



**EXMO. SR. DR. DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE  
JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**A ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS DO ESTADO DO RIO DE  
JANEIRO – AMAERJ**, representada por seu Presidente abaixo assinado, na forma de  
seu estatuto, vem informar e requerer a Vossa Excelência o que se segue.

A recente Lei Complementar 173/20, publicada em 28/05/2020, no seu artigo  
8, inciso IX, suspende a contagem do prazo para aquisição de licenças-prêmio até  
31/12/21, ao dispor que:

“Art. 8 - Na hipótese de que trata o artigo 65 da Lei Complementar no. 101, de 4 de maio de  
2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública  
decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

IX - contar esse tempo como período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão  
de aquênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que  
aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de  
serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer  
outros fins.”

É possível extrair duas conclusões dessa lei:

A primeira, é que o objetivo do legislador foi o de evitar o aumento de despesa com pessoal, como diz textualmente o artigo destacado. Aliás, a lei foi editada num contexto de ajuda federal a estados e municípios durante o período de pandemia do Covid-19, tendo a mesma estabelecido algumas contrapartidas para impedir o aumento de despesa pública e do déficit fiscal. Muitas dessas contrapartidas estão listadas nos diversos incisos do artigo 8, entre as quais a suspensão da contagem de prazo para aquisição de anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmio.

A segunda, não menos importante, é que a lei claramente colocou na mesma prateleira os anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmio como exemplos de “mecanismos” que fazem aumentar a despesa com pessoal. Sublinhe-se que o legislador não está errado ao se referir aos anuênios, triênios e quinquênios como exemplos de tais mecanismos, pois quando o servidor completa o período aquisitivo de um anuênio, triênio ou quinquênio a administração fica vinculada e deve promover o respectivo aumento nos vencimentos desse servidor, com inevitável aumento também da despesa com pessoal.

No entanto, a licença-prêmio, no Estado do Rio de Janeiro, não gera qualquer despesa adicional para a administração e, por isso, não pode estar na mesma prateleira dos anuênios, triênios e quinquênios. Ainda que se possa requerer a conversão de períodos de licença-especial, o deferimento que ocorre por conveniência da administração, não é ato administrativo vinculado. Conseqüentemente, também não deve receber o mesmo tratamento legal que esses outros mecanismos receberam.

A administração não está obrigada a “comprar” do titular a licença-prêmio nem este tem o direito de exigir da administração que transforme em dinheiro qualquer saldo que porventura possua em licenças-prêmio.

O que pode acontecer é o titular querer usufruir a licença. Mas mesmo nessa

hipótese, a administração não está vinculada e pode indeferir o pedido por necessidade de serviço.

Ao contrário, se a administração deferir o gozo da licença, poderá haver aumento de despesa, uma vez que fatalmente será designado um magistrado em acumulação. Todavia, a solução é simples, bastando que não autorize o gozo de licenças-prêmio até 31/12/21 nas hipóteses em que for necessário pagar qualquer adicional a um magistrado ou servidor.

Impedir a fluência do prazo aquisitivo de licenças-prêmio é medida desproporcional, que gera um ônus para os magistrados e servidores sem qualquer bônus para a administração.

Neste sentido, a Procuradoria Geral do Estado, em parecer que analisa as restrições estatuídas pela Lei Complementar nº 173/2020, anota:

SEI nº 12-0001/006210/2020

Visto. APROVO, parcialmente, o Parecer ASJUR/SECCG nº 02/2020 – DMM-GBM (índice 5801291), da lavra dos Procuradores do Estado Denis Moreira Monassa Martins e Gabriel Baltazar Muller, e aprovo, com acréscimos, o visto de autoria do Procurador-Chefe da Procuradoria de Pessoal, Bruno Terra de Moraes (índice 6000620), por meio dos quais se analisou a eficácia do artigo 8º da Lei Complementar federal 173/2020 neste Estado.

A Lei Complementar federal nº 173/2020[1], editada pela União com fundamento no artigo 65 da Lei Complementar federal 101/2000 (LRF), estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Covid-19, mediante o qual, ao lado de auxílio financeiro direto aos Estados e Municípios, é composto pelas seguintes iniciativas: (i) suspensão do pagamento de dívidas mantidas com a União e (ii) a reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito (art. 1º).

Em contrapartida, exigiu-se postura conservadora dos entes federativos no que se refere às despesas de pessoal.

Em larga medida, foram reproduzidas as restrições já previstas no artigo 8º da LC 159/17, a qual dispõe sobre o Regime de Recuperação Fiscal a que submetido o Estado do Rio de Janeiro.

A presente consulta, entretanto, abarca um dos dispositivos inovadores, objeto do inciso IX do artigo 8º, in verbis:

“Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins" (destacamos).

As manifestações jurídicas ora analisadas limitaram-se a tratar deste inciso sob a ótica das promoções e progressões. No entanto, dada a relevância do tema e a necessidade de orientar-se a atuação administrativa, o objeto da consulta deve ser estendido, de forma a que seja igualmente analisada a eficácia, em âmbito estadual, das vedações ao cômputo do tempo de serviço para aquisição de triênios e licenças-prêmio impostas no citado inciso.

Nesse passo, três observações preliminares se impõem.

A primeira, diz respeito aos destinatários da norma. Descortina-se inequívoca a correlação da LC 173/2020 com a LRF, a qual é evidenciada nos dispositivos destinados a alterá-la e a complementá-la, do que é exemplo o artigo 7º.

Diante disso e, também, da ausência de previsão específica na LC 173/2020, apresenta-se razoável conferir-lhe igual extensão subjetiva àquela prevista no artigo 1º, § 3º, e no artigo 2, III, da LRF[2].

Nesse cenário, as restrições do artigo 8º da LC 173/2020 são aplicáveis a todos os Poderes e Órgãos Autônomos do Estado e, no que se refere ao Poder Executivo, a todos os seus órgãos (Administração Direta) e entidades dependentes (Administração Indireta).

Por identidade de razões, as estatais não dependentes estão excluídas das vedações da LC 173/2020; permanecem, porém, sujeitas às vedações decorrentes do Regime de Recuperação Fiscal a que submetido o Estado do Rio de Janeiro (art. 1º, §3º, da LC 159/2017).

A segunda, voltada à necessidade de compatibilizarem-se as restrições do inciso IX do artigo 8º da LC 173/2020 com as garantias constitucionais do ato jurídico perfeito e do direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da CRFB).

