

**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**PARECER PGE/MS/Nº 001 / 2016

PARECER PGE/MS/CJUR-SAD/Nº 001/2016

Consultante: Secretário de Estado de Administração e Desburocratização

Interessado: Superintendência de Recursos Humanos da SAD.

Assunto: Data de validade das promoções funcionais das diversas carreiras de servidores públicos.

Senhor Procurador-Geral do Estado:

O Secretário de Estado de Administração e Desburocratização, Carlos Alberto de Assis, narra que ao tomar conhecimento da MANIFESTAÇÃO PGE/MS/CJUR-SAD/n. 010/2016, aprovada pela DECISÃO PGE/MS/GAB/n. 068/2016 (cópias nas f. 03-09 frente e verso) a Superintendência de Recursos Humanos da Pasta tem apresentado dúvidas quanto à extensão daquela orientação a todas as carreiras em igual situação.

Indaga se todos os decretos que organizaram as carreiras e que fixaram os meses em que as promoções deveriam ocorrer estão em contradição com a Lei (Estadual) n. 2.065/90, uma vez que esta não estabeleceu data para início da vigência das promoções.

Justifica a consulta para que possa dar conhecimento e orientar os setores de recursos humanos dos órgãos.

Eis a síntese do necessário.

Passamos à análise jurídica.

Um dos assuntos versados na MANIFESTAÇÃO PGE/MS/CJUR-SAD/n. 010/2016, aprovada pela DECISÃO PGE/MS/GAB/n. 068/2016 diz respeito à data de vigência retroativa dos atos de promoção, publicados com base nos decretos que

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

organizaram as carreiras de que trata a Lei (Estadual) n. 2.065/99. Vejamos excerto da ementa, na parte que interessa:

APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO. VIGÊNCIA DE NOVA LEI. ATO JURÍDICO PERFEITO. PROMOÇÃO. PROGRESSÃO FUNCIONAL. ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. **DATA DE VALIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS.**

1. (...)
2. **Os atos de promoção funcional não devem ter validade retroativa, de sorte que passam a produzir efeitos funcionais e financeiros apenas a partir da data de suas publicações no Diário Oficial.** Precedentes: MANIFESTAÇÃO PGE/CJUR-SAD/nº 139/2009, aprovada pela DECISÃO PGE/GAB/n. 596/2009; MANIFESTAÇÃO PGE/CJUR-SAD/nº 036/2010, aprovada pela DECISÃO PGE/GAB/n. 290/2010.
3. (...). (destacamos)

Pela dicção da transcrita resenha conclui-se que o início dos efeitos financeiros e funcionais do ato de promoção é a data de sua publicação no Diário Oficial, em detrimento de outra data eventualmente prevista nos decretos que regulamentam a Lei (Estadual) n. 2.065/99.

Os vários decretos estaduais que tratam das diversas carreiras de servidores públicos, *verbia gratia*¹, Decreto (Estadual) n. 11.725/2004²; Decreto (Estadual) n. 11.726/2004³; Decreto (Estadual) n. 11.693/2004⁴; Decreto (Estadual) n. 11.902/2005⁵;

¹ Esse rol não é exaustivo. Se houver outro decreto não mencionado, que contenha disposição similar, deve-se aplicar o mesmo raciocínio.

² Organiza a carreira Profissionais do Sistema Único de Saúde, define a composição da Tabela de Pessoal da Secretaria de Estado de Saúde e o Quadro de Pessoal da Fundação Serviços de Saúde de Mato Grosso do Sul - FUNSAU, e dá outras providências.

³ Organiza a carreira Gestão de Serviços Hospitalares do Hospital Regional de Mato Grosso do Sul da Fundação Serviços de Saúde de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências.

⁴ Organiza a carreira Fiscalização e Gestão Ambiental, define a composição da Tabela de Pessoal da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos e o Quadro de Pessoal do Instituto de Meio Ambiente-Pantanal, e dá outras providências

⁵ Organiza a carreira Fiscalização e Gestão de Obras Públicas e define a composição da Tabela de Pessoal da Secretaria de Estado de Infra-Estrutura e Habitação e do Quadro de Pessoal da Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos - AGESUL.

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Decreto (Estadual) n. 11.900/2005⁶; Decreto (Estadual) n. 11.888/2005⁷; Decreto (Estadual) 11.895/2005⁸; Decreto (Estadual) 11.892/2005⁹; Decreto (Estadual) n. 11.702/2004¹⁰, Decreto (Estadual) n. 11.978/2005¹¹ e Decreto (Estadual) n. 11.722/2004¹² contêm disposição idêntica quanto à data de vigência da promoção. Vejamos alguns exemplos:

Art. 11. A promoção de integrantes da carreira Profissionais do Sistema Único de Saúde será realizada uma vez por ano, com divulgação das vagas em fevereiro, seguida da realização dos procedimentos de avaliação de desempenho e de sua formalização, **com vigência a contar do mês de julho do ano de sua ocorrência.** (destacamos)

Art. 11. A promoção de integrantes da carreira Gestão de Serviços Hospitalares será realizada uma vez por ano, com divulgação das vagas em fevereiro, seguida da realização dos procedimentos de avaliação de desempenho e de sua formalização, **com vigência a contar do mês de julho do ano de sua ocorrência.** (destacamos)

Art. 11. A promoção de integrantes da carreira Fiscalização e Gestão Ambiental será realizada uma vez por ano, com divulgação das vagas, em fevereiro, seguida da realização dos procedimentos de avaliação de

⁶ Organiza a carreira Gestão de Programas Habitacionais e define a composição do Quadro de Pessoal da Agência Estadual de Habitação Popular de Mato Grosso do Sul.

