

PARECER DA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO SOBRE A POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DA PROGRESSÃO VERTICAL AOS SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO

O presente Parecer tem origem no ofício especial nº 002/2020 da Chefe de Divisão de Recursos Humanos que solicita parecer técnico referente a concessão de Progressão Funcional, em linha vertical, aos servidores desse Poder Legislativo, referente ao ano de 2019/2020 de acordo com a Resolução nº 006/2011 que trata sobre o Plano de Cargos e Carreira dos servidores do Poder Legislativo de Sinop – MT.

Preliminarmente, cumpre ressaltar as atribuições da Unidade de Controle Interno que estão descritas no Artigo 9º da Resolução nº 03 de 10 de abril de 2013:

I -

II -

III - assessorar a administração nos aspectos relacionados ao controle externo e interno e quanto à legalidade dos atos de gestão e emitir relatórios e pareceres;

A Resolução nº 006/2011 que trata sobre o Plano de Cargos e Carreira dos servidores do Poder Legislativo de Sinop – MT em seu artigo 19 assim prescreve:

Artigo 19 - A organização do Plano de Carreiras da Câmara Municipal baseia-se nos seguintes conceitos:

VI - Progressão Vertical: a passagem de um nível para outro dentro do mesmo cargo, decorrente de cumprimento de interstício de tempo de serviço nos termos desta Resolução, somado à avaliação de desempenho.

No artigo 20 trata das formas de evolução funcional:

Artigo 20 - As formas de evolução funcional são as seguintes:

I - promoção horizontal;

II - progressão vertical.

A Progressão Vertical é explicitada no artigo 29 e seguintes que ora transcrevemos:

Artigo 29 - Progressão vertical é a elevação do servidor à posição imediatamente superior àquela a que pertence, dentro da mesma classe.

Artigo 30 - Os servidores efetivos progredirão na carreira em linha vertical exclusivamente por critérios de antiguidade e merecimento, e ainda será submetido a Comissão de Avaliação de Desenvolvimento Funcional.

§ 1º A progressão vertical será concedida através de Portaria emitida pelo Presidente da Casa, após parecer da Comissão de Avaliação de Desenvolvimento Funcional, fundamentado na análise dos Boletins de Merecimento - Anexo IV.

§ 2º Os níveis de progressão vertical são representados pelos algarismos romanos de I a XXX, e corresponderão cada um, a um ano de efetivo exercício.

Como podemos perceber a referida progressão consta em legislação específica e sempre foi concedida. No entanto, a dúvida surgiu com a sanção da Lei Complementar nº 173 de 27 de maio de 2020 que em seu preâmbulo traz *“estabelece o Programa 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”*.

A referida Lei Complementar trata de uma série de medidas e, especialmente, em seu artigo 8º trata sobre os servidores públicos:

“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:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

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

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o [inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal](#), as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no **inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal**;

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”.

Para dirimir algumas dúvidas suscitadas pela referida Lei Complementar o Ministério da Economia emitiu a Nota Técnica SEI nº 20581/2020/ME que no item 17 assim relata:

“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”.

Nesse mesmo prisma e para melhor elucidação a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional se manifestou através do Parecer SEI nº 9357/2020/ME ao qual transcrevemos os itens 36 ao 40:

“36. Em relação às promoções e progressões é necessário analisar o processo legislativo que resultou na LC nº 173, de 2020. Embora a proposta original do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 39/2020 tenha versado apenas sobre o socorro financeiro a ser realizado pela União Federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios, em razão da pandemia da Covid-19, a verdade é que o referido projeto sofreu alterações durante o processo legislativo.

37. Nesse viés, o PLP nº 39/2020 contou com inúmeras emendas parlamentares e versões ao longo de sua tramitação. Em uma dessas versões, o art. 8º, IX, vedou expressamente a contagem de tempo como período aquisitivo para fins de progressão e de promoção, o que pode ser expressamente extraído do primeiro relatório exarado pelo Senador Davi Alcolumbre em 30 de abril de 2020[5]:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de: (...)

IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, promoções, progressões, incorporações, permanências e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço; (grifos nossos)

38. Contra essa previsão foram apresentadas diversas emendas para fins de assegurar a concessão do direito à promoção e à progressão aos servidores públicos. Sobre o ponto, merece colação o seguinte trecho do PARECER N° 27, de 2020, também elaborado pelo Senador Davi Alcolumbre, Relator do PLP n° 39, de 2020, em 02 de maio de 2020, no qual consta justificativa para exclusão dos referidos institutos[6], vejamos: (...)

Por fim, tenho perfeita compreensão de que períodos de calamidade como o atual requerem aumentos de gastos públicos, tanto destinados a ações na área da saúde, como em áreas relativas à assistência social e preservação da atividade econômica. Por outro lado, é necessário pensar no Brasil pós-pandemia. O aumento dos gastos hoje implicará maior conta a ser paga no futuro. A situação é ainda mais delicada porque já estamos com elevado grau de endividamento. Dessa forma, para minimizar o impacto futuro sobre as finanças públicas, proponho limitar o crescimento de gastos com pessoal, bem como a criação de despesas obrigatórias até 31 de dezembro de 2021.

Nesse sentido, propusemos vedar reajustes salariais ou de qualquer outro benefício aos funcionários públicos, bem como contratação de pessoal, exceto para repor vagas abertas, até o final do próximo ano. Proibimos também medidas que levem ao aumento da despesa obrigatória acima da taxa de inflação. Tomamos o cuidado, contudo, de permitir aumento de gastos para ações diretamente ligadas ao combate dos efeitos da pandemia da Covid-19. E, por razões de constitucionalidade, mantivemos o respeito à legislação já aprovada antes desta Lei Complementar, inclusive à Lei n° 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento. A transposição dos servidores dos ex-territórios já foi determinada em lei e não poderia ser impedida quando somente restam procedimentos e atos burocráticos para concluí-la. (...)

