

**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS****Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais****Recibo de Protocolização****Protocolo eletrônico realizado por: HUMBERTO LUCCHESI DE CARVALHO****Número:** 4945025-32.2025.8.13.0000/000-002**Data:** 15/12/2025 15:31**Processo****Número CNJ:** 4945025-32.2025.8.13.0000**Número TJ:** 1.0000.25.494502-5/000**Processo Relacionado:****Classe:** Mandado de Segurança Coletivo**Competência:** Matéria de Direito Público, tendo como parte o Estado, o Município e suas**Segredo de Justiça:** Não**Regime de Plantão:** Não**Urgências:**

Efeito Suspensivo

**Assuntos:**

Sistema Remuneratório e Benefícios (Principal)

**Peças**

<b>Tipo:</b>	<b>Arquivo:</b>	<b>Situação:</b>
Petição Inicial	00 MS 02 - SINDSEMP - RES 43 - 2012 - ESCOLARIDADE final.pdf	Disponível
Procuração	01 PROCURAÇÃO MS 02.pdf	Disponível
Demais Documentos à Instrução	13 Parecer Jurídico 02 PGJ Sobre a Extrapolação do Poder Regulamentar considerando o Princípio de Reserva de Lei.pdf	Disponível
Demais Documentos à Instrução	14 Lei de Processo Administrativo de Minas Gerais 14.1842002.pdf	Disponível
Demais Documentos à Instrução	15 Resolução 050.2009 - Plano de Carreira Servidores do MPMG vigente.pdf	Disponível
Demais Documentos à Instrução	02 CNH FANNY FERRREIRA MELO.pdf	Disponível
Demais Documentos à Instrução	02.1 RG FANNY FERREIRA MELHO.pdf	Disponível
Demais Documentos à Instrução	03 ATA DE POSSE SINDSEMPMG.pdf	Disponível
Demais Documentos à Instrução	03.1 ATA DE FUNDAÇÃO SINDSEMPMG.pdf	Disponível
Demais Documentos à Instrução	04 CNPJ SINDSEMPMG.pdf	Disponível
Demais Documentos à Instrução	05 CARTA SINDICAL SINDSEMPMG.pdf	Disponível
Demais Documentos à Instrução	05.1 PUBLICAÇÃO CARTA SINDICAL.pdf	Disponível
Demais Documentos à Instrução	06 ESTATUTO SINDSEMPMG.pdf	Disponível
Demais Documentos à Instrução	06.1 CERTIDÃO MTE SINDSEMPMG.pdf	Disponível
Demais Documentos à Instrução	07.1 Resolução 043.2012. Restringe pós-graduações para promoção.pdf	Disponível
Demais Documentos à Instrução	07.2 Requerimentos Administrativos protocolizados em 2020.pdf	Disponível

Demais Documentos à Instrução	07.3 Requerimentos Administrativos protocolizados em 2021.pdf	Disponível
Demais Documentos à Instrução	07.4 Requerimentos Administrativos protocolizados em 2022.pdf	Disponível
Demais Documentos à Instrução	07.5 Requerimentos Administrativos protocolizados em 2023.pdf	Disponível
Demais Documentos à Instrução	07.6 Requerimentos Administrativos protocolizados em 2024.pdf	Disponível
Demais Documentos à Instrução	07.7 Requerimentos Administrativos protocolizados em 2025.pdf	Disponível
Demais Documentos à Instrução	08 Lei Complementar 34.1994. Lei Orgânica do MPMG.pdf	Disponível
Demais Documentos à Instrução	09 Lei 11.181.1993 - PCCS Servidores do MPMG. Vigente. 09.06.25.pdf	Disponível
Demais Documentos à Instrução	11 Acórdão Resp. 1.878.849_TO Tema. 1.075_STJ.pdf	Disponível
Demais Documentos à Instrução	12 Parecer Jurídico PGJ Sobre a Extrapolação do Poder Regulamentar considerando o Princípio de Reserva de Lei.pdf	Disponível

**Parte**

**Nome:** SINDSEMP/MG- SINDICATO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Denominação:** Impetrante

**Complemento:**

**Número CNPJ:**

**Razão social:** SINDSEMP/MG- SINDICATO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO

**Nome fantasia:** SINDSEMP/MG

**Preparo:**

**Documentos:**

Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas: 07669367000141 (Principal)

**Documentos Digitalizados:**

**Procuradores:**

Inscrição: 171061NMG  
Nome: RAFAEL SACCHETTO VIEIRA PINTO  
Tipo: Advogado

Inscrição: 230664NMG  
Nome: MARCO TULIO SOUSA COSTA  
Tipo: Advogado

Inscrição: 120445NMG  
Nome: PRISCILLA GUSMAO FREIRE  
Tipo: Advogado

Inscrição: 58317NMG  
Nome: HUMBERTO LUCCHESI DE CARVALHO  
Tipo: Advogado

Inscrição: 129465NMG  
Nome: ROBERTO MIGLIO SENA  
Tipo: Advogado

**Endereço:**

**Parte**

**Nome:** ESTADO DE MINAS GERAIS

**Denominação:** Impetrado

**Complemento:**

**Número CNPJ:**

**Razão social:** ESTADO DE MINAS GERAIS

**Nome fantasia:**

**Preparo:**

**Documentos:**

Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas: 18715615001212 (Principal)