⁷ Organiza a carreira Gestão de Ações de Assistência e Cidadania, define sua composição dentro da Tabela de Pessoal da Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária, e dá outras providências.

⁸ Organiza a carreira Gestão para o Desenvolvimento do Trabalho e define a composição do Quadro de Pessoal da Fundação do Trabalho e Qualificação Profissional de Mato Grosso do Sul - FUNTRAB-MS.

⁹ Organiza a carreira Gestão de Atividades de Desenvolvimento Agrário e define a composição da Tabela de Pessoal da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário e do Quadro de Pessoal do Instituto de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul.

¹⁰ Organiza a carreira Fiscalização e Defesa Sanitária, define a composição do Quadro de Pessoal da Agência Estadual de Defesa Sanitária Animal e Vegetal - IAGRO, e dá outras providências.

¹¹ Organiza a carreira Serviços de Engenharia e Transporte e define regras de sua integração ao Quadro de Pessoal da Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos - AGESUL.

¹² Organiza a carreira Gestão de Atividades de Comunicação e aprova o Quadro de Pessoal da Fundação Estadual Jornalista Luiz Chagas de Rádio e Televisão Educativa de Mato Grosso do Sul e dá outras providências.

**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

desempenho e sua formalização com vigência a contar do mês de julho do ano de sua ocorrência. (destacamos)

Entretanto, tais disposições, que atribuem efeitos retroativos às promoções, extrapolam os limites da Lei (Estadual) n. 2.065/99, tendo em vista que a lei que dispõem sobre o Plano de Cargos, Empregos e Carreiras da Administração Estadual (Lei do PCC) não prevê a retroatividade dos atos de promoção. Logo, se a lei não estabelece a retroação da promoção, que é ato administrativo complexo¹³, este somente se aperfeiçoa com a publicação oficial, de modo que todos os decretos que estabelecem norma em sentido contrário são decretos *contra legem*.

É assim porque o ordenamento constitucional brasileiro submete a Administração Pública ao Princípio da Legalidade, de modo que só pode fazer o que a lei prescreve. Corolário deste postulado impõe aos decretos sua limitação regulamentar, ou seja, decreto presta-se para fiel execução da lei. Detalha a lei. Não pode ir contra ou além dela, conforme explica Celso Antônio Bandeira de Mello em diversas passagens de seu *Curso de Direito Administrativo*:

8. Ressalte-se que, dispondo o art. 5, II, da Constituição que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, com isto firmou o princípio da *garantia da liberdade como regra*, segundo o qual “o que não está proibido aos particulares está, *ipso facto*, permitido. Antes os termos do preceptivo, entende-se: “o que não está *por lei* proibido, está juridicamente permitido”.

De outro lado, conjugando-se o disposto no artigo citado com o estabelecimento no art. 84, IV que só prevê regulamentos para “fiel execução das leis”, e com o próprio art. 37, que submete a Administração ao princípio da legalidade, resulta que vige, na esfera do

¹³ “O que caracteriza o ato administrativo complexo é, fundamentalmente, o concurso de vontades de vários órgãos da Administração, na consecução de um único ato. Melhor se dirá que ocorre uma fusão externa de vontades, com caráter unilateral, eis que a participação se endereça à uma vontade única. O ato complexo também é conhecido como ato-procedimento, porque há uma cooperação de dois ou mais órgãos ou sujeito, numa série de atuações simples, que não constituem atos *per se*, separadamente considerados, e que estão ligados em uma sucessão lógica e legalmente necessária para produzir um ato.” (STEIN, Joaquim Wolfgang in <http://www.revistajustitia.com.br/revistas/zx23c4.pdf>. Acessível em 09/06/2016)

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Direito Público, um cânone basilar – oposto ao da autonomia da vontade -, segundo o qual: o que, por lei, não está antecipadamente permitido à Administração está, ipso facto, proibido, de tal sorte que a Administração, para agir, depende integralmente de uma anterior previsão legal que lhe faculte ou imponha o dever de atuar.

Por isso deixou-se dito que o regulamento, além de inferior, subordinado, é ato dependente de lei¹⁴. (sublinhamos)

(...)

