

PROGRESSÃO FUNCIONAL DE SERVIDORES PÚBLICOS COMO EXCEÇÃO AO LIMITE DAS DESPESAS COM PESSOAL DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Danter José da Silveira Sarubbi¹
Aldo Reis de Araújo Lucena Júnior²

RESUMO: Trata-se de controvérsia no âmbito do Direito Administrativo referente a legalidade do ato de concessão de progressão ou promoção funcional de servidores públicos, diante das restrições e dos limites previstos na Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O controle e eficiência dos gastos públicos são questões fundamentais para o País. Particularmente, o aumento das despesas com o funcionalismo é um fenômeno que os governos têm muita dificuldade de equacionar, até por estar, em boa medida, relacionada ao processo político que dá sustentação ao próprio governo. Soma-se a isso a adoção, em geral, de um regime de governança paternalista, que estabelece uma espécie de "governo dos amigos". Na Constituição Federal de 1988 e na Lei Complementar n.º 101 de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estão estabelecidas as principais regras de gestão fiscal e adequação orçamentária e financeira das despesas públicas. Em particular, a Lei de Responsabilidade Fiscal é o instrumento principal desse aspecto da atuação estatal. Determina-se nesse mandamento legal que seja verificado se a despesa com pessoal de cada Poder ou órgão – limite específico – se mantém inferior a 95%. No caso de superado, há um conjunto de vedações que deve ser observado pelo Poder ou órgão que houver excedido. Nessa hipótese, ou seja, quando o Poder ou órgão excedeu o limite legal, o questionamento é a decisão de indeferimento da administração pública, com base nesse fundamento, nos processos administrativos cujo objeto consiste na movimentação funcional de servidores públicos (progressão e promoção), quando esses preenchem as condições específicas definidas em lei, uma vez que tal medida teria impacto sobre a folha de pagamento, implicando aumento da despesa com pessoal.

Palavras-Chave: Despesas com pessoal. Limites legais. responsabilidade fiscal. Servidor público; progressão funcional. Direito subjetivo.

3335

ABSTRACT: This is a controversy within the scope of Administrative Law regarding the legality of granting career progression or promotion to public servants, in light of the restrictions and limits established in Complementary Law No. 101, of May 4, 2000, known as the Fiscal Responsibility Law (LRF). Controlling and improving the efficiency of public spending are fundamental issues for the country. In particular, the increase in public sector payroll expenses is a phenomenon that governments have great difficulty addressing, largely because it is related to the political process that sustains the government itself. Added to this is the general adoption of a paternalistic governance regime, which establishes a kind of "government of friends." The main rules for fiscal management and budgetary and financial adequacy of public expenditures are established in the 1988 Federal Constitution and in Complementary Law No. 101 of May 4, 2000 (Fiscal Responsibility Law). In particular, the Fiscal Responsibility Law is the main instrument for this aspect of state action. This legal mandate stipulates that it must be verified whether the personnel expenses of each branch of government or agency – with a specific limit – remain below 95%. If this limit is exceeded, there is a set of prohibitions that must be observed by the branch of government or agency that has exceeded it. In this scenario, that is, when the Power or body has exceeded the legal limit, the question is the public administration's decision to deny, based on this ground, administrative processes whose object is the functional movement of public servants (progression and promotion), when they meet the specific conditions defined by law, since such a measure would impact the payroll, implying an increase in personnel expenses.

Keywords: Personnel Expenses. Legal Limits. Fiscal Responsibility. Public Servant. Functional Progression. Subjective Right.

¹ Aluno do curso de Bacharelado em Direito. Universidade Luterana do Brasil - Ulbra Manaus – CEULM / ULBRA.

² Professor do curso de Bacharelado em Direito e orientador do trabalho. Universidade Luterana do Brasil - Ulbra Manaus – CEULM / ULBRA.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 dedicou o capítulo II do Título VI para estabelecer normas gerais sobre as finanças e os orçamentos públicos, com foco na responsabilidade da gestão fiscal. Naquele contexto havia uma clara preocupação com questões referentes ao controle e sustentabilidade da dívida pública, também a padronização nacional das informações orçamentárias e contábeis, bem como a transparência e publicidade dessas informações.

