamente:</p> <p>I – interstício mínimo de 05 (cinco) anos entre cada promoção;</p> <p>II – aperfeiçoamento profissional e acadêmico permanente; e</p> <p>III – avaliação periódica de desempenho satisfatória.</p>	<p>II – ter cumprido o interstício de dois anos de efetivo exercício no mesmo grau;</p> <p>III – ter recebido duas avaliações periódicas de desempenho individual satisfatórias desde a sua progressão anterior, nos termos das normas legais pertinentes.</p> <p>Art. 17 – Promoção é a passagem do servidor do nível em que se encontra para o nível subsequente, na carreira a que pertence.</p> <p>§1º – <i>Fará jus à promoção</i> o servidor que preencher os seguintes requisitos:</p> <p>I – encontrar-se em efetivo exercício;</p> <p>II – ter cumprido o interstício de cinco anos de efetivo exercício no mesmo nível;</p> <p>III – ter recebido cinco avaliações periódicas de desempenho individual satisfatórias desde a sua promoção anterior, nos termos das normas legais pertinentes.</p> <p>IV – comprovar a escolaridade mínima exigida para o nível ao qual pretende ser promovido;</p> <p>V – comprovar participação e aprovação em atividades de formação e aperfeiçoamento, se houver disponibilidade orçamentária para implementação de tais atividades.</p> <p>§2º – O posicionamento do servidor no nível para o qual for promovido dar-se-á no primeiro grau cujo vencimento básico seja superior ao percebido pelo servidor no momento da promoção.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Verifica-se, portanto, que no caso da lei de Minas Gerais, as normas citadas contêm uma sistematização legal a partir de requisitos fixados de modo vinculado na lei. Com efeito, não foi conferido pelo legislador qualquer espaço para que a Administração avalie a conveniência e oportunidade da prática do ato. Desse modo, uma vez preenchidos os requisitos pelo servidor, nasce para o mesmo o direito subjetivo à evolução funcional, razão pela qual, andá que haja aumento de despesa, deve o administrador promovê-lo, haja vista a ressalva feita pelo inciso I do parágrafo único do art. 22 da LRF.

Diferentemente, *no caso específico dos servidores regidos pela Lei n° 6.114/2011*, a promoção e progressão não configuram direito subjetivo passível de ser exigido pelo servidor, haja vista que, *na forma como foi instituído pelo legislador*, a sua concessão, funcional dependem de avaliação da Administração Pública, de juízo de oportunidade e de conveniência e, inclusive, da própria de existência de verba orçamentária para a sua efetivação.

Desse modo, repita-se a exaustão: inexistindo direito subjetivo à promoção no presente caso, mas apenas uma expectativa justificada e condicionada pelo interesse público, o atingimento dos limites com despesa de pessoal pode, ou melhor, deve ser utilizado para afastar, peremptoriamente, a possibilidade de qualquer resíduo de discricionariedade do administrador acerca da prática de ato que acarrete aumento de despesa com pessoal.

Em outras palavras, após o atingimento do limite prudencial, não existe mais espaço para exercício de competências discricionárias que tenham como consequências o aumento de gastos com pessoal, isto é, não há juízo de conveniência e oportunidade capaz de autorizar a fruição de direitos que, por vontade do legislador, não encerram competências vinculadas, ou seja, não possuem a natureza de direito subjetivo e, portanto, não decorrem de determinação legal, razão pela qual, s.m.j., não estão abrangidos pela ressalva do inciso I do parágrafo único do artigo 22 da LC n° 101/2000.