Renato Alessi indica que a atividade administrativa subordina-se à legislativa tanto em um sentido negativo (proibições concernentes a atividades, finalidades, meios e formas de ação) quanto em um sentido positivo, significando este último não apenas que a lei pode vincular positivamente a atividade administrativa a determinadas finalidades, meios ou formas, mas que, sobretudo no que concerne a atividades de caráter jurídico, a Administração “pode fazer tão-somente o que a lei consente”¹⁵. (grifo nosso)

(...) e só para cumprir dispositivos legais é que o Executivo pode expedir decretos e regulamentos. Este último traço é que faz do regulamento, além de regra de menor força jurídica que a lei, norma dependente dela, pois forçosamente a pressupõe, sem o quê nada poderia dispor¹⁶.

(...)

Disse Pontes de Miranda:

“Se o regulamento cria direitos ou obrigações novas, estranhos à lei, ou faz reviver direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções, que a lei apagou, é inconstitucional. Tampouco pode ele limitar, ou ampliar direitos, deveres, pretensões, obrigações ou exceções à proibição, salvo se estão implícitas. Nem ordenar o que a lei não ordena (...). Nenhum princípio novo, ou diferente, de direito material se lhe pode introduzir (...). Vale dentro da lei; fora da lei a que se reporta, ou das outras leis, não vale. Em se tratando de regra jurídica de direito formal, o regulamento não pode

¹⁴ MELO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 17 ed. Malheiros: São Paulo, 2004, p. 314.

¹⁵ Idem nota anterior, p. 315.

¹⁶ Idem nota n. 13, p. 317.

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

ir além da edição de regras que indiquem a maneira de ser observada a regra jurídica. Sempre que no regulamento se insere o que se afasta, para mais ou para menos, da lei, é nulo, por ser contrária à lei a regra jurídica que se tentou embutir no sistema jurídico (...)

Esta longa – mas oportuna – citação calha à fiveleta para indicar que ao regulamento desassiste incluir no sistema positivo qualquer regra geradora de direito ou obrigação *novos*. Nem favor nem restrição que já não se contenham previamente na lei regulamentada podem ser agregados pelo regulamento.

Há inovação proibida sempre que seja impossível afirmar-se que *aquele específico* direito, dever, obrigação, limitação ou restrição já estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada . (...) (destacamos)

Mutatis mutandis, se o “direito à retroação” da promoção não está estatuído na Lei do PCC, há inovação proibida nos decretos que permitem tal efeito.

Nesse sentido, jurisprudência do Tribunal de Justiça do Paraná:

APELAÇÃO CÍVEL - INVESTIGADOR DE POLICIA - PROMOÇÃO - RETROATIVIDADE DOS EFEITOS FINANCEIROS DECORRENTES DE PROMOÇÃO - IMPOSSIBILIDADE - LEI COMPLEMENTAR 14 /82 - DECRETOS ESTADUAIS COMO NORMAS HIERARQUICAMENTE INFERIORES À LEI COMPLEMENTAR SÓ PODEM REGULAMENTAR O QUE ESTA NELA PREVISTO- "OS EFEITOS FINANCEIROS DA PROMOÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO (PAPILOSCOPISTA) TEM INÍCIO NA DATA DA PUBLICAÇÃO DO RESPECTIVO DECRETO, AFASTADA, NESSE ASPECTO, A DISPOSIÇÃO CONTIDA NO DECRETO ESTADUAL N. 1.770 /2003". (Uniformização de jurisprudência nº 525014-0/01, Relator Des. ANTÔNIO RENATO STRAPASSON j.26/05/2010¹⁷). RECURSO PROVIDO¹⁸.

¹⁷ Eis o teor da ementa citada: INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA AÇÃO DE COBRANÇA PROMOÇÃO DE SERVIDOR PÚBLICO (PAPILOSCOPISTA) DECRETOS ESTADUAIS PREVENDO EFEITOS FINANCEIROS ORA DA ABERTURA DA VAGA (Nº 1.770/2003), ORA DA PUBLICAÇÃO DO ATO (Nº 4.369/2005) DIVERGÊNCIA ENTRE CÂMARAS ART. 476 DO CPC. NECESSIDADE DE PRONUNCIAMENTO PRÉVIO DO TRIBUNAL ACERCA DA INTERPRETAÇÃO DO DIREITO DECISÃO DO COLEGIADO (SEÇÃO CÍVEL) NO SENTIDO DE EDITAR A SEGUINTE SÚMULA: "OS EFEITOS FINANCEIROS DA

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Extrai-se do voto o seguinte excerto, amparado na doutrina de Hely Lopes Meirelles:

A matéria já é conhecida neste Tribunal, e destaque-se que a Seção Cível já proferiu decisão em Uniformização de Jurisprudência, a respeito:

(omissis¹⁹)

Assim, no referido acórdão, restou exposto que **a promoção do servidor não pode ser computada desde a data da abertura da vaga, mas sim desde a publicação do ato que concedeu a movimentação vertical na carreira do servidor.**

Isto porque, o recebimento da remuneração pressupõe o efetivo desempenho das atribuições e responsabilidades inerentes ao cargo. Não se pode admitir que o servidor venha a receber os efeitos financeiros de determinado cargo se não estiver nele investido. Se a promoção só ocorreu em 21 de dezembro de 2005, só a partir desta data é que se pode autorizar efetivo pagamento, sob pena de um enriquecimento sem causa.