Nesse diapasão, como destacado pelo Procurador-Chefe da PG-4, “(...) direitos cujos decursos de tempo para a fruição foram implementados antes da entrada em vigor da LC 173/2020, não devem ser por ela atingidos. Dessa forma, correndo-se o calculado risco de ser óbvio e repetitivo, a efetivação de direitos já adquiridos não deve ser obstada pelo advento da referida Lei” (destacamos).

A terceira e última observação está correlacionada à competência da União para impor essas restrições aos entes federativos.

Conforme oportunamente destacado pela ASJUR/CC[3], as restrições constantes do artigo 8º da LC 173/2020 voltadas a tratar do limite de gastos com pessoal não consubstanciam ofensas à autonomia estadual, na medida em que possuem o caráter de lei nacional, inserida, portanto, na competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I e §1º, c/c art. 169 da CRFB).

Cite-se, nesse sentido, o voto proferido pelo Min. Teori Zavascki na decisão cautelar relacionada à ADI 5.449:

“É inequívoco, portanto, que a Constituição Federal tratou os limites de gastos com pessoal como tema de projeção nacional. E faz todo sentido que os escrúpulos de controle dos gastos públicos tenham sido endossados à liderança do ente central da federação. Somente o ente central tem condições de capitalizar a legitimidade necessária para conceber uma disciplina nacionalmente uniforme em temas-chave de direito financeiro, condição sine qua non para o

alcance de um federalismo fiscal sustentável. Afinal, padrões de gestão perdulários tendem a gerar consequências gravosas que transcendem o plano da singularidade de cada pessoa estatal, trazendo prejuízos para o alcance dos objetivos comuns da nação. Além disso, é preciso considerar que, mais do que qualquer outra instância federativa, é também a União que detém a responsabilidade pelo controle da moeda e do nível de preços no país, indicadores sensíveis às variações do gasto público” (destacamos)

Sem prejuízo dessa orientação, deve ser mencionada a existência de Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade ajuizadas contra a LC 173/2020, que têm como causa de pedir, entre outros argumentos, a violação ao pacto federativo. São exemplos as ADI’s 6442, 6447 e 6465, nas quais ainda não se tem notícia de deferimento de medida cautelar para a suspensão da eficácia da LC 173/2020.

Feitas essas três observações preliminares, deve ser dito que, conquanto constasse do texto inicial do enunciado normativo a menção a “promoções e progressões”, ambas foram suprimidas da redação final, a evidenciar a clara e justificada intenção do legislador, de um lado, de evitar o engessamento das carreiras públicas (civis e militares) e, de outro, preservar a cultura da meritocracia no serviço público.

Ainda a esse respeito, bem destacou o Procurador-Chefe da PG-4 que:

“Importante mencionar o que consta do Parecer nº 27/2020, do Senado Federal, de 02 de maio de 2020, em sua pg. 34, onde se verifica a seguinte afirmação do Exmº Presidente do Senado, Senador Davi Alcolumbre: “Também preservamos as progressões e promoções para os ocupantes de cargos estruturados em carreiras”. Na mesma pg. 34 do Parecer nº 27/2020 do Senado Federal consta que uma das emendas contempladas com a supressão dos termos progressão e promoção do inciso IX do art. 8º, foi a de nº 163, de autoria do Senador Eduardo Gomes. A redação de emenda, que consta da pg. 22 do referido Parecer nº 27/2020, permitia “a contagem do tempo para fins de promoção e progressão”.

Transparece, assim, a ideia de que a intenção de excluir as progressões e promoções era preservar os ocupantes dos cargos estruturados em carreiras. Isso torna s.m.j., desimportante para o tema a distinção entre progressões e promoções que dependem, apenas, do decurso do tempo e outras que, além disso, demandam o preenchimento de outros requisitos”.

Não é só. Promoção e progressão não são “mecanismos equivalentes” a anuênios, triênios e licenças-prêmio.

Na verdade, sequer possuem a mesma ratio: enquanto as promoções e progressões usualmente trazem ínsita a ideia de meritocracia[4] e evolução na carreira – inclusive, com o eventual incremento de responsabilidades e/ou atribuições –, os anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmios são destinados a servir, apenas, como recompensa ao servidor que opte por permanecer no serviço público.

Sopesado o quanto foi exposto, as promoções e progressões inserem-se na ressalva final do enunciado normativo, que afirma peremptoriamente que a suspensão não trará “qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins” (destacamos).

Por consequência, estão permitidas, em geral, a realização de promoções e progressões dos servidores estaduais.

No que se refere à suspensão da contagem do tempo de serviço para fins de triênios e licenças-prêmio, cumpre observar que se tratam de situações distintas e que, por isso, merecem soluções igualmente distintas.

Diversamente dos anuênios, triênios e quinquênios, a licença-prêmio consubstancia benefício estatutário que, neste Estado, não se reveste de conteúdo econômico, isto é, seu deferimento não importa em aumento de despesa de pessoal – ao menos, não diretamente.

Justamente por esse motivo, na hipótese, a restrição às licenças-prêmio promovida pelo enunciado normativo, para além de não ultrapassar o crivo do princípio da razoabilidade, na vertente da adequação[5], claramente extrapola a competência da União para legislar sobre direito financeiro e, ad consequentiam, acarreta indevida interferência na autonomia estatal.

Como forma de remediar essa aparente inconstitucionalidade, impõe-se a interpretação da norma em conformidade com a Constituição, para reputá-la, nesta parte, ineficaz perante o Estado do Rio de Janeiro.

O mesmo raciocínio, entretanto, não se aplica à suspensão da contagem do tempo de serviço para a obtenção de anuênios, triênios, quinquênios e outros “mecanismos equivalentes”, uma vez que ensejam manifesto aumento de despesa de pessoal e, portanto, se inserem na competência legislativa da União.

Em outras palavras, o período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 não poderá ser considerado para fins de triênio ou, ainda, para a aquisição de “demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço”.

Em síntese conclusiva,

- (i) a LC 173/2020 não impede que sejam realizadas promoções e progressões de servidores públicos.
- (ii) a suspensão da contagem de tempo de serviço para a obtenção de licenças-prêmio prevista na LC 173/2020 é ineficaz no âmbito do Estado do Rio de Janeiro; e
- (iii) está vedada a contagem de tempo de serviço para a aquisição de triênios e “mecanismos equivalentes” no período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021.

Por fim, é oportuno ressaltar que o descumprimento das regras da LC 173/2020 poderá dar ensejo ao encerramento do importante auxílio financeiro concedido pela União a este Estado, assim como ao cancelamento dos demais benefícios previstos na norma.