Para atender à exigência do artigo 163 da Carta Magna, que previa uma lei sobre finanças públicas, foi editada a Lei Complementar n.º 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

No interesse do controle dos gastos governamentais, particularmente no tocante as despesas com pessoal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de conferir aplicabilidade ao artigo 169 da Constituição Federal de 1988, fixou limites percentuais sobre uma base de receita, num determinado período de apuração, para os gastos com pessoal ativo, inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Com fundamento nos limites legais fixados no artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal muitos entes da federação negam a concessão de progressão funcional a seus servidores, mesmo que estes tenham preenchidos os requisitos legais, sob a alegação de que esse ato administrativo representaria aumento da despesa permanente com pessoal, o que implicaria a violação do limite previsto na lei.

3336

A questão principal que está a se discutir é um eventual conflito de direitos, uma vez que administradores públicos estão a se utilizar dos limites globais e específicos, previstos nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, para tentar legitimar o não cumprimento de leis existentes, válidas e eficazes, que versão sobre os planos de cargos, carreiras e salários dos servidores públicos, em tese, suprimindo direitos subjetivos desses, de modo a sujeitar tais direitos a ato discricionário da administração, ou seja, atraindo para si a análise de conveniência e oportunidade da medida.

O presente artigo busca examinar a possibilidade de enquadramento jurídico de aumento da despesa com pessoal para além do limite legal, com base nas exceções previstas na parte final do inciso I do parágrafo único do artigo 22 da própria Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para tanto, é necessário analisar a natureza jurídica do ato administrativo de concessão de progressão e promoção funcional dos servidores públicos; avaliar a repercussão do aumento

de gastos com pessoal decorrente do ato administrativo de concessão de progressão funcional, face ao limite geral para despesas dessa espécie na LRF; e o posicionamento jurisprudencial sobre o tema.

I. PROGRESSÃO E PROMOÇÃO FUNCIONAL DE SERVIDORES PÚBLICOS

I.I Conceito e Base Legal

A progressão e a promoção funcional são institutos do Direito Administrativo que representam a evolução ou o desenvolvimento do servidor público efetivo dentro da estrutura de uma carreira organizada. Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Promoção é a forma de provimento pela qual o servidor passa para cargo de maior grau de responsabilidade e maior complexidade de atribuições, dentro da carreira a que pertence. Constitui uma forma de ascender na carreira. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 2022, p. 770).

A progressão e a promoção funcional de servidores públicos estão intrinsecamente ligadas ao conceito de carreira no serviço público, o qual é garantido pela Constituição Federal, embora os detalhes e critérios específicos sejam definidos por leis infraconstitucionais (como a Lei 8.112/90 para os servidores federais) e estatutos próprios dos entes federados.

O principal dispositivo constitucional que serve de fundamento para a progressão e a estruturação de plano de carreiras para os servidores públicos é o art. 39, § 2.º, da CRFB/88, que dispõe:

“§ 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)

Esse mandamento constitucional reconhece e exige o desenvolvimento do servidor em carreira e torna a capacitação e o aperfeiçoamento (participação nos cursos) um dos requisitos que podem ser legalmente exigidos para a promoção ou progressão na carreira. Isso confere legitimidade constitucional à progressão vinculada à qualificação (progressão por capacitação).

Em essência, a progressão ou a promoção são as formas de reconhecimento da Administração Pública pelo mérito, tempo de serviço e/ou qualificação profissional do servidor público, resultando em um avanço em sua posição funcional e, consequentemente, em sua remuneração. Conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Como a organização em carreira implica o escalonamento dos cargos em níveis crescentes de responsabilidade e complexidade ou de antiguidade, é evidente que a remuneração correspondente a cada nível também sobe, à medida que o servidor é promovido de um nível a outro; se assim não fosse, não faria sentido prever-se a

organização em carreira nem a promoção. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 2022, p. 713).

Por evidente, a progressão e a promoção funcional implicam no aumento da remuneração do servidor. Por via de consequência, há impacto sobre a folha de pagamento com o aumento da despesa com pessoal.

1.2 Natureza Jurídica do Ato de Concessão de Progressão ou Promoção Funcional de Servidores Públicos

A Constituição Federal estabelece os fundamentos e princípios (legalidade, eficiência, carreira) para a progressão e promoção funcional, deixando a regulamentação detalhada dos requisitos (interstício de tempo, avaliação de desempenho, títulos de qualificação) para as leis específicas de cada ente federado (União, Estados, DF e Municípios) e seus estatutos.