Também preservamos as progressões e promoções para os ocupantes de cargos estruturados em carreiras. É o caso, por exemplo, dos militares federais e dos Estados. A ascensão funcional não se dá por mero decurso de tempo, mas depende de abertura de vagas e disputa por merecimento. Não faria sentido estancar essa movimentação, pois deixaria cargos vagos e dificultaria o gerenciamento dos batalhões durante e logo após o estado de calamidade. Nesse sentido, contemplamos, ao menos em parte, as emendas dos Senadores Izalci Lucas (n° 35), Major Olímpio (n° 38), Arolde de Oliveira (n° 83), Styvenson (n° 152) e Eduardo Gomes (n° 163). (grifei)

39. Como é sabido, a redação final do art. 8º, IX, da LC nº 173, de 2020, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, foi a seguinte: 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.

40. Extrai-se do art. 8º, IX, que o mesmo não proibiu expressamente a promoção e a progressão funcional, o que evidencia que o intuito do legislador foi o de não vedar a sua concessão. Isso porque, consoante destacado no PARECER Nº 27, de 2020, a ascensão funcional, em regra, não se dá exclusivamente por mero decurso de tempo, mas depende de abertura de vagas e de disputa por merecimento, de acordo com mecanismos de avaliação previstos em regulamento próprio. Assim, e em razão disto, conclui-se que o art. 8º, IX, da LC nº 173, de 2020, não se aplica às promoções e progressões funcionais.”

No mesmo sentido, destaca-se o seguinte trecho da Nota Informativa nº 21 de 2020, elaborada pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, senão vejamos:

“As restrições dos incisos I e IX do caput do artigo 8º não geram propriamente uma economia (redução de despesas), vez que **atuam apenas preventivamente. Não impedem, portanto, que reajustes já concedidos continuem a ser implementados. Também não vedam a progressão funcional na carreira com apoio em legislação pretérita, que é o principal fator do crescimento vegetativo da folha.** Por outro lado, as proibições impedem que as despesas continuem crescendo com a concessão de novos reajustes, o que seria teoricamente pouco provável face à crise financeira de todos os entes”.

No item 11 da conclusão do Parecer Referencial SEI-GDF nº 08/2020 – PGDF/PGCONS, de 30/06/2020, o Procurador do Distrito Federal, Hugo de Pontes Cezario, conclui:

"11. Não se enquadram na vedação do inciso IX do art. do art. 8º, v.g., promoções, progressões e outros mecanismos de ascensão funcional que não decorrem, exclusivamente, da fluência do tempo e condicionam a aquisição do direito, também, ao preenchimento de outros requisitos como, por exemplo, atendimento ao critério do mérito, conclusão com êxito de cursos, treinamentos etc. ou obtenção de titulações. Por outro lado, progressões automáticas, ou seja, condicionadas exclusivamente à passagem do tempo associada ao efetivo exercício, enquadram-se na vedação legal; "

A Consultora Técnica do TCE/MT respondendo a consulta formulada, via e-mail, pelos controladores Niovan Dall Agnol e Cristiane Maria da Silva controladora interna da Prefeitura

de Sinop, se posicionou favoravelmente às progressões e promoções, desde que a lei que instituiu o PCCS seja anterior a decretação de pandemia, ou seja, 20/03/2020.

Como podemos observar, o texto original enviado ao Congresso, trazia a informação de que progressões e promoções também seriam prejudicadas com a aprovação da referida Lei Complementar. No entanto, após várias discussões e emendas parlamentares ao projeto, inclusive, com a menção do Relator da Matéria, Senador Davi Alcolumbre, que fez questão de enfatizar que estava preservando as progressões e promoções, sendo retiradas da redação final e assim sancionada. Ao que parece, a intenção do legislador era de que as mesmas não fossem alcançadas pelas vedações impostas pela Lei Complementar nº 173/2020.

Sem desconsiderar o fato da edição da Lei Complementar nº 173/2020 ser recentíssima e que, por isso, ainda não há manifestação jurisprudencial dos tribunais e de literatura jurídica, o entendimento da Nota Técnica SEI nº 20.581/2020/ME do Ministério da Economia, do Parecer SEI nº 9.357/2020/ME da Procuradoria da Fazenda Nacional, da Nota Informativa nº 21/2020 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, do Parecer nº 27/2020 do Senador Davi Alcolumbre, relator do PLP nº 39 de maio/2020, do Parecer Referencial SEI-GDF nº 08/2020 da Procuradoria do Distrito Federal de 30/06/2020 e do posicionamento da Consultoria Técnica do TCE/MT em resposta a dois e-mail de controladores internos, convergem no sentido de que as progressões e promoções estão excluídas das vedações previstas no art. 8º da LC 173/2020.

Por todo o exposto, entendemos que as progressões e promoções não são afetadas pela Lei Complementar por serem consideradas formas de desenvolvimento dos servidores públicos, e os critérios não compreendem apenas o tempo de serviço, mas também resultado satisfatório em processo de avaliação de desempenho, conclusão com êxito de cursos, treinamentos etc. e titulação acadêmica, desde que a lei que instituiu o PCCS seja anterior a decretação de pandemia, ou seja, 20/03/2020.

É o parecer.

Sinop/MT, 20 de julho de 2020.

José Marcelo Philippsen

Secretário de Controle Interno

Ederson Rafael Rossano

Auditor Público Interno

ANEXOS