Além do mais, a Lei Complementar Estadual nº 14/82 - Estatuto da Policial Civil do Paraná -, traz capítulo específico a respeito da promoção. Assim, reza em seu art. 40: "Art. 40 - A promoção é a elevação seletiva e gradual e

PROMOÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO (PAPILOSCOPISTA) TEM INÍCIO NA DATA DA PUBLICAÇÃO DO RESPECTIVO DECRETO, AFASTADA, NESSE ASPECTO, A DISPOSIÇÃO CONTIDA NO DECRETO ESTADUAL N. 1.770/2003".

¹⁸ TJPR. 1ª Turma Cível. AC 7709726 PR 0770972-6. Relator: Fábio André Santos Muniz, julgamento: 03/05/2011, DJ. 629. Veja-se ainda outra ementa: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO SUMÁRIA CONDENATÓRIA. POLICIAL CIVIL. PROMOÇÃO NA CARREIRA. PAPILOSCOPISTA. PRETENSÃO DE EFEITOS FINANCEIRO DESDE A ABERTURA DE VAGA, NOS TERMOS DO DECRETO ESTADUAL Nº 1.770/2003. INTERPRETAÇÃO EQUIVOCADA. A ASCENSÃO PROFISSIONAL SE EFETIVA MEDIANTE ATO DISCRICIONÁRIO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATÉ O ADVENTO DESTE ATO ESPECÍFICO, HÁ MERA EXPECTATIVA DE DIREITO À PROMOÇÃO. ADEMAIS, NÃO CABE A NENHUM SERVIDOR RECEBER POR CARGO QUE AINDA NÃO EXERCEU. RECURSO DESPROVIDO. "Os efeitos do ato de promoção por merecimento somente ocorrem a partir de sua efetivação, a uma, porque não há que se falar em direito subjetivo do servidor à promoção, e, a duas, porque entender ao contrário é causar inegável prejuízo ao erário, em benefício do enriquecimento sem causa do servidor, que poderá auferir rendimentos de um cargo que não ocupava e não o exercia, legal e legitimamente. (...) A mera expectativa não gera direito subjetivo ao servidor, razão pela qual somente após concretizado o ato da promoção, que se dá a partir de sua publicação, é que surtirão seus legais e legítimos efeitos. (...) A mera expectativa não gera direito subjetivo ao servidor, razão pela qual somente após concretizado o ato da promoção, que se dá a partir de sua publicação, é que surtirão seus legais e legítimos efeitos. (...) O ato de promoção vertical de servidor público não é único, devendo sofrer diversos procedimentos e atos constitutivos, realizados cumulativamente, que irão culminar com a efetiva promoção do servidor. (TJPR. 5ª Câmara Cível. AC 6011727 PR 0601172-7. Relator: Rogério Ribas, 09/03/2010, DJ. 367)

¹⁹ Vide a ementa transcrita na nota de rodapé n. 16.

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

sucessiva do servidor policial civil estável à vaga de classe imediatamente superior àquela que pertença, pelos critérios de merecimento e antiguidade, na proporção de 3/5 (três quintos) e 2/5 (dois quintos), respectivamente, na forma de regulamentação específica; § 1º A promoção deverá ocorrer dentro do prazo de 45 (quarenta e cinco) dias da abertura da vaga." **Portanto, se a Lei Complementar nº 14/82, que dispõe especificamente sobre o Estatuto da Polícia Civil do Estado, não prevê os efeitos financeiros retroativos à abertura da vaga a ser preenchida por promoção, não se pode admitir que um Decreto venha substituir a lei.** A propósito, neste sentido ensina Hely Lopes Meirelles:

"Como ato inferior à lei, o regulamento não pode contrariá-la ou ir além do que ela permite. No que o regulamento infringir ou extravasar a lei, é irritó e nulo, por caracterizar situação de ilegalidade. Quando o regulamento visa a explicar a lei (regulamento de execução), terá que se cingir ao que a lei contém; quando se tratar de regulamento destinado a prover situação não contempladas em lei (regulamento autônomo ou independente), terá que se ater aos limites da competência do executivo, não podendo, nunca, invadir as reservas da lei, isto é, suprir a lei naquilo que é da exclusiva competência da norma legislativa (lei em sentido formal e material). Assim sendo, o regulamento jamais poderá instituir ou majorar tributos, criar cargos, aumentar vencimentos, perdoar dívidas ativas, conceder isenções tributárias e o mais que depender de lei propriamente dita." (Direito Administrativo Brasileiro editora Malheiros, 21ª edição, 1996, pág.164).

No caso dos autos verifica-se, que o Decreto nº 1770/03, que regulamentou o processo de promoção dos integrantes das carreiras da polícia civil, ao conceder, vantagem pecuniária aos promovidos, mesmo de forma indireta estabeleceu, sem previsão no Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Paraná, que os efeitos financeiros, aqui a remuneração do servidor promovido, retroajam à data da abertura da vaga. O Decreto foi além da sua função que seria apenas de regulamentar o processo de promoção dos policiais civil. Ao estender os efeitos financeiros criou uma situação não prevista pela lei.