Editada a lei sobre o plano de cargos, carreiras e salários pertinente, a administração pública opera a concessão da progressão ou promoção funcional por meio da expedição de ato administrativo próprio.

A respeito da definição de ato administrativo, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

É a declaração do Estado ou de quem lhe faça as vezes, expedida em nível inferior à lei – a título de cumpri-la – sob regime de direito público e sujeita a controle de legitimidade por órgão jurisdicional. (DE MELLO, Celso Antônio Bandeira *apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 2022, p. 208)

3338

Aqui o enfoque é na atuação do administrador público, cujos poderes estão limitados pela lei. Nesse aspecto, o ato administrativo pode ser praticado como expressão de dois tipos de poder, qual seja: poder vinculado e poder discricionário.

Ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro na obra “DIREITO ADMINISTRATIVO” (2022) que “o poder da administração é vinculado quando a lei não deixou opções; ela estabeleceu que, diante de determinados requisitos deve agir de tal ou qual forma. Por isso mesmo se diz que, diante de um poder vinculado, o particular tem um direito **subjetivo**, de exigir da autoridade a edição de determinado ato, sob pena de, não o fazendo, sujeitar-se à correção judicial, porque a lei estabeleceu a única solução possível diante de determinada situação de fato; ela fixou todos os requisitos, cuja existência a Administração deve limitar-se a constatar, sem qualquer margem de apreciação subjetiva. De outro modo, o poder da administração é discricionário quando a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas válidas perante o

direito, segundo critérios de oportunidade, conveniência, justiça, equidade, próprios da autoridade, porque não definidos pelo legislador”.

Isso posto, no caso específico do ato de concessão de progressão ou promoção funcional de servidores públicos, a doutrina e, principalmente, a jurisprudência (em especial do Superior Tribunal de Justiça - STJ, conforme **Tema Repetitivo n.º 1.075**) consolidaram o entendimento de que, preenchidos todos os requisitos estabelecidos na lei do plano de carreira (como tempo de serviço, avaliação de desempenho e/ou titulação), a Administração tem o **dever** de realizar a progressão ou promoção. Assim sendo, o ato administrativo é **vinculado** e de natureza meramente **declaratória** (não constitutiva). Vejamos trecho da ementa do acórdão do Recurso Especial n.º 1878849/TO:

“O ato administrativo do órgão superior da categoria que concede a progressão funcional é simples, e por isso não depende de homologação ou da manifestação de vontade de outro órgão. Ademais, o ato produzirá seus efeitos imediatamente, sem necessidade de ratificação ou chancela por parte da Secretaria de Administração. Trata-se, também, de ato vinculado sobre o qual não há nenhuma discricionariedade da Administração Pública para sua concessão quando presentes todos os elementos legais da progressão.” (STJ, REsp 1878849, Rel. Min. Manoel Erhardt, j. 24/02/2022, p. 2-3) (grifo nosso)

1.3 Direito Subjetivo do Servidor Público a Progressão Funcional

3339

A progressão funcional representa um dos pilares da valorização do servidor público e do desenvolvimento das carreiras no âmbito da Administração Pública. Como dito, trata-se do avanço do servidor para um nível ou padrão remuneratório superior dentro da mesma carreira, geralmente condicionado ao cumprimento de requisitos objetivos, como tempo de serviço (interstício) e avaliação satisfatória de desempenho, além de, em muitos casos, qualificação ou capacitação profissional (progressão por mérito).

Uma discussão jurídica pertinente é a caracterização desse direito como subjetivo. Sobre o conceito de direito subjetivo, leciona Paulo Nader:

O direito subjetivo corresponde às possibilidades ou poderes de agir, que a ordem jurídica garante a alguém. Equivale a antiga colocação romana, hoje superada, do *Jus facultas agendi*. O direito subjetivo é um direito personalizado, em que a norma, perdendo o seu caráter teórico, projeta-se na relação jurídica concreta, para permitir uma conduta ou estabelecer consequências jurídicas. Quando dizemos que “fulano tem direito à indenização”, afirmamos que ele possui direito subjetivo. (NADER, Paulo, 2017, p. 80)