Ante o exposto, a AMAERJ requer que não haja suspensão da contagem do tempo de serviço para aquisição de licença especial.

Nestes termos,

P. deferimento.

Rio de Janeiro, 27 de julho de 2020.

**FELIPE CARVALHO GONÇALVES DA SILVA**

Presidente da AMAERJ



Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro

Chefia de Gabinete

Procurador Geral

Às d. Secretaria de Estado da Casa Civil e d. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão,

**SEI nº 12-0001/006210/2020**

Visto. **APROVO**, **parcialmente**, o Parecer ASJUR/SECCG nº 02/2020–DMM-GBM (índice 5801291), da lavra dos Procuradores do Estado Denis Moreira Monassa Martins e Gabriel Baltazar Muller, e **aprovo**, **com acréscimos**, o visto de autoria do Procurador-Chefe da Procuradoria de Pessoal, Bruno Terra de Moraes (índice 6000620), por meio dos quais se analisou a eficácia do artigo 8º da Lei Complementar federal 173/2020 neste Estado.

A Lei Complementar federal nº 173/2020<sup>[1]</sup>, editada pela União com fundamento no artigo 65 da Lei Complementar federal 101/2000 (LRF), estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Covid-19, mediante o qual, ao lado de auxílio financeiro direto aos Estados e Municípios, é composto pelas seguintes iniciativas: (i) suspensão do pagamento de dívidas mantidas com a União e (ii) a reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito (art. 1º).

Em contrapartida, exigiu-se postura conservadora dos entes federativos no que se refere às despesas de pessoal.

Em larga medida, foram reproduzidas as restrições já previstas no artigo 8º da LC 159/17, a qual dispõe sobre o Regime de Recuperação Fiscal a que submetido o Estado do Rio de Janeiro.

A presente consulta, entretanto, abarca um dos dispositivos inovadores, objeto do inciso IX do artigo 8º, *in verbis*:

“Art. 8º Na hipótese de que trata o [art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 **ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021**, de:

(...)

**IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins” (destacamos).**

As manifestações jurídicas ora analisadas limitaram-se a tratar deste inciso sob a ótica das promoções e progressões. No entanto, dada a relevância do tema e a necessidade de orientar-se a atuação administrativa, o objeto da consulta deve ser estendido, de forma a que seja igualmente analisada a eficácia, em âmbito estadual, das vedações ao cômputo do tempo de serviço para aquisição de triênios e licenças-prêmio impostas no citado inciso.

Nesse passo, três observações preliminares se impõem.

A primeira, diz respeito aos destinatários da norma.

Descortina-se inequívoca a correlação da LC 173/2020 com a LRF, a qual é evidenciada nos dispositivos destinados a alterá-la e a complementá-la, do que é exemplo o artigo 7º.

Diante disso e, também, da ausência de previsão específica na LC 173/2020, apresenta-se razoável conferir-lhe igual extensão subjetiva àquela prevista no artigo 1º, § 3º, e no artigo 2, III, da LRF[2].

Nesse cenário, as restrições do artigo 8º da LC 173/2020 são aplicáveis a todos os Poderes e Órgãos Autônomos do Estado e, no que se refere ao Poder Executivo, a todos os seus órgãos (Administração Direta) e entidades dependentes (Administração Indireta).

Por identidade de razões, as estatais não dependentes estão excluídas das vedações da LC 173/2020; permanecem, porém, sujeitas às vedações decorrentes do Regime de Recuperação Fiscal a que submetido o Estado do Rio de Janeiro (art. 1º, §3º, da LC 159/2017).

A segunda, voltada à necessidade de compatibilizarem-se as restrições do inciso IX do artigo 8º da LC 173/2020 com as garantias constitucionais do ato jurídico perfeito e do direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da CRFB).

Nesse diapasão, como destacado pelo Procurador-Chefe da PG-4, “(...) *direitos cujos decursos de tempo para a fruição foram implementados antes da entrada em vigor da LC 173/2020, não devem ser por ela atingidos.* Dessa forma, correndo-se o calculado risco de ser óbvio e repetitivo, a efetivação de direitos já adquiridos não deve ser obstada pelo advento da referida Lei” (destacamos).

A terceira e última observação está correlacionada à competência da União para impor essas restrições aos entes federativos.

Conforme oportunamente destacado pela ASJUR/CC[3], as restrições constantes do artigo 8º da LC 173/2020 voltadas a tratar do limite de gastos com pessoal não consubstanciam ofensas à autonomia estadual, na medida em que possuem o caráter de lei nacional, inserida, portanto, na competência da União para editar normas gerais de direito financeiro (art. 24, I e §1º, c/c art. 169 da CRFB).

Cite-se, nesse sentido, o voto proferido pelo Min. Teori Zavascki na decisão cautelar relacionada à ADI 5.449:

**“É inequívoco, portanto, que a Constituição Federal tratou os limites de gastos com pessoal como tema de projeção nacional. E faz todo sentido que os escrúpulos de controle dos gastos públicos tenham sido endossados à liderança do ente central da federação. Somente o ente central tem condições de capitalizar a legitimidade necessária para conceber uma disciplina nacionalmente uniforme em temas-chave de direito financeiro, condição sine qua non para o alcance de um federalismo fiscal sustentável. Afinal, padrões de gestão perdulários tendem a gerar consequências gravosas que transcendem o plano da singularidade de cada pessoa estatal, trazendo prejuízos para o alcance dos objetivos comuns da nação. Além disso, é preciso considerar que, mais do que qualquer outra instância federativa, é também a União que detém a responsabilidade pelo controle da moeda e do nível de preços no país, indicadores sensíveis às variações do gasto público”** (destacamos)

Sem prejuízo dessa orientação, deve ser mencionada a existência de Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade ajuizadas contra a LC 173/2020, que têm como causa de pedir, entre outros argumentos, a violação ao pacto federativo. São exemplos as ADI's 6442, 6447 e 6465, nas quais ainda não se tem notícia de deferimento de medida cautelar para a suspensão da eficácia da LC 173/2020.

Feitas essas três observações preliminares, deve ser dito que, conquanto constasse do texto inicial do enunciado normativo a menção a “*promoções e progressões*”, ambas foram suprimidas da redação final, a evidenciar a clara e justificada intenção do legislador, de um lado, de evitar o engessamento das carreiras públicas (civis e militares) e, de outro, preservar a cultura da meritocracia no serviço público.