**Documentos Digitalizados:**

**Procuradores:**

**Endereço:**

**Parte**

**Nome:** PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

**Denominação:** Impetrado

**Complemento:**

**Tipo da Autoridade:** Procurador-Geral de Justiça

**Autoridade Coatora:** PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO  
EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS**

**Distribuição com urgência, em face do pedido de liminar.**

*“Só a **lei**, no nosso sistema, pode inovar a ordem jurídica, criar (tirar do nada, dar vida) a direito-novo”*

(Geraldo Ataliba)

*“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 101/2000.*

(Tema 1.075/STJ, REsp n. 1.878.849/TO, relator Ministro Manoel Erhardt, DJe de 15/3/2022.)

*“A existência de ato omissivo continuado, envolvendo obrigação de trato sucessivo, tal como ocorre nos casos em que a Administração Pública deixa de proceder à progressão funcional de servidor público, faz com que se **renove mês a mês o prazo para a impetração do mandado de segurança**.”*

(STJ - AgInt no AgInt no REsp: 1894377 AM 2020/0233020-1, Relator.: Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES, Data de Julgamento: 04/12/2023, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 07/12/2023)

**SINDSEMP/MG- SINDICATO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**, pessoa jurídica de direito privado, constituída no ano de 2005, inscrita no CNPJ sob o nº. 07.669.367/0001-41, nesse ato representado por sua Coordenadora-Geral, Fanny Ferreira Melo, inscrita no CPF sob o nº. 025.182.056-40, localizado na Rua General Dionísio Cerqueira, nº 58, Bairro Gutierrez, cidade de Belo Horizonte/Minas Gerais, CEP: 30.441-063, por seus advogados e procuradores, *in fine* assinados, *ut* instrumento de mandato anexo, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência com fundamento na Constituição da República, em seu artigo 5º, inciso LXX, alínea “b”, por sua vez cumulado com os artigos 1º e 21 da Lei Federal nº 12.016/2009, impetrar o presente

**MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO**  
**(com pedido de provimento liminar)**

contra ato coator perpetrado pelo **EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROCURADOR- GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS – PGJ**, encontrado na Avenida Álvares Cabral, nº 1.690, Bairro Santo Agostinho, Belo Horizonte/MG, CEP 30170-001, pelas razões *facti et iuris* que passa a seguir noticiar.

## **SÍNTESE DA PRETENSÃO DO IMPETRANTE**

Visa o presente *writ* obter a segurança para afastar os **efeitos concretos e materiais do ato coator** consubstanciado no **ato omissivo continuado ilegal em não proceder às progressões por escolaridade dos servidores que possuem mais de dois cursos ou mais de uma pós-graduação lato sensu.**

Essa negativa de proceder a tais progressões por escolaridade viola frontalmente o conteúdo do Plano de Carreira dos Servidores do Ministério Público - Lei Estadual nº 11.181/1993 cuja lesão renova-se continuamente no tempo, uma vez que, mês após mês os substituídos vão sendo impedidos de progredirem na carreira, em virtude do ato ilegal combatido.

A omissão em proceder às progressões por escolaridade fundamenta-se no conteúdo da **RESOLUÇÃO Nº 043/2012**, de autoria do Procurador-Geral de Justiça do MP/MG.

Em síntese, a mencionada Resolução, ato normativo secundário, inova no ordenamento ao estabelecer restrições para a progressão por escolaridade, limitando tal evolução funcional a dois cursos de pós-graduação, sendo que apenas um curso lato sensu poderá ser aceito.

Os efeitos concretos desta normatização unilateral, aleatória, arbitrária e abusiva promovida em clara usurpação de competência legiferante por parte do PGJ gera o seguinte cenário a merecer reparos por este Poder Judiciário:

**A uma:** abuso do poder regulamentar conferido ao PGJ, o qual, a par de suas prerrogativas funcionais, não detém competência legislativa, estando inapto a inovar originariamente no ordenamento jurídico criando restrição a direito onde a lei não o fez;

**A duas:** violação ao princípio da reserva de lei, haja vista que a progressão por escolaridade foi instituída na lei que organiza a carreira – PCCS Lei nº 11.181/1993, de modo que não houve lei específica limitação o exercício de tal direito.

**A três:** transformação de ato administrativo vinculado em ato discricionário, mediante estabelecimento de critério aleatório não previsto na lei que organiza a carreira.