O direito subjetivo decorre da incidência de normas jurídicas sobre fatos sociais. As regras podem qualificar os direitos tanto pela imposição de deveres jurídicos aos sujeitos que se encontram em determinadas situações ou reconhecendo, diretamente, vantagens aos portadores de situações jurídicas específicas. O direito subjetivo consiste, assim, na possibilidade de agir e de exigir aquilo que as normas de Direito atribuem a alguém como próprio. (NADER, Paulo, 2017, p. 305)

Para Miguel Reale, O direito subjetivo é uma espécie do gênero *situação subjetiva*, que define como “a possibilidade de ser, pretender o fazer algo, de maneira garantida, nos limites atributivos das regras de direito. (REALE, Miguel *apud* NADER, Paulo, 2017, p. 306)

Portanto, quando a legislação específica que rege a carreira (Estatuto, Lei do Plano de Cargos e Salários) estabelece de forma clara e objetiva os critérios para o avanço, e o servidor demonstra ter preenchido todos esses requisitos, a progressão deixa de ser um ato discricionário da Administração e se torna um direito subjetivo do agente público, ou seja, incorpora-se ao seu patrimônio jurídico.

Essa é a tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do **Tema Repetitivo n.º 1075**:

"É ilegal o ato de não concessão de progressão funcional de servidor público, quando atendidos todos os requisitos legais, a despeito de superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de ente público, tendo em vista que a progressão é direito subjetivo do servidor público, decorrente de determinação legal, estando compreendida na exceção prevista no inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar nº 101/2000." (STJ, REsp 1878849, Rel. Min. Manoel Erhardt, j. 24/02/2022, p. 3) (grifo nosso)

2. DESPESA PÚBLICA

3340

2.1 Conceito e Base Legal

A despesa pública corresponde à "aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro duma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo" (Aliomar Baleeiro, conforme citado em doutrina).

O regime jurídico das despesas públicas é essencialmente estabelecido por normas constitucionais e por leis infraconstitucionais de Direito Financeiro. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabelece os fundamentos do sistema financeiro e orçamentário enquanto as demais normas regulamentam o conceito e a execução das despesas, dentre as quais importa destacar a Lei nº 4.320/1964 (Estatuto Normativo da Despesa), que define o conceito e estabelece os estágios da despesa em empenho, liquidação e pagamento, conforme artigos 58 a 64, e classifica a despesa em corrente (custeio, transferências) e de capital (investimentos, inversões financeiras, amortização da dívida, conforme artigo 12; a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), que impõe limites para as despesas de pessoal e dívida e exige o acompanhamento de estimativa do impacto orçamentário para criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, no moldes do artigo

16; e as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), que fixam o montante da despesa para o exercício financeiro, detalhando as dotações por funções, programas e elementos de despesa, conferindo a base legal específica para a sua execução.

2.2 Despesa com Pessoal

A despesa com pessoal é um dos elementos mais relevantes na gestão fiscal brasileira, sendo objeto de rígido controle e limitação pela legislação, notadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A Lei nº 4.320/1964 estabeleceu as regras gerais para a classificação das despesas públicas. Depreende-se dos dispositivos que as despesas com pessoal se enquadram na categoria econômica de Despesas Correntes no grupo Despesa de Custeio, conforme artigo 12, § 1º, combinado com o artigo 13, a seguir transcritos.

“Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas: (Vide Decreto-lei nº 1.805, de 1980)

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Transferências Correntes

DESPESAS DE CAPITAL

Investimentos

Inversões Financeiras

Transferências de Capital

§ 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

(...)

Art. 13. Observadas as categorias econômicas do art. 12, a discriminação ou especificação da despesa por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão de governo, obedecerá ao seguinte esquema:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Pessoa Civil (*grifo nosso*)

Pessoal Militar (*grifo nosso*)

Material de Consumo

Serviços de Terceiros

Encargos Diversos”

Entretanto, a definição de despesa com pessoal e as regras para a sua apuração, para fins da verificação do limite de gastos dessa espécie preconizado no artigo 169 da Constituição Federal, que estabelece que “a despesa com pessoal ativo e inativo e pensionista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar”, é realizado por meio do artigo 18, caput e parágrafos 1.º, 2.º e 3.º da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Vejamos a redação dos dispositivos legais:

“Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”. 3342

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)”