Já no que concerne a possibilidade de *PROGRESSÃO funcional* dos analistas e assistentes executivos, entendo que não há qualquer margem de avaliação a ser exercida pelo administrador. Isto porque, embora, de fato, o art. 22 da Lei 6.114/2011 tenha apenas previsto os requisitos mínimos necessários para a progressão (interstício mínimo de 18 (dezoito) meses e avaliação periódica de desempenho satisfatória), a regulamentação do referido dispositivo, efetuado pela Resolução Seplag n° 1.244/2014, s.m.j., garantiu aos servidores o direito a *progressão imediata*, desde que os mesmo tenham preenchido o prazo mínimo de 18 meses de efetivo exercício e tenham obtido nota igual ou superior a 20 pontos na última avaliação realizada. Senão vejamos:

Art. 16 – O resultado de cada etapa da Avaliação Especial de Desempenho, inclusive a avaliação final, também poderá ser utilizado, quando couber, para fins de desenvolvimento funcional do servidor em sua carreira, bem como para fins de cálculo da Gratificação de Desempenho de Atividade a que o servidor eventualmente faça jus, em razão de lei específica.

Parágrafo Único – No que tange ao aproveitamento da Avaliação Especial de Desempenho *para fins de progressão funcional*, os servidores da *carreira de Executivo Público* que estejam em exercício na SEPLAG e todos os servidores da carreira de *EPPGGPO poderão progredir imediatamente*, caso

já tenham cumprido os requisitos exigidos pela lei específica do cargo que ocupam e se obtiverem nota igual ou superior a 20 pontos na última avaliação realizada.

Por essas razões, entendo que a progressão funcional desses servidores, **em razão da referida regulamentação legal**, deverá ser efetivada, ainda que tal ato implique aumento de despesa de pessoal, haja vista a ressalva prevista pelo art. 22, parágrafo único, I da LRF, inexistindo, portanto, qualquer espaço para que a Administração avalie a conveniência e oportunidade da prática do ato.

Contudo, apesar dessa possibilidade, penso que o Poder Público deverá empreender esforços no sentido de aumentar sua receita corrente líquida, limitar e mesmo reduzir as suas despesas com pessoal, através de reestruturações da estrutura da Administração Direta e Indireta e da legislação de pessoal, de modo a retornar ao momento anterior ao período crítico, uma vez que, por uma interpretação sistemática da norma e da CF/1988, não poderá o ente permanecer indefinidamente acima do limite prudencial, sem contar que, em um cenário de recessão econômica, as ressalvas feitas pelos incisos I e IV do parágrafo único do art. 22 da LRF já são, por si só, suficientes para nos aproximar do limite máximo de gastos com pessoal e, portanto, do dever de adotar as graves medidas pelos §3º e §4º do art. 169, da CF/88.

VII - CONCLUSÃO

À luz das considerações acima alvitadas, é possível concluir que: (i) *À luz da jurisprudência consolidada do STJ e do STF, o atingimento dos limites previstos nas normas da Lei de Responsabilidade Fiscal não pode servir de justificativa para o não cumprimento de direitos subjetivos de servidores. Contudo, isto não significa dizer que toda e qualquer vantagem ou direito, ainda que previstos em lei, se traduza em direito subjetivo do servidor;* (ii) *A legislação da carreira dos Executivos Públicos, embora preveja o direito à evolução funcional, não contém sistematização legal suficiente no sentido de determinar o momento em que a Administração deva efetivar a promoção ou progressão do servidor, mas somente se propõe a fixar requisitos mínimos necessários a tornar o servidor apto a concorrer a promoção ou progressão;* (iii) *Inexistindo, no caso concreto, direito subjetivo à promoção, mas apenas uma expectativa justificada e condicionada pelo interesse público, o atingimento dos limites com despesa de pessoal afasta a possibilidade de realização de qualquer juízo de conveniência e oportunidade da prática de atos de promoção na carreira em razão de implicarem aumento de gastos com pessoal.*

A partir dessas premissas, passaremos a responder, de forma objetiva, a pergunta formulada na presente consulta:

Quais procedimentos podem ser adotados e quais estão vedados, no que concerne às promoções e progressões da carreira criada pela Lei nº 6.114/2011?