Ainda a esse respeito, bem destacou o Procurador-Chefe da PG-4 que:

“Importante mencionar o que consta do Parecer nº 27/2020, do Senado Federal, de 02 de maio de 2020, em sua pg. 34, onde se verifica a seguinte afirmação do Exmº Presidente do Senado, Senador Davi Alcolumbre: “*Também preservamos as progressões e promoções para os ocupantes de cargos estruturados em carreiras*”.

Na mesma pg. 34 do Parecer nº 27/2020 do Senado Federal consta que uma das emendas contempladas com a supressão dos termos *progressão* e *promoção* do inciso IX do art. 8º, foi a de nº 163, de autoria do Senador Eduardo Gomes. A redação de tal

emenda, que consta da pg. 22 do referido Parecer nº 27/2020, permitia “*a contagem do tempo para fins de promoção e progressão*”.

Transparece, assim, a ideia de que a intenção de excluir as progressões e promoções era preservar os ocupantes dos cargos estruturados em carreiras. Isso torna s.m.j., desimportante para o tema a distinção entre progressões e promoções que dependem, apenas, do decurso do tempo e outras que, além disso, demandam o preenchimento de outros requisitos”.

Não é só. Promoção e progressão não são “*mecanismos equivalentes*” a anuênios, triênios e licenças-prêmio.

Na verdade, sequer possuem a mesma *ratio*: enquanto as promoções e progressões usualmente trazem ínsita a ideia de meritocracia[4] e evolução na carreira – inclusive, com o eventual incremento de responsabilidades e/ou atribuições –, os anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmios são destinados a servir, apenas, como recompensa ao servidor que opte por permanecer no serviço público.

Sopesado o quanto foi exposto, as promoções e progressões inserem-se na ressalva final do enunciado normativo, que afirma peremptoriamente que a suspensão não trará “*qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins*” (destacamos).

*Por consequência*, estão permitidas, em geral, a realização de promoções e progressões dos servidores estaduais.

No que se refere à suspensão da contagem do tempo de serviço para fins de triênios e licenças-prêmio, cumpre observar que se tratam de situações distintas e que, por isso, merecem soluções igualmente distintas.

Diversamente dos anuênios, triênios e quinquênios, a licença-prêmio consubstancia benefício estatutário que, neste Estado, não se reveste de conteúdo econômico, isto é, seu deferimento não importa em aumento de despesa de pessoal – ao menos, não diretamente.

Justamente por esse motivo, na hipótese, a restrição às licenças-prêmio promovida pelo enunciado normativo, para além de não ultrapassar o crivo do princípio da razoabilidade, na vertente da adequação [5], claramente extrapola a competência da União para legislar sobre direito financeiro e, *ad consequentiam*, acarreta indevida interferência na autonomia estatal.

Como forma de remediar essa aparente inconstitucionalidade, impõe-se a interpretação da norma em conformidade com a Constituição, para reputá-la, nesta parte, ineficaz perante o Estado do Rio de Janeiro.

O mesmo raciocínio, entretanto, não se aplica à suspensão da contagem do tempo de serviço para a obtenção de anuênios, triênios, quinquênios e outros “*mecanismos equivalentes*”, uma vez que ensejam manifesto aumento de despesa de pessoal e, portanto, se inserem na competência legislativa da União.

Em outras palavras, o período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 não poderá ser considerado para fins de triênio ou, ainda, para a aquisição de “*demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço*”.

Em síntese conclusiva,

(i) a LC 173/2020 não impede que sejam realizadas promoções e progressões de servidores públicos.

(ii) a suspensão da contagem de tempo de serviço para a obtenção de licenças-prêmio prevista na LC 173/2020 é ineficaz no âmbito do Estado do Rio de Janeiro; e

(iii) está vedada a contagem de tempo de serviço para a aquisição de triênios e “*mecanismos equivalentes*” no período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021.

Por fim, é oportuno ressaltar que o descumprimento das regras da LC 173/2020 poderá dar ensejo ao encerramento do importante auxílio financeiro concedido pela União a este Estado, assim como ao cancelamento dos demais benefícios previstos na norma.

Às d. Secretaria de Estado da Casa Civil e s. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, em devolução.

Rio de Janeiro, 24 de julho de 2020.

**Reinaldo Frederico Afonso Silveira**

Procurador-Geral do Estado

---

[1] Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), e dá outras providências.

[2] LRF: “**Art. 1º** Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#). (...) § 3º Nas referências: I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos: a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público; b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

(...)

**Art. 2º** Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:(...) III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”.

[3] Conforme bem destacado pela ASJUR/CC: “O Supremo Tribunal Federal, ao afirmar o caráter nacional da LRF, tem frisado que a norma não viola o princípio

*federativo, eis que há uma necessidade de conjugar a autonomia federativa à responsabilidade fiscal, i.e., os entes federativos devem exercer suas capacidades fiscais de forma conjunta, como parte de um esforço de harmonização fiscal delineado pela União e característico de uma federação cooperativa (ADI 5449, ADI 6129, ADI 2238 e ADPF 584)”.*

[4] Não se pode deixar de fazer referência, aqui, às conhecidas evoluções funcionais pelo simples decurso de tempo e, ainda, às promoções por antiguidade. Mesmo nesses casos, parece-me que a lógica do legislador também foi a de prestigiar a meritocracia, a qual, entretanto, está presumida no aumento de experiência no serviço público.

[5] De fato, a ausência de caráter econômico da licença-prêmio infirma a adequação da norma, voltada que é à contenção de gastos e à manutenção da higidez financeira dos entes federativos.

Rio de Janeiro, 24 julho de 2020



Documento assinado eletronicamente por **Reinaldo Frederico Afonso Silveira, Procurador-Geral do Estado**, em 24/07/2020, às 14:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=6](http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6), informando o código verificador **6514126** e o código CRC **29B866E1**.