(...) (grifamos)

Verifica-se, pois, que o caso versado na jurisprudência paranaense, bem se aplica às situações que ocorrem em nosso Estado, pois ao compulsar o inteiro teor da Lei (Estadual) n. 2.065/99, mormente o capítulo que trata do desenvolvimento funcional do

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

servidor, pelo sistema de Promoção, não se verifica qualquer menção à possibilidade de estabelecer data retroativa aos atos desta espécie.

Vejamos, pois, o teor do artigo 37, incisos e parágrafo 1º, *in verbis*:

Art. 37. Promoção é a passagem do servidor de uma posição no cargo para outra imediatamente superior dentro da mesma carreira ou categoria funcional pelos critérios de antigüidade ou merecimento e dependerá, cumulativamente:

I - da existência de vaga;

II - do cumprimento de interstício;

III - do resultado da avaliação de desempenho anual;

IV - do atendimento dos requisitos de experiência e ou capacitação estabelecidos em regulamento específico.

§ 1º O interstício para movimentação na categoria funcional ou carreira terá por base o tempo de efetivo exercício na classe ou posição equivalente e será de cinco anos, na movimentação por antigüidade, e de três anos na promoção por merecimento, conforme regulamento aprovado pelo Governador do Estado.

(...)

A regra trata apenas dos requisitos necessários para a promoção, quais sejam, existência de vaga, cumprimento do interstício de cinco anos para promoção por antigüidade e três anos para promoção por merecimento, resultado da avaliação de desempenho e capacitação. **Nada versa, porém, com relação à data de validade das promoções.**

Ocorre que a interpretação corrente no âmbito da Administração Pública Estadual, fulcrada em dispositivos ilegais dos decretos estaduais – e que está equivocada²⁰ – confunde promoção com progressão funcional, levando ao engano de considerar o cumprimento do interstício como único requisito necessário para promoção.

²⁰Conforme indicação da PGE desde a emissão da MANIFESTAÇÃO PGE/CJUR-SAD/nº 139/2009, aprovada pela DECISÃO PGE/GAB/n. 596/2009 e da MANIFESTAÇÃO PGE/CJUR-SAD/nº 036/2010, aprovada pela DECISÃO PGE/GAB/n. 290/2010.

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Note-se, entretanto, que Promoção não é direito líquido e certo do servidor público, bem como não depende única e exclusivamente do cumprimento do interstício para sua efetivação. Essas características são da Progressão Funcional, que é automática e independe de outras averiguações. A Promoção Funcional, por sua vez, é expectativa de direito, que depende de fatores além do tempo, tais como, existência de vaga, avaliação de desempenho e capacitação, quando for o caso.

O equívoco de atrelar a promoção única e exclusivamente ao cumprimento do interstício parece ser o fato justificador da indevida menção de data de validade nos diversos decretos que regulamentam as carreiras²¹, de modo a evitar que o servidor “perca” o tempo de serviço para o próximo interstício, tratando a promoção como mera progressão funcional. Tal dedução confirma-se com a leitura do § 1º, do art. 1º, do Decreto (Estadual) n. 11.792/2005²², *in verbis*:

Art. 1º Os servidores ocupantes dos cargos integrantes do Grupo Tributação, Arrecadação e Fiscalização serão promovidos, pelo critério de antigüidade, de uma referência para outra, independentemente de classe, após completar vinte e quatro meses de efetivo exercício na referência em que se encontrar classificado.

§ 1º A promoção dar-se-á mediante publicação da apuração do tempo de serviço, por ato do Secretário de Estado de Receita e Controle, com efeito, a contar do dia seguinte à data em que o servidor completar o interstício na referência em que se encontra. (sublinhamos)

O texto supratranscrito demonstra que a intenção dos decretos é impedir a solução de continuidade no tempo de serviço para a promoção do servidor, quando isto é obrigatório apenas e tão somente para a progressão funcional, esta sim atrelada unicamente ao cumprimento dos interstícios temporais.

²¹ Vide art. 11 do Decreto (Estadual) n. 11.725/2004; art.11 do Decreto (Estadual) n. 11.726/2004; art. 11 do Decreto (Estadual) n. 11.693/2004; art. 11 do Decreto (Estadual)n. 11.902/2005; art. 11 do Decreto (Estadual) n. 11.900/2005; art. 11 do Decreto (Estadual) n. 11.888/2005; art. 11 do n. Decreto (Estadual) 11.895/2005; art. 11 do Decreto (Estadual) 11.892/2005; art. 11 do Decreto (Estadual) n. 11.702/2004; art.11 do Decreto (Estadual) n. 11.978/2005; art. 1º, § 1º, do Decreto (Estadual) n. 11.792/05.

²² que dispõe sobre as promoções dos servidores ocupantes dos cargos integrantes do Grupo Tributação, Arrecadação e Fiscalização.