Portanto, a despesa com pessoal compreende o somatório dos gastos do ente da Federação (União, Estados, DF e Municípios) com:

- a) **Servidores Ativos:** Incluindo cargos, funções ou empregos, civis, militares e membros de Poder.
- b) **Inativos e Pensionistas:** Gastos com aposentadorias e pensões (ressalvadas as deduções específicas).

c) Quaisquer Espécies Remuneratórias: A Lei de Responsabilidade Fiscal adota um conceito extenso, englobando todas as parcelas retributivas e vantagens, fixas e variáveis, tais como:

- Vencimentos e salários.
- Vantagens pessoais (adicionais por tempo de serviço, quinquênios, outras).
- Gratificações, abonos e horas extras.
- Subsídios de agentes políticos.
- Encargos sociais e contribuições patronais aos regimes de previdência (RGPS e RPPS).

2.3 Limite de Despesas com Pessoal

O controle das despesas com pessoal é um dos pilares da gestão fiscal responsável no Brasil, conforme estabelecido pela Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF), que regulamentou o artigo 169 da Constituição Federal. O objetivo é garantir a sustentabilidade das contas públicas, evitando que os gastos com servidores comprometam a capacidade de investimento e de provisão de serviços públicos essenciais.

Os limites são definidos em percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL) do ente federativo (União, Estados, DF e Municípios), sendo a RCL a base de cálculo para a apuração da Despesa Total com Pessoal (DTP) no período de 12 meses.

Eis a definição da Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF) a respeito da Receita Corrente Líquida (RCL):

“Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;
- b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.”

De acordo com o artigo 19 da Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF), o limite global por ente federativo, que corresponde ao teto máximo para o somatório da despesa com pessoal de todos os Poderes e órgãos autônomos dentro de cada esfera da Federação é o seguinte:

- a) União: 50% da RCL.
- b) Estados: 60% da RCL.
- c) Municípios: 60% da RCL.

O limite global ainda é subdividido em limites específicos (sublimites) para cada Poder e órgão autônomo, garantindo a autonomia financeira e o controle individualizado, consoante o artigo 20 da Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF), da seguinte forma:

- a) Esfera Federal.
 - a.1) Poder Executivo: 40,9%.
 - a.2) Poder Legislativo (incluindo TCU): 2,5%.
 - a.3) Poder Judiciário: 6%.
 - a.4) Ministério Público da União (MPU): 0,6%.
 - a.5) Total: 50%.
- b) Esfera Estadual.
 - b.1) Poder Executivo: 49%.
 - b.2) Poder Legislativo (incluindo TCE): 3%.
 - b.3) Poder Judiciário: 6%.
 - b.4) Ministério Público dos Estados (MPE): 2%.
 - b.5) Total: 60%.
- c) Esfera Municipal.
 - c.1) Poder Executivo: 54%.
 - c.2) Poder Legislativo (incluindo TCM, se houver): 6%.
 - c.3) Total: 60%.

3344

2.4 Limite Prudencial

O artigo 22 da Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF) estabeleceu que o cumprimento dos limites deve ser averiguado a cada quadrimestre e, ainda, fixou como limite prudencial 95% do limite máximo. Em caso de excesso, impõem-se restrições aos Poderes e órgãos que houver incorrido no excesso, a saber: “I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição (revisão anual obrigatória); II - criação de cargo, emprego ou função; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento

de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6.º do artigo 57 da Constituição (pagamento de subsídios, em dobro, aos Parlamentares em caso de convocação extraordinária) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.”

2.5 Sequência de Medidas Corretivas para o Excesso de Despesa com Pessoal

Quando a Despesa Total com Pessoal (DTP) de um Poder ou órgão ultrapassa o Limite Máximo (100% do limite, por exemplo, 50% para a União ou 60% para Estados/Municípios), o gestor tem dois quadrimestres para eliminar o percentual excedente, sendo que pelo menos um terço ($1/3$) deve ser reduzido no primeiro quadrimestre seguinte, conforme artigo 23 da LRF.

A recondução ao limite deve seguir a ordem sequencial e hierárquica estabelecida pela Constituição Federal e detalhada pela LRF, a saber:

1. Redução de Cargos de Livre Nomeação.

A primeira medida é a redução das despesas com cargos e funções que não exigem concurso público, por serem considerados de livre nomeação e exoneração. Redução mínima de pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança (Art. 169, § 3º, I, CF).