.....  
{Digite aqui a nota de rodapé}

Referência: Processo nº SEI-120001/006210/2020

SEI nº 6514126

R. do Carmo, 27, - Bairro Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20011-020  
Telefone: - <https://www.pge.rj.gov.br/>



Governo do Estado do Rio de Janeiro  
Secretaria de Estado da Casa Civil  
Subsecretaria Jurídica

**PARECER CONJUNTO**  
PROCESSO Nº

**SUBJ/SECC Nº 02/2020–DMM-GBM**  
SEI-120001/006210/2020

DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI COMPLEMENTAR Nº 173, DE 27 DE MAIO DE 2020, QUE ESTABELECE O PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS SARS-COV-2 (COVID-19). SUSPENSÃO DA CONTAGEM DE TEMPO PARA CUMPRIMENTO DO PERÍODO AQUISITIVO NECESSÁRIO EXCLUSIVAMENTE À CONCESSÃO DE ANUÊNIOS, TRIÊNIOS, QUINQUÊNIOS, LICENÇAS-PRÊMIO E DEMAIS MECANISMOS EQUIVALENTES QUE ACARRETEM AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL, ATÉ 31 DE DEZEMBRO DE 2021 (ART. 8º, INCISO IX). CONSULTA SOBRE A APLICABILIDADE DA VEDAÇÃO ÀS MODALIDADES DE EVOLUÇÃO FUNCIONAL (PROGRESSÕES E PROMOÇÕES). NÃO ENQUADRAMENTO, NA PROIBIÇÃO, DAS PROMOÇÕES E PROGRESSÕES FUNCIONAIS QUE NÃO SE CONDICIONEM APENAS AO REQUISITO TEMPORAL. NECESSIDADE DE SUBMISSÃO À D. PGE, NA FORMA DO INCISO IV, DO ART. 4º, DA LEI ESTADUAL Nº 5.414, DE 19 DE MARÇO DE 2009.

## **I – RELATÓRIO.**

Trata-se de consulta formulada pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas desta SECC sobre o enquadramento das evoluções funcionais (progressões e promoções) na vedação contida no inciso IX, do artigo 8º, da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19).

Inaugurando o expediente, vem a manifestação da Superintendência de Planejamento e Desenvolvimento de Pessoas – SUPDP, setor integrante da SUBGEP, concluindo pelo afastamento da proibição em tela à hipótese de evolução funcional (doc. SEI 5184475), nos seguintes termos:

*“Mister considerar que esta Superintendência entende que o inciso IX do artigo 8º da Lei Complementar 173/2020 não suspende o cômputo de período aquisitivo para fins de evolução funcional, pois além do requisito temporal, há presença de outros requisitos, tais como avaliação de desempenho satisfatória, aproveitamento em cursos/capacitações/treinamentos, titulação e existência de vaga na classe superior. Dessa forma, entende-se que a*

*evolução funcional estaria enquadrada no trecho que considera 'sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins'". <grifou-se>*

Após, o Subsecretário de Gestão de Pessoas encaminhou os autos a esta Subsecretaria Jurídica para pronunciamento, a fim de uniformizar a interpretação da norma no âmbito da Administração Pública estadual (doc. SEI 5224914).

Em paralelo, os autos foram remetidos à Superintendência de Sistemas de Gestão de Pessoas – SUSIG/SUBGEP, para “*análise e providências sistêmicas acerca de suspensão da contagem de tempo de serviço para fins de licença-prêmio e adicional por tempo de serviço*”, tendo o Superintendente daquele órgão solicitado, em resposta, “*a suspensão da contagem de tempo de serviço para fins de licença-prêmio e adicional por tempo de serviço, a contar da competência JUN/20, com a URGÊNCIA que o caso requer*” (doc. SEI 5344553).

Por fim, já após o recebimento do processo nesta unidade, a SUPDP/SECC inseriu nos autos a Nota Técnica SEI nº 20581/2020/ME, emitida pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia (SGP/ME), acerca da aplicabilidade da Lei Complementar nº 173/2020.

É o relatório. Passa-se ao exame.

## **II – ANÁLISE JURÍDICA.**

Preliminarmente, convém registrar que às assessorias jurídicas das Secretarias de Estado compete, na forma da Lei nº 5.414/09, assessorar as autoridades no controle interno de legalidade. Desta forma, o exame da proposta apresentada se restringirá a seus contornos jurídicos; não serão apreciados aspectos técnicos e financeiros, uma vez que tais matérias extrapolam a habilitação técnica e competência legal deste órgão de assessoramento jurídico.

Em segundo lugar, vale alertar que as restrições impostas pelo art. 8º da LC nº 173 já foram levadas a questionamento perante o Supremo Tribunal Federal<sup>[1]</sup>, cuja palavra final balizará a aplicação da norma ora discutida para todos os entes federativos.

Em suma, a questão posta diz respeito ao enquadramento ou não das evoluções funcionais na proibição contida no inciso IX, do art. 8º, da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, *in verbis*:

**Art. 8º** Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 **ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:**

(...)

**IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins. <grifou-se>**

A Lei Complementar nº 173/2020, fundada no art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000[2], instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), exclusivamente para o exercício financeiro de 2020, sobretudo devido aos reflexos econômicos do estado de calamidade pública vivenciado pelo país – reconhecido em âmbito estadual pela Lei nº 8.794, de 17 de abril de 2020[3].

O Programa, além de iniciativas orçamentárias e financeiras para socorrer os entes federativos neste momento de perda arrecadatória, proporcionando recursos para que reforcem suas ações emergenciais na área da saúde, encerra, em contrapartida, diversas restrições à adoção de medidas que impliquem aumento de despesas com pessoal durante este momento de crise.

Dentre elas, está a proibição contida no inciso IX, do art. 8º da LC, sobre a qual a presente análise se debruçará. O dispositivo veda o cômputo do período compreendido entre **28 de maio de 2020** (marco inicial da vigência da LC nº 173) e **31 de dezembro de 2021**, para fins de concessão de vantagens que decorram da aquisição de determinado tempo de serviço, como anuênios, triênios, quinquênios e licenças-prêmio.

Contudo, a redação do inciso IX, por fazer uso de uma redação aberta e exemplificativa (“demais mecanismos equivalentes”, “quisquer outros fins”), traz legítimas dúvidas quanto ao seu alcance, especialmente no que diz respeito às evoluções funcionais.

Diante da dificuldade de compreensão das balizas fixadas pela LC, a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia (SGP/ME) emitiu a **Nota Técnica SEI nº 20581/2020/ME[4]** (doc. SEI 5418441), a fim de “*orientar e uniformizar os procedimentos que devem ser adotados no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do SIPEC*” para o cumprimento da novel legislação. Em relação à aplicabilidade do inciso IX do artigo 8º, assim se posicionou a SGP/ME:

*“Da redação desse inciso depreende-se que os servidores que tenham completado o período aquisitivo exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal até 27 de maio de 2020, terão os seus efeitos financeiros implementados. Os demais, que não tenham completado o respectivo período aquisitivo até essa data, independentemente de faltar um dia ou mais, terão a contagem suspensa até 31 de dezembro de 2021 e retomada a partir de 1º de janeiro de 2022.*

(...)