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

A promoção, por sua vez, é forma de provimento derivado, vertical, para que o servidor efetivo acesse os escalões mais altos de sua carreira, com aumento da complexidade das atribuições e acréscimo remuneratório. Não se traduz em direito automático do servidor, mediante cumprimento de tempo de serviço. Ao revés, cuida-se de ato administrativo complexo, que depende de processo específico, no qual serão avaliados os requisitos necessários para seu aperfeiçoamento (art. 37 e incisos da Lei Estadual 2.065/99). Por corolário, gera apenas expectativa de direito aos servidores efetivos que integram as carreiras do Estado.

Vale dizer: o servidor que cumpre os requisitos legais tem direito a concorrer à promoção anual, mas não tem direito à promoção propriamente dita, eis que esta depende de um processo seletivo entre os servidores que pertencem à mesma carreira. Esta seleção avaliará todos os critérios estabelecidos na Lei e nos decretos regulamentares, conforme a vaga deva ser provida pelo critério de merecimento ou de antiguidade. Apenas depois de ultimado este procedimento, com a publicação do resultado, que nada mais é do que a publicação do ato de promoção, é que o ato surtirá seus efeitos financeiro - com o conseqüente acréscimo remuneratório - e, funcional - com o início da contagem do tempo de serviço para um novo interstício na nova classe-.

Assim, em resposta à indagação da autoridade consulente, pode-se afirmar que **todos** os decretos das carreiras²³, que foram editados em regulamentando à Lei (Estadual) nº 2.065/99 e que estabelecem data de vigência para os atos de promoção, estão extrapolando os limites da mencionada lei, tendo em vista que a mesma nada dispõe a esse respeito.

Destarte, atribuir, através de decreto, efeito retroativo não previsto em lei, aos atos de promoção, é atuar ao arpejo da norma constitucional, incorrendo, ao assim fazer, no descumprimento de uma viga mestra do direito pátrio, consignada no artigo 37, *caput*,

²³ O rol de regulamentos indicados neste parecer não é exaustivo, sendo certo que se existirem outros decretos, em regulamento à Lei (Estadual) n. 2.065/90, com a mesma disposição, certamente também serão ilegais.

**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

da Constituição Federal de 1.988, e fundamento do Estado Democrático de Direito, que é o Princípio da Legalidade.

Logo, a orientação externada na MANIFESTAÇÃO PGE/CJUR-SAD/n. 010/2016 deve ser estendida a todas as carreiras em igual situação, ou seja, **os atos de promoção devem ter validade a partir da data de sua publicação oficial**, eis que os decretos que tenham como fundamento de validade a Lei (Estadual) n. 2.065/99 não poderiam ter previsto data de validade diversa, porque não existe autorização legal para isso.

Por outro vértice, em obediência ao Princípio da Eficiência, ao qual a Administração Pública também está atrelada, o processo de promoção anual dos servidores deve ser iniciado e concluído em prazo razoável.

Entendemos como prazo razoável o período máximo de 120 (cento e vinte) dias entre a divulgação das vagas e a publicação dos atos de promoção²⁴, de forma que a regularização da sistemática, pretendida por este ensaio, não trará prejuízo para o servidor, tendo em vista que a obediência ao prazo suso estabelecido, fará com que o ato de promoção esteja publicado, a tempo e modo, para que o efeito financeiro e funcional passe a contar em data semelhante àquelas estabelecidas pelos decretos. Entretanto, não havendo retroatividade do ato de promoção não haverá passivo para o Estado e estar-se-á cumprindo a Lei do Plano de Cargos e Empregos.

Por corolário e visando instrumentalizar e agilizar os procedimentos de promoção – para que não ultrapassem a marca dos cento e vinte dias – sugerimos que os órgãos envolvidos no *iter* procedimental observem o seguinte cronograma²⁵:

²⁴ Esse prazo foi indicado com base nos inúmeros decretos que determinam o início do procedimento em fevereiro (com a divulgação das vagas) e o início dos efeitos financeiros e funcionais a contar do mês de julho. Vide art. 11 do Decreto (Estadual) n. 11.725/2004; art.11 do Decreto n. 11.726/2004; art. 11 do Decreto n. 11.693/2004; art. 11 do Decreto n. 11.902/2005; art. 11 do Decreto n. 11.900/2005; art. 11 do Decreto n. 11.888/2005; art. 11 do n. Decreto 11.895/2005; art. 11 do n. Decreto 11.892/2005; art. 11 do Decreto n. 11.702/2004; art.11 do Decreto n. 11.978/2005.