- a) O art. 22, parágrafo único, da LRF *veda* a prática de atos de promoção da carreira regida pela Lei nº 6.114/2011.
- b) Enquanto se mantiver em vigor a regulamentação efetivada pela Res. Seplag nº 1.244/2014, a *progressão* funcional desses servidores *deverá* ser efetivada, ainda que tal ato implique aumento de despesa de pessoal, haja vista a ressalva prevista pelo art. 22, parágrafo único, I da LRF e o entendimento jurisprudencial de que não é possível opor o atingimento dos limites com gastos de pessoal à fruição de direitos subjetivos pelos servidores públicos.

Por fim, caso o presente parecer venha a ser aprovado, sugiro o encaminhamento de Ofício Circular a todas Secretarias de Estado sugerindo que, todo e qualquer requerimento ou ato concessivo de promoção ou progressão funcional seja analisado à luz dos parâmetros aqui fixados e, após a referida análise, sejam encaminhados *previamente* à Assessoria Jurídica da Pasta para parecer, e posteriormente, encaminhado à Procuradoria Geral do Estado para ratificação do entendimento ali firmado, haja vista a relevância e gravidade das consequências previstas pelo legislador no caso de atingimento do limite prudencial e máximo com gastos de pessoal.

Rio de Janeiro, 12 de janeiro de 2017.

CRISTINA FERREIRA TENÓRIO FRANCESCONI
Procuradora do Estado
Assessora-Chefe – ASSJUR/SEPLAG

VISTO

Visto. Aprovo o Parecer nº 01/2017 – CFTF, (fls. 05 a 35), da lavra da Assessora-Chefe da ASSJUR/SEPLAG, Procuradora do Estado Cristina Ferreira Tenório Francesconi, chancelado pelo Procurador-Chefe da Procuradoria de Pessoal, Antonio Joaquim Pires e Albuquerque às fls. 37 a 42.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal está consolidada no sentido de que o atingimento dos limites de gastos de pessoal estabelecidos pela Lei Complementar Nacional nº. 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) não obsta o cumprimento pela Administração de direitos subjetivos de servidores públicos.

Por certo, há direitos e vantagens dos servidores públicos cuja aquisição decorre pura e simplesmente, ou seja, de forma automática, de ocorrências previamente estabelecidas na lei de regência (como o decurso de tempo de serviço, por exemplo).

Por outro lado, como bem ressaltado no parecer, a simples previsão legal de determinada vantagem ou movimentação funcional não significa “*que toda e qualquer vantagem ou direito, ainda que previstos em lei, se traduzam em direito subjetivo do servidor*”.

Isto porque, por força da própria legislação de regência ou por sua própria natureza, vantagens e movimentações há que não decorrem automaticamente da simples previsão legal, dependendo do implemento de requisitos e da verificação de condições outras, incluindo, em muitos casos, o juízo de conveniência e oportunidade de competência discricionária da Direção da Administração.

E, nesses casos, como também destacado no parecer de forma acertada, o atingimento dos limites de gastos de pessoal impostos pela LRF configurará, sim, óbice à concessão daquela vantagem ou movimentação funcional, eis que retira da Administração a possibilidade de expandir voluntariamente as despesas com pessoal.

Uma vez que cada vantagem ou movimentação funcional possui regramento e natureza próprios, com suas peculiaridades, por certo não se afigura viável estabelecer *prima facie* e de forma geral enunciado que permita abarcar toda e qualquer situação, estabelecendo desde já aquelas em que há direito subjetivo cuja implementação será imperiosa e aquelas que estarão vedadas por força das disposições da LRF. A avaliação deverá ser feita, portanto, à luz do caso concreto, com base no regramento e nas peculiaridades de cada situação, conforme defendido no parecer sob exame.

No caso concreto aqui tratado, parece de simples verificação a natureza discricionária da “promoção”¹ estatuída na Lei Estadual nº. 6.114, de 2011.