*Ao analisar conjuntamente o disposto no inciso I e no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, entende-se que as progressões e promoções, por exemplo, não se enquadram na vedação apresentada em tais dispositivos, uma vez que tratam-se de formas de desenvolvimento nas diversas carreiras amparadas em leis anteriores e que são concedidas a partir de critérios estabelecidos em regulamentos específicos que envolvem, além do transcurso de tempo, resultado satisfatório em processo de avaliação de desempenho e em obtenção de títulos acadêmicos. Conclui-se, portanto, que para essa situação, tal vedação não se aplica.” <grifou-se>*

Como relatado anteriormente, idêntico raciocínio foi adotado pela SUPDP/SECC para sustentar que a evolução funcional não se enquadra na proibição em comento (doc. SEI 5184475).

Preliminarmente, é importante assinalar que, embora se pudesse cogitar em uma primeira leitura que o art. 8º da LC nº 173 teria avançado sobre a autonomia federativa e a capacidade de autoadministração reservada a cada ente federativo (art. 18 da CRFB/88), a melhor interpretação, a nosso sentir, é de que se trata de lei nacional, inserida que está no âmbito de competência da União para editar normas gerais sobre direito financeiro, nos termos do art. 24, inciso I e §1º, da Constituição da República[5] – à semelhança do que ocorre com a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), cujo artigo 22, p.ú., veicula restrições muito semelhantes àquelas reproduzidas pelo art. 8º da LC nº 173.

O Supremo Tribunal Federal, ao afirmar o caráter nacional da LRF, tem frisado que a norma não viola o princípio federativo, eis que há uma necessidade de conjugar a autonomia federativa à responsabilidade fiscal, *i.e.*, os entes federativos devem exercer suas capacidades fiscais de

forma conjunta, como parte de um esforço de harmonização fiscal delineado pela União e característico de uma federação cooperativa (ADI 5449, ADI 6129, ADI 2238[6] e ADPF 584).

Neste sentido são as valiosas reflexões do Min. Teori Zavascki na decisão cautelar proferida no bojo da ADI 5.449:

*“É inequívoco, portanto, que a Constituição Federal tratou os limites de gastos com pessoal como tema de projeção nacional. E faz todo sentido que os escrúpulos de controle dos gastos públicos tenham sido endossados à liderança do ente central da federação. Somente o ente central tem condições de capitalizar a legitimidade necessária para conceber uma disciplina nacionalmente uniforme em temas-chave de direito financeiro, condição sine qua non para o alcance de um federalismo fiscal sustentável. Afinal, padrões de gestão perdulários tendem a gerar consequências gravosas que transcendem o plano da singularidade de cada pessoa estatal, trazendo prejuízos para o alcance dos objetivos comuns da nação. Além disso, é preciso considerar que, mais do que qualquer outra instância federativa, é também a União que detém a responsabilidade pelo controle da moeda e do nível de preços no país, indicadores sensíveis às variações do gasto público”. <grifou-se>*

Esta análise, assim, parte da premissa da imediata aplicabilidade da LC nº 173 a todos os entes federativos, como lei nacional que é.

Ultrapassada esta questão, passemos ao ponto nodal da consulta: **estão as evoluções funcionais, em suas diversas modalidades, abrangidas pela vedação contida no art. 8º, inciso IX, da LC nº 173?**

A evolução funcional, mecanismo de desenvolvimento do servidor efetivo na carreira que integra, pode assumir roupagens distintas, como esclarece José dos Santos Carvalho Filho:

*“(…) é forçoso reconhecer que são muito variados os sistemas de melhoria funcional. Algumas leis funcionais distinguem a promoção e a progressão (esta stricto sensu, porque toda melhoria, em última análise, retrata uma forma de progressão funcional). 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 nos vencimentos.*

*Para exemplificar, suponha-se que a carreira de Técnico de Administração tenha três classes, correspondentes aos níveis A, B e C, e que em cada classe haja três padrões de vencimentos (X, Y e Z). Se o servidor é Técnico de nível A e tem o padrão X, ao passar para o padrão Y, é beneficiado pela progressão. Após percorrer todos os padrões, terá direito a ocupar o cargo de Técnico de nível B: nesse momento sua melhoria funcional se processou*

*pela promoção, visto que saiu de um cargo (o de Técnico nível 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 ininteligíveis de melhoria do servidor”.* [\[7\]](#) <grifou-se>

Tal distinção foi também abordada pela d. PGE no visto de aprovação do então Subprocurador-Geral do Estado ao Parecer CFTF n.º 01/2017:

*“Em matéria de servidor público, promoção e progressão são conceitos que possuem significados e contornos próprios: enquanto a promoção consubstancia modalidade de provimento derivado em cargo diverso, embora integrante de uma mesma carreira, a progressão não representa novo provimento, mas simples evolução remuneratória dentro de um mesmo cargo”.* <grifou-se>

Conforme se depreende do próprio texto constitucional, a promoção é instituto que conjuga a exigência do cumprimento de tempo de efetivo exercício a outros critérios de desempenho previstos em leis específicas de carreira (art. 39, §2º, da CRFB/88 [\[8\]](#)), distinguindo-se daquelas vantagens expressamente mencionadas no inciso IX, do art. 8º, da LC nº 173, sujeitas apenas ao requisito temporal.

Dito de outro modo: a evolução funcional usualmente não decorre apenas e automaticamente do simples decurso de determinado tempo de serviço, dependendo também do implemento de requisitos, tais como capacitação funcional (frequência a cursos e eventos de qualificação profissional) e graduações acadêmicas, como também da verificação de condições outras, como avaliação meritória do desempenho do servidor por superiores ou comitês específicos.

As promoções e progressões, dessarte, via de regra se diferenciarão dos “*demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço*” que o inciso IX ora analisado veda, porquanto o único denominador comum das vantagens textualmente inseridas no âmbito de incidência da norma proibitiva – *adicional por tempo de serviço* (“*anuênios, triênios, quinquênios*”) [\[9\]](#) e *licença-prêmio* [\[10\]](#) – é exatamente o fato de exigirem tão somente determinado tempo de efetivo exercício para a sua concessão.

Parece-nos, com efeito, que a intenção do legislador foi restringir o campo de aplicação da norma aos benefícios que sucedam *única e automaticamente* do tempo de serviço prestado pelo servidor. Ou seja,

a *ratio* da norma, a nosso sentir, é obstar o aumento remuneratório automático e generalizado, reflexo ínsito às vantagens condicionadas exclusivamente ao tempo de efetivo exercício.