²⁵ O cronograma trata especificamente da promoção por antiguidade. Na promoção por merecimento há alguns aspectos diferenciados, motivo pelo qual o cronograma deverá ser adaptado. Contudo, tanto na



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

CRONOGRAMA A SER SEGUIDO NOS PROCESSOS DE PROMOÇÃO PELO CRITÉRIO DE ANTIGUIDADE	
PROCEDIMENTOS	PRAZOS
1. O órgão/entidade de origem encaminhará para a Secretaria de Estado de Administração e Desburocratização (SAD) a minuta do Edital, contendo a relação de todos os servidores com indicação do tempo de serviço na carreira e na classe (lista de antiguidade), computado até 31 de dezembro do ano anterior, bem como o Edital de Quadro de Vagas atualizado.	Até 15 de Janeiro
2. A SAD re/ratificará os Editais de Quadro de Vagas/Tempo de Serviço de todos os servidores e devolverá para imediata assinatura do titular do órgão ou dirigente da entidade.	Até 30 de Janeiro
3. Devidamente assinado pelo titular da instituição de origem, os Editais de Tempo de Serviço e Quadro de Vagas retornarão à SAD para assinatura do Secretário de Estado de Administração e Desburocratização e publicação.	Até 10 de fevereiro
4. A SAD procederá a publicação dos Editais do Quadro de Vagas e de Tempo de Serviço no Diário Oficial, abrindo o prazo improrrogável de 5 (cinco) dias, contados a partir do primeiro dia útil seguinte à publicação, para apresentação de recursos quanto ao tempo de serviço.	Prazo para publicação: até 20 de fevereiro.
5. O órgão/entidade de origem encaminhará para a SAD o Edital de Tempo de Serviço re/ratificado para publicação, após apreciação dos recursos, se for o caso.	Até 10 de março
6. A SAD procederá a publicação no Edital de Tempo de Serviço re/ratificado no Diário Oficial, se for o caso.	Até 15 de março
7. O órgão/entidade de origem encaminhará para a SAD a relação de servidores a serem promovidos.	Até 20 de março
8. A SAD elaborará o Decreto de Promoção e o encaminhará para assinatura do Governador do Estado.	Até 10 de abril
9. O Governador do Estado assina o Decreto e o remete de volta à SAD para a publicação.	Até 25 de abril
10. A SAD publica o ato de promoção com efeitos a partir da publicação.	Até 30 de abril

promoção por antiguidade, quanto na promoção por merecimento, o procedimento não poderá ultrapassar o marco dos 120 (cento e vinte) dias.



24

D.

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Ao seguir o cronograma, cumprindo os prazos estabelecidos para cada etapa do *iter* procedimental, a Administração Pública estará primando pelo Princípio da Eficiência, de forma a tornar desnecessária a retroatividade dos atos de promoção, mesmo porque, conforme exaustivamente demonstrado, tal efeito não é autorizado pela Lei (Estadual) n. 2.065/99, muito embora tenham sido explicitamente especificados nos decretos das carreiras.

Com relação a estes dispositivos regulamentares, portanto, a orientação oportuna seria a revogação de cada um deles, haja vista a flagrante ilegalidade. Contudo, considerando o disposto no art. 3º, § 3º, da Lei Complementar (Estadual) n. 95/2001 – Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado²⁶ – verifica-se que a atribuição de caráter normativo ao presente parecer teria o condão de invalidar a aplicação daqueles dispositivos dos decretos estaduais, sem a necessidade de revogação expressa individualizada.

Em remate e por tudo que foi exposto, conclui-se que:

- 1) Os dispositivos dos decretos que organizam as carreiras, em regulamento à Lei (Estadual) n. 2.065/99, que indicam data de vigência retroativa para os atos de Promoção Funcional, são ilegais;
- 2) O processo de promoção anual dos servidores deve ser concluído, com a publicação do ato de promoção em diário oficial, no prazo máximo de 120 (cento e vinte dias), contados da data da publicação do quadro de vagas, observando-se o cronograma estabelecido neste parecer;
- 3) Nos termos do art. 8º, XVI, da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado, sugiro o encaminhamento deste parecer para qualificação de normativo pelo Governador do Estado, com a consequente publicação em Diário Oficial;

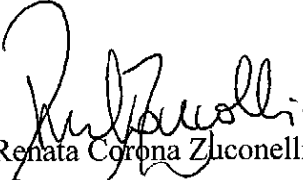
²⁶ Art. 3º (...) §3º - é vedado a qualquer órgão adotar conclusões de pareceres divergentes do proferido por Procurador do Estado, devidamente aprovado pelo Governador do Estado, podendo solicitar o reexame da matéria com indicação das causas da divergência.

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

4) Em sendo atribuído caráter normativo ao presente parecer, sugiro o encaminhamento para a CONLEG, solicitando que seja feito menção deste parecer nos decretos estaduais de que trata, no banco de dados da Legislação Estadual.

É o parecer, *sub censura*.

Campo Grande, MS, 09 de junho de 2016.


Renata Corona Zuconelli
Procuradora do Estado

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado

DECISÃO PGE/MS/GAB/Nº 268/2016

PARECER/PGE/MS/N.º 001/2016 – CJUR-SAD/Nº 001/2016

Processo nº 55/000497/2016

Consultante: Secretário de Estado de Administração e Desburocratização

Interessado: Superintendência de Recursos Humanos

Assunto: Data de validade das promoções funcionais das diversas carreiras de servidores públicos.