¹ As aspas, aqui, têm função de sinalizar transcrição do texto da Lei 6114/11 e, assim, enfatizar a ideia de que se está aqui avaliando as previsões de “progressão” e “promoção” trazidas pelo referido diploma legal, com suas peculiaridades, eis que, conforme esclarecido, é a disposição legal, em última análise, que define os contornos de cada vantagem funcional.

Não se trata, ali, de movimentação funcional automática, que independa do juízo de conveniência e oportunidade da Direção da Administração.

A movimentação por promoção na carreira dos Executivos Públicos (Assistentes e Analistas) consubstancia-se na passagem de um cargo para outro, dependendo do preenchimento dos requisitos temporais e de desempenho, da existência de vaga e do juízo de conveniência e oportunidade da Administração sobre vagar um cargo e prover outro. Tanto assim o é que a legislação em debate limita-se a estabelecer, conforme esclarecido pela ilustre parecerista, “*requisitos mínimos necessários a tornar o servidor apto a concorrer à promoção...*”. E, em momento algum, estabelece um momento em que a Administração necessariamente teria que promover os servidores.

Exatamente nesse sentido, aliás, os precedentes do Egrégio Tribunal de Justiça em situações semelhantes, devidamente transcritos no parecer *sub censura*.

Já no caso da “progressão” estatuída na Lei 6.114/2011, sua avaliação parece conduzir a conclusão diversa. Em verdade, como esclarece a ilustre parecerista, inobstante a progressão ali disciplinada não implique em movimentação entre cargos públicos, o regramento da Lei 6.114/2011 por si só induziria conclusão idêntica à da “promoção” antes tratada.

Ocorre que, no caso da “progressão” funcional estatuída naquele diploma legal em debate, a própria Administração Estadual, exercendo previamente seu juízo de conveniência e oportunidade – e ciente da desnecessidade de cargos vagos para sua concessão, diante da inexistência de movimentação entre cargos na hipótese –, cuidou de regulamentar pormenorizadamente o procedimento de “progressão” e de permitir a sua ocorrência automática, tão logo implementados todos os requisitos legais, de acordo com a forma procedimental pré-estabelecida.

Diante disso, com a edição do Decreto Estadual nº. 45.371, de 2015, e da Resolução SEPLAG nº. 1.244, de 2014, a Administração criou direito subjetivo a “progressão” de padrão no cargo – espécie de adicional por tempo de serviço, mas condicionado também a avaliação de desempenho satisfatória, avaliação esta que a Resolução acima indicada determinou seja necessariamente realizada anualmente – aos servidores regidos pela Lei 6.114/2011 que tenham preenchido todos os requisitos legais.

Realizar as despesas com a progressão da Lei 6.114/2011, portanto, é uma obrigação automática que, de acordo com a jurisprudência dos Tribunais Superiores, não pode deixar de ser realizada mesmo no cenário de atingimento dos limites estabelecidos na LRF.

Em conclusão, respondendo aos quesitos formulados, o artigo 22, parágrafo único, da LRF (a) implica na vedação a concessão de “promoção” com base na Lei Estadual nº. 6.114, de 2011; e (b) não impede a “progressão” de servidores com base na Lei Estadual nº. 6.114, de 2011, não podendo ser invocado para sua não implementação.

Ainda em decorrência do acima exposto acerca da necessidade de análise à luz do caso concreto, com base no regramento e nas peculiaridades de cada situação, contém reproduzir aqui a advertência feita no parecer ora aprovado, para que qualquer movimentação funcional seja condicionada a prévia manifestação da Assessoria Jurídica do órgão ou entidade, com a submissão do parecer do órgão local ou setorial à d. Procuradoria Geral do Estado, para visto do Exmo. Sr. Procurador-Geral.

À d. PG-15, para ampla divulgação no sistema jurídico estadual dos termos do parecer ora aprovado.

Após, à SEPLAG, em prosseguimento.

Rio de Janeiro, 23 de fevereiro de 2017.

CLAUDIO ROBERTO PIERUCETTI MARQUES
Subprocurador-Geral do Estado