3345

O Poder ou órgão deve demonstrar que esta redução foi insuficiente para retornar ao limite antes de avançar para o próximo passo.

2. Exoneração de Servidores Não Estáveis.

Se a redução de comissionados não for suficiente, o gestor deve focar nos servidores que não possuem estabilidade constitucional (Art. 169, § 3º, II, CF).

3. Exoneração de Servidores Estáveis (Medida Extrema)

A exoneração de servidores estáveis é a medida mais drástica e só pode ser acionada como última alternativa, caso as duas medidas anteriores se mostrem insuficientes para o enquadramento. Deve obrigatoriamente ocorrer por meio de ato normativo motivado que especifique a atividade funcional, o órgão ou a unidade administrativa objeto da redução de pessoal (Art. 169, § 4º, da CF). O número de servidores estáveis a serem exonerados deve ser estritamente necessário para que o percentual excedente da despesa seja eliminado.

Além das medidas constitucionalmente previstas, a legislação infraconstitucional estabelece providências complementares nos §§ 1.º e 2.º do artigo 23 da Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF), quais sejam:

a) **Extinção ou Redução de Valores:** Para cumprir o objetivo do art. 169, § 3.º, I, da Constituição Federal a lei permite a extinção de cargos e funções ou a redução dos valores remuneratórios a eles vinculados (§ 1.º).

b) **Jornada e Vencimentos:** É prevista a redução temporária da jornada de trabalho, o que implica na adequação dos vencimentos à nova carga horária (§ 2.º). Argumenta sobre a inconstitucionalidade dessa medida Maria Syvia Zanella Di Pietro.

Esta última medida é inconstitucional, porque o artigo 7.º, XIII, da Constituição (aplicável aos servidores públicos por força do artigo 39, § 3.º) só admite a redução da jornada de trabalho mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho, além de implicar redução de vencimentos em hipótese não abrangida pelo artigo 37, XV, da Constituição. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, 2022, p. 764).

3. CONCLUSÃO

O presente estudo analisou a natureza jurídica do ato de concessão da progressão funcional de servidores públicos à luz da disciplina constitucional das carreiras e dos limites orçamentários impostos pela Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF).

Verificou-se que a progressão e a promoção funcional constituem institutos essenciais do Direito Administrativo, garantidos pelo art. 39, § 2.º, da Constituição Federal de 1988, que visa à valorização do servidor público e ao aprimoramento contínuo da Administração.

3346

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), cristalizada no Tema Repetitivo n.º 1.075 (com base no REsp 1.878.849/TO), é categórica ao consolidar a tese de que:

1. O ato de concessão da progressão funcional, uma vez preenchidos todos os requisitos legais previstos no plano de carreira, possui natureza vinculada e meramente declaratória, não havendo margem de discricionariedade para a Administração Pública postergar ou negar o direito.

2. O direito à progressão, quando os requisitos objetivos são atendidos, caracteriza-se como direito subjetivo do servidor, incorporando-se ao seu patrimônio jurídico imediatamente, haja vista que não há qualquer restrição ou condição expressa na legislação que possa justificar o indeferimento, notadamente na Lei de Responsabilidade Fiscal.

“O mesmo diploma legal não prevê vedação à progressão funcional do servidor público que atender aos requisitos legais para sua concessão, em caso de superação dos limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de ente público. Nos casos em que há comprovado excesso, se global ou específico, as condutas que são lícitas aos entes federativos estão expressamente delineadas. Ou seja, há comandos normativos claros e específicos de mecanismos de contenção de gasto com pessoal, os quais são taxativos, não havendo previsão legal de vedação à progressão funcional, que é direito subjetivo do servidor público quando os requisitos legais forem atendidos em sua plenitude.” (STJ, REsp 1878849, Rel. Min. Manoel Erhardt, j. 24/02/2022, p. 2).

3. A eventual superação dos limites prudenciais e máximos de despesa com pessoal estabelecidos pela Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF), artigos 19 e art. 20, não configura impedimento legal para a concessão da progressão/promoção.

“A jurisprudência desta Corte Superior firmou-se no sentido de que os limites previstos nas normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no que tange às despesas com pessoal do ente público, não podem servir de justificativa para o não cumprimento de direitos subjetivos do servidor público, como é o recebimento de vantagens asseguradas por lei.” (STJ, REsp 1878849, Rel. Min. Manoel Erhardt, j. 24/02/2022, p. 3).

Conclui-se que o direito subjetivo do servidor público à progressão funcional, de índole estatutária, prevalece sobre a vedação orçamentária decorrente do excesso de gastos com pessoal. Isso se justifica porque a progressão decorre de determinação legal e está expressamente compreendida na exceção prevista no art. 22, parágrafo único, inciso I, da Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF), que ressalva as despesas derivadas de “determinação legal ou contratual”.

“A própria Lei de Responsabilidade Fiscal, ao vedar, no art. 21, parágrafo único, inciso I, àqueles órgãos que tenham incorrido em excesso de despesas com pessoal, a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, ressalva, de logo, os direitos derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, exceção em que se inclui a progressão funcional.” (STJ, REsp 1878849, Rel. Min. Manoel Erhardt, j. 24/02/2022, p. 2).

Dessa forma, a Administração Pública tem o dever de conceder o avanço funcional ao servidor que cumpriu os critérios estabelecidos em lei, mesmo que o ente federado esteja com a Despesa Total com Pessoal (DTP) acima do limite prudencial. A necessidade de readequação fiscal deve ser buscada por meio das medidas corretivas previstas no art. 169 da Constituição Federal e no art. 23 da Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF), as quais incluem a redução de cargos em comissão e funções de confiança e, em último caso, a exoneração de servidores não estáveis ou estáveis, mas jamais a negativa de um direito já incorporado e previsto em lei.

3347

“Carta Magna de 1988 enumerou, em ordem de relevância, as providências a serem adotadas pelo administrador na hipótese de o orçamento do órgão público ultrapassar os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, quais sejam, a redução de cargos em comissão e funções de confiança, a exoneração de servidores não estáveis e a exoneração de servidores estáveis (art. 169, § 3º, da CF/1988). Não se mostra razoável a suspensão de benefícios de servidores públicos estáveis sem a prévia adoção de medidas de contenção de despesas, como a diminuição de funcionários comissionados ou de funções comissionadas pela Administração.” (STJ, REsp 1878849, Rel. Min. Manoel Erhardt, j. 24/02/2022, p. 3).

Nesse sentido, importa mencionar os Princípios da Administração Pública, pois o caput do artigo 37 da Constituição Federal estabelece que a administração pública deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A progressão funcional, por não ser uma liberalidade do administrador, mas um direito subjetivo do servidor

que preenche os requisitos legais, deve ser transparente (publicidade) e orientada pela meritocracia (eficiência), com critérios objetivos definidos em lei (legalidade).

“Condicionar a progressão funcional do servidor público a situações alheias aos critérios previstos por lei poderá, por via transversa, transformar seu direito subjetivo em ato discricionário da Administração, ocasionando violação aos princípios caros à Administração Pública, como os da legalidade, da imparcialidade e da moralidade.” (STJ, REsp 1878849, Rel. Min. Manoel Erhardt, j. 24/02/2022, p. 3).

Em suma, a valorização do serviço público, materializada pelo desenvolvimento na carreira, não pode ser obstaculizada pela crise fiscal, cabendo ao gestor a adoção de medidas de responsabilidade que não impliquem a supressão de direitos legalmente constituídos dos servidores.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcip101.htm. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). Acórdão do Recurso Especial n.º 1878849 – TO 3348 (2020/0140710-7). Ementa: Processual Civil e Administrativo. Recurso Especial. Representativo de Controvérsia. Servidor Público Estadual. Prequestionamento Ficto. Ocorrência. Progressão Funcional. Requisitos Legais Preenchidos. Ilegalidade do Ato de Descumprimento de Direito Subjetivo por Restrições Orçamentárias Previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Recurso Especial do Ente Federativo a Que Se Nega Provimento. Recorrente: Estado do Tocantins. Recorrido: Marcos César da Costa Almeida. Relator: Ministro Manoel Erhardt (Desembargador Convocado do TRF5). Julgado em: 24 fev. 2022. Disponibilizado no Diário da Justiça Eletrônico Nacional, 14 mar. 2022. Publicado Ementa / Acórdão em: 15 mar. 2022. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%201878849>. Acesso em: 02 nov. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

BALEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.