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROMOÇÃO FUNCIONAL. DATA DE VIGÊNCIA RETROATIVA. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA LEI (ESTADUAL) N. 2.065/99. DECRETOS ILEGAIS QUE EXTRAPOLAM O TEOR DA LEI. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE PRAZO RAZOÁVEL PARA A DURAÇÃO DO PROCESSO DE PROMOÇÃO

1. Os atos de promoção funcional não podem ter data de vigência retroativa, de sorte que passam a produzir efeitos funcionais e financeiros apenas a partir da data de suas publicações no Diário Oficial. Precedentes: MANIFESTAÇÃO PGE/CJUR-SAD/nº 139/2009, aprovada pela DECISÃO PGE/GAB/n. 596/2009; MANIFESTAÇÃO PGE/CJUR-SAD/nº 036/2010, aprovada pela DECISÃO PGE/GAB/n. 290/2010.

2. São ilegais os dispositivos de decretos estaduais que, em regulamento à Lei (Estadual) n. 2.065/99, preveem data de validade retroativa aos atos de promoção, haja vista que a mencionada lei não estabelece a retroatividade do ato.

3. A Administração Pública deve concluir os processos de promoção em prazo razoável, sugerindo-se o prazo de até 120 (cento e vinte) dias e o cronograma mencionado no parecer.

4. Nos termos do art. 8º, XVI, da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado, sugere-se a qualificação de normativo pelo Governador do Estado ao parecer ora aprovado, com a consequente publicação em Diário Oficial, com a finalidade de invalidar a aplicação dos dispositivos ilegais dos decretos estaduais que estabeleçam data de vigência para os atos de promoção, seguindo-se posteriormente à SUPLEG, para a menção deste parecer nos decretos estaduais de que trata, no banco de dados do sítio eletrônico da Legislação Estadual.

Vistos, etc.

1. Com base no artigo 8º, XVI, da Lei Complementar (Estadual) n.º 95, de 26 de dezembro de 2001, **aprovo** o PARECER/PGE/MS/001/2016 - CJUR-SAD/Nº 001/2016, de fls. 11-25, por mim vistado, da lavra da Procuradora do Estado Renata Corona Zuconelli, que concluiu pelo seguinte:



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado

a) os atos de promoção funcional não podem ter data de vigência retroativa, de sorte que passam a produzir efeitos funcionais e financeiros apenas a partir da data de suas publicações no Diário Oficial. Precedentes: MANIFESTAÇÃO PGE/CJUR-SAD/nº 139/2009, aprovada pela DECISÃO PGE/GAB/n. 596/2009; MANIFESTAÇÃO PGE/CJURSAD/nº 036/2010, aprovada pela DECISÃO PGE/GAB/n. 290/2010;

b) os dispositivos dos decretos que organizam as carreiras, em regulamento à Lei (Estadual) n. 2.065/99, que indicam data de vigência retroativa para os atos de Promoção Funcional, são ilegais;

c) o processo de promoção anual dos servidores deve ser concluído, com a publicação do ato de promoção em diário oficial, em prazo razoável, sugerindo-se o prazo de até 120 (cento e vinte) dias e o cronograma mencionado no parecer;

d) nos termos do art. 8º, XVI, da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado, sugere-se a qualificação de normativo pelo Governador do Estado ao parecer ora aprovado, com a conseqüente publicação em Diário Oficial, com a finalidade de invalidar a aplicação dos dispositivos ilegais dos decretos estaduais que estabeleçam data de vigência para os atos de promoção;

e) em sendo atribuído caráter normativo ao parecer ora aprovado, deverá ser solicitado à SUPLEG a menção deste parecer nos decretos estaduais de que trata, no banco de dados do sítio eletrônico da Legislação Estadual.

2. À Assessoria Técnica do Gabinete para:

a) dar ciência desta decisão à Procuradora do Estado subscritora do parecer e à Procuradora Chefe da CJUR-SAD;

b) encaminhar à ESAP/Biblioteca cópia do parecer e desta decisão para efetuar os devidos registros e arquivo;

c) cientificar do parecer e da presente decisão a autoridade consulente, encaminhando-lhe os autos para as providências cabíveis;

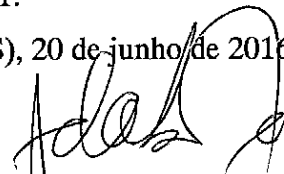
d) encaminhar o parecer e respectiva decisão ao Governador do Estado, solicitando lhe seja conferido caráter normativo conforme mencionado na

**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado

alínea 'd' e 'e' do item I desta decisão, com as devidas publicações oficiais, nos termos do art. 8º, inciso XVI, da Lei Complementar n. 95/2001.

Campo Grande (MS), 20 de junho de 2016.



Adalberto Neves Miranda
Procurador-Geral do Estado

REGISTRO
Certifico que o parecer PGE Nº 001/2016
foi registrado nesta data
Campo Grande, MS 20, 06 2016
Ana Paula Ribeiro Costa

Ana Paula Ribeiro Costa
Procuradora do Estado