Foi esta, inclusive, a conclusão alcançada pelo Ministério da Economia na Nota Técnica SEI nº 20581/2020, ao sustentar que (i) a proibição em comento estende-se a outros benefícios legais submetidos apenas à condição temporal – independentemente de acarretarem aumento de despesas – inserindo-os no conceito de “*mecanismos equivalentes*” previsto no inciso IX, do art. 8º, da LC nº 173; e que (ii) as promoções e progressões não se enquadram na vedação:

*“12. A licença-prêmio, no entanto, adquire caráter sui generis no contexto da Lei Complementar em análise. Embora a sua concessão não implique aumento de despesa com pessoal nos termos previstos no inciso IX do art. 8º, a contagem do tempo transcorrido da data de publicação da Lei Complementar até 31 de dezembro de 2021, como período aquisitivo para sua concessão é expressamente proibida nesse inciso.*

*13. No caso do governo federal, não há mais contagem de tempo para cumprimento de período aquisitivo necessário à concessão de licença-prêmio. No entanto, conta-se com licença que pode ser considerada “equivalente” nos termos referidos no inciso IX. Trata-se da licença para capacitação.*

*14. O mesmo raciocínio, então, se aplicaria também à licença para capacitação, cujo direito é adquirido após o cumprimento de cada quinquênio de efetivo exercício, ainda que seu usufruto não acarrete nenhum aumento de despesa com pessoal. Nesse sentido, os períodos em andamento seriam suspensos até 31 de dezembro de 2021 e a contagem retomada a partir de 1º de janeiro de 2022.*

*15. Entretanto, considerando que a suspensão da contagem desse tempo, s.m.j., aplica-se exclusivamente aos institutos elencados no inciso IX do art. 8º e seus equivalentes cuja concessão acarrete aumento de despesas, questiona-se, se tal regramento se aplicaria àqueles institutos que, embora estejam condicionadas ao cumprimento de determinado interstício, o seu usufruto não acarreta aumento de despesas. É o caso da licença para capacitação, analisada no parágrafo anterior, e, também, de afastamentos para participação em Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu no País e em Programa de Pós-Graduação no exterior, conforme previsto na Lei nº 8.112, de 1990, em seus arts. 87 e 96-A e seu § 7º, respectivamente.*

*16. Ressalta-se que a licença para capacitação ou os afastamentos para participação em programas de Pós-Graduação Stricto Sensu no País e em Programa de Pós-Graduação no exterior, de que tratam os arts. 87 e 96-A e seu § 7º, da Lei nº 8.112, de 1990<sup>[11]</sup>, cujos períodos aquisitivos tenham sido completados até 27 de maio de 2020 poderão ser usufruídos, pois o direito já havia sido adquirido antes da vigência da LC nº 173, de 2020. Os períodos aquisitivos que não tenham sido completados até esta data terão a contagem suspensa até 31 de dezembro de 2021 e retomada a partir de 1º de janeiro de 2022.*

*17. Ao analisar conjuntamente o disposto no inciso I e no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, **entende-se que as progressões e promoções, por exemplo, não se enquadram na vedação apresentada em tais dispositivos, uma vez que tratam-se de formas de desenvolvimento nas diversas carreiras amparadas em leis anteriores e que são concedidas a***

partir de critérios estabelecidos em regulamentos específicos que envolvem, além do transcurso de tempo, resultado satisfatório em processo de avaliação de desempenho e em obtenção de títulos acadêmicos. Conclui-se, portanto, que para essa situação, tal vedação não se aplica.”

A afirmação anterior de que movimentações funcionais tendem, por suas características, a não se enquadrar como “*demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço*”, todavia, não pode ser tomada como regra universal. Há, de fato, leis de carreira e respectivos regulamentos que não estabelecem outros requisitos além do simples decurso de tempo para que os servidores façam jus à progressão e promoção – o que requererá a análise individual de cada diploma legal para que se possa fazer o devido cotejo com o inciso IX do art. 8º.

É útil, assim, abordar especificamente a situação das **leis de carreira que instituíram movimentações funcionais condicionadas exclusivamente ao requisito temporal**, em estreita afinidade com a figura do adicional por tempo de serviço – vantagem que, repise-se, submete-se expressamente à proibição do inciso IX, do art. 8º.

É de conhecimento amplo que a d. PGE sedimentou entendimento sobre ser inconstitucional a modalidade de progressão condicionada *exclusivamente* ao requisito temporal, por ensejar *bis in idem* com o adicional por tempo de serviço que a legislação fluminense concede à larga maioria dos servidores civis, violando, desta forma, o art. 37, XIV, da Constituição da República[12].

Neste sentido, são os seguintes precedentes:

Parecer SUBJ/CC nº 03/2009 – MZT, chancelado pela Procuradora Geral do Estado nestes termos: “*Demais disso, trata-se de progressão automática à vista exclusivamente do tempo de serviço dos servidores beneficiários, a importar em bis in idem em relação ao adicional por tempo de serviço, com evidente violação à vedação contida no art. 37, XIV, da Constituição Federal*”;

Parecer ASJUR/SEEDUC nº 42/2010 – ABVOR, aprovado pelo Subprocurador-Geral do Estado, que assim asseverou: “*Está-se diante da denominada ‘progressão automática’, fundada unicamente no tempo, e por isso reveladora de verdadeiro bis in idem, na medida em que o tempo já é fato gerador do adicional de tempo de serviço. Com razão a i. parecerista ao afirmar que: (i) a ‘progressão automática’ pretendida é inconstitucional, na linha de entendimento já acolhido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*”;

Parecer Normativo nº 59/2017, no qual o Subprocurador-Geral do Estado pontuou: “Inobstante, por outro lado, conforme também afirmado na Promoção ora aprovada, de há muito, essa Procuradoria firmou entendimento no sentido da inconstitucionalidade de progressões funcionais baseadas exclusivamente no tempo de serviço (v. Promoção nº 045/2017 – RTS/DJUR, Parecer nº. 42/2010 - ABVOR e Parecer na 03/2009 - MZT), quando concedidas de forma concomitante com o adicional por tempo de serviço, como ocorre na hipótese presente. E a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, inclusive em sede de controle abstrato de constitucionalidade, orienta-se no mesmo entendimento, reputando tratar-se de *bis in idem* inconstitucional”.

Sem embargo da posição de longa data firmada pelo órgão central do sistema jurídico quanto à inconstitucionalidade das mesmas, possivelmente ainda existem leis estaduais que instituem mecanismos de evolução funcional condicionados unicamente ao tempo de serviço produzindo efeitos no âmbito do Estado – seja por força de decisão judicial, ou porque a norma inconstitucional não teve seus efeitos suspensos pelo chefe do Poder Executivo na forma do Enunciado PGE nº 03, ou porque determinadas carreiras não fazem jus a adicional por tempo de serviço e nesses casos não haveria *bis in idem* inconstitucional.