**A prova encontra-se pré-constituída e não demanda dilação probatória, conforme documentos em anexo.**

O direito líquido e certo do impetrante se dá na medida em que o ato omissivo continuado ilegal deita raízes em ato regulamentar ilegal (Resolução PGJ 043/2012), o qual deve observância à lei que institui e organiza a Carreira dos Servidores do MP/MG, aos requisitos do ato administrativo, sendo inconteste no presente caso que o ato impugnado padece tanto de vício formal, no que tange ao atributo da competência, quanto de vício de motivação, sendo, portanto, nulo de pleno direito. Assim, é que exsurge o direito líquido e certo do impetrante para que sejam imediatamente sustados os efeitos do ato coator.

**Registre-se: o direito líquido e certo não se enquadra na prerrogativa de um ou outro servidor à progressão por escolaridade, visto que tais movimentações funcionais dependem do atendimento dos requisitos por cada um dos substituídos (direito subjetivo). O direito líquido e certo configura-se na prerrogativa de que as progressões por escolaridade sejam implementadas pela autoridade coatora sem a ingerência de limitações ou restrições impostas por Resolução, ato normativo secundário, o qual tem ocasionado indevido travamento da carreira, obstaculizando a POSSIBILIDADE de progressão por escolaridade de centenas de servidores.**

Desta feita, segue a análise dos fatos e fundamentos suficientes a afastar de forma imediata os efeitos concretos e materiais do ato coator consubstanciado na omissão ilegal de proceder à progressão por escolaridade, em virtude da edição da Resolução 043/2012, expedida pelo Procurador Geral de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais.

**PRELIMINARMENTE – CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTADO DE ARTE - DO EMARANHADO DE NORMAS JURÍDICAS QUE REGULAMENTAM A CARREIRA DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS – SOBREPOSIÇÃO DE NORMAS PRIMÁRIAS E SECUNDÁRIAS**

Como cediço, o Ministério Público - MP é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 CR/88).

O MP é dotado de autonomia funcional e administrativa, podendo propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos bem como a política remuneratória e os planos de carreira; de modo que **A LEI** disporá sobre sua organização e funcionamento (art. 127 §2º CR/88).

No âmbito do MP/MG, o órgão se organiza mediante expressivo conjunto de normas primárias e secundárias.

Nesse íterim, merece destaque a Lei Complementar Estadual nº 34/94 – Lei Orgânica do MPMG a qual reafirma em seu art. 2º a autonomia funcional, administrativa e financeira do MP, cabendo-lhe, no que interessa ao presente estudo, vejamos:

“Art. 2º - Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, cabendo-lhe, especialmente:

(...)

VI - prover os cargos iniciais da carreira e os demais cargos nos casos de promoção, remoção, permuta e outras formas de provimento derivado;

VII - prover os cargos iniciais dos serviços auxiliares e editar atos que importem em movimentação, progressão e demais formas de provimento derivado.

Note-se, de antemão, que no âmbito de competência do MP, o verbo nuclear sobre o provimento derivado é “prover”, o qual significa, de acordo com o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, suprir, tomar providências para que algo ocorra, designar alguém para um cargo ou função, resolver, decidir.

Ou seja, “prover” liga-se mais a atos executórios, de cumprimento da norma, do que propriamente a atos legislativos ou de criação da norma. Posteriormente, tal distinção adquirirá fundamental relevo.

Nessa linha, ainda em consonância com o que preconiza a Lei Complementar Estadual nº 34/94, tem-se o fecho de atribuições do Procurador Geral de Justiça:

“Art. 18 - Ao Procurador-Geral de Justiça compete:

(...)

XIII - prover os cargos iniciais da carreira e os demais cargos nos casos de promoção, remoção, permuta e outras formas de provimento derivado;

XIV - prover os cargos iniciais dos serviços auxiliares e editar atos que importem em movimentação, progressão e demais formas de provimento derivado;

Nota-se que o inciso XIV do art. 18 da Lei Orgânica do MP/MG enuncia a atribuição do Procurador Geral de Justiça – PGJ como responsável por dar concretude à movimentação funcional dos servidores do Ministério Público.



Em paralelo, a **Lei nº 11.181/1993** dispõe sobre o **Plano de Carreira dos Servidores do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, corroborando que a **lotação** se dará por Resolução do PGJ, *verbis*:

"Art. 1º - Os Quadros de Pessoal dos Serviços Auxiliares do Ministério Público são os constantes nos Anexos I e II desta lei, com as denominações, os padrões, os vencimentos e o número de cargos nele indicados, sendo a respectiva lotação feita por resolução do Procurador-Geral da Justiça."

Ademais, o Plano de Cargos e Carreiras dos Servidores do Ministério Público do Estado de Minas Gerais traz em seu art. 5º o relevante conceito de "*carreira*", sendo essa "*o conjunto de classes, inicial e subsequente, da mesma identidade funcional, e composta de cargos dispostos hierarquicamente.*" Merece destaque:

"Art. 9º - O desenvolvimento na carreira do servidor efetivo, em exercício do cargo, far-se