Em existindo leis de carreira com esta feição, figura evidente que estas estarão sujeitas à proibição de contagem de tempo plasmada no art. 8º, inciso IX, da LC nº 173. Apenas as promoções e progressões funcionais que **não** se sujeitem unicamente ao exercício de determinado tempo de serviço estão excepcionadas da vedação contida no art. 8º, inciso IX, da LC nº 173.

Desta forma, a verificação de tal enquadramento deve se dar sempre à luz de cada caso concreto e da respectiva lei de carreira, pelo órgão jurídico local ou setorial. Em situação similar, em que se discutia a incidência das proibições do at. 22 da LRF ao Estado, o Parecer CFTF n.º 01/2017 propôs o seguinte procedimento, *in verbis*:

**“(…) 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 (...). 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. (...)**

Por fim, (...) sugiro o encaminhamento de Ofício Circular a todas Seretarias 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”.

Frise-se que a sugestão *supra* foi devidamente chancelada pelo i. Suprocurador-Geral do Estado, nos seguintes termos:

“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, convém 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.”

### III – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, concluimos que:

(1) o art. 8º, inciso IX, da LC nº 173 proíbe o cômputo do período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 para fins de concessão de evolução funcional (promoção ou progressão) que dependa **apenas** do decurso do tempo;

(2) as promoções e progressões funcionais que **não** se sujeitem unicamente ao exercício de determinado tempo de serviço estão excepcionadas da vedação;

(3) a verificação de tal enquadramento deve se dar sempre à luz de cada caso concreto e da respectiva lei de carreira, pelo órgão jurídico local ou setorial; *i.e.*, toda iniciativa de promoção ou progressão funcional deve ser analisada à luz dos parâmetros aqui fixados, pelo órgão jurídico do respectivo órgão ou entidade, com posterior submissão do parecer à Procuradoria Geral do Estado, para chancela.

Submetemos a presente manifestação à apreciação do Exmo. Procurador-Geral do Estado, na forma do art. 4º, inciso IV, da Lei nº 5.414/09, dada a relevância jurídica da matéria e repercussão geral que lhe é

inerente, haja vista que a resposta à presente consulta será encaminhada como orientação geral a todos os órgãos setoriais de pessoal da Administração Pública.

**DENIS MOREIRA MONASSA MARTINS**

Procurador do Estado do Rio de Janeiro

Assessor Jurídico Especial da SUBJ/SECC

ID nº 4271771

**GABRIEL BALTAZAR MÜLLER**

Procurador do Estado do Rio de Janeiro

Assessor Jurídico Especial da SUBJ/SECC

ID nº 501437-86

---

[1] Vide ADIs 6444 e 6447.

[2] Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9o.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos inciso I e II do caput: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) contratação e aditamento de operações de crédito; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) concessão de garantias; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

c) contratação entre entes da Federação; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

d) recebimento de transferências voluntárias; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

I - aplicar-se-á exclusivamente: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

§ 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

[3] Reconhece o estado de calamidade pública em virtude da situação de emergência decorrente do novo Coronavírus (Covid-2019), declarado pelo Decreto nº 46.973, de 16 de março de 2020, e dá outras providências.

[4] Disponível em

<[https://sei.fazenda.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_processo\\_exibir.php?1aaAMI9DnFIYx7qkJXZ6uhUdJrQUFjWYqIZYECQ58W5YK3CiZdzBZCciMqk1XkfObu-UA1dFxaP6qD5yJTFpdLY8rw1iseQkpk\\_28V1tqrCupl-PyZSPxKdJYthlyiz](https://sei.fazenda.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?1aaAMI9DnFIYx7qkJXZ6uhUdJrQUFjWYqIZYECQ58W5YK3CiZdzBZCciMqk1XkfObu-UA1dFxaP6qD5yJTFpdLY8rw1iseQkpk_28V1tqrCupl-PyZSPxKdJYthlyiz)>

[5] Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

[6] “Um dos tipos de interação mais destrutiva ocorre quando decisões a respeito dos gastos públicos de um ente local são tomadas na esperança de que as suas consequências econômico financeiras sejam posteriormente absorvidas por um nível central de governo, geralmente por meio de ações de resgate. Esse tipo de comportamento é visto como fonte de sérios riscos para o equilíbrio federativo, pois compromete a autonomia financeira recíproca.” Informativo STF nº 948. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo948.htm#Lei%20de%20Responsabilidade%20Fiscal:%20Federalismo%20e%20separa%C3%A7%C3%A3o%20de%20poderes>>

[7] Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo – 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017, pg. 411.

[8] Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - os requisitos para a investidura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - as peculiaridades dos cargos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, **constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira**, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[9] Nas lições de Hely Lopes Meirelles, segundo trecho extraído do Parecer MSCA n.º 1/2017, “(...) o *acréscimo pecuniário que se adita definitivamente ao padrão do cargo em razão exclusiva do tempo de serviço estabelecido em lei para o auferimento da vantagem. É um adicional ex facto temporis - resultante do serviço já prestado - pro labore facto. Daí porque se incorpora automaticamente no vencimento e o acompanha na disponibilidade e aposentadoria. (...) representa uma contraprestação de um serviço já feito. É uma vantagem pessoal, um direito líquido para o futuro.*” (Direito Administrativo Brasileiro, 22ª ed., São Paulo: Malheiros, 1997, p. 412-413)

[10] DL 220/75, Art. 19 - Conceder-se-á licença: VI - a título de prêmio, pelo prazo de 3 (três) meses; com vencimento e vantagens do cargo efetivo, depois de cada quinquênio ininterrupto de efetivo exercício no serviço público estadual ou autárquico do Estado do Rio de Janeiro;

[11] Art. 87. Após cada quinquênio de efetivo exercício, o servidor poderá, no interesse da Administração, afastar-se do exercício do cargo efetivo, com a respectiva remuneração, por até três meses, para participar de curso de capacitação profissional.

[12] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;



Documento assinado eletronicamente por **Denis Moreira, Procurador**, em 30/06/2020, às 18:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Baltazar Müller, Procurador**, em 30/06/2020, às 18:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maysa Vargas Lopes, Assistente**, em 30/06/2020, às 18:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=6](http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6), informando o código verificador **5801291** e o código CRC **E626CB2B**.

---

Referência: Processo nº SEI-120001/006210/2020

SEI nº 5801291

---

Criado por mlopes, versão 11 por dmartins em 30/06/2020 18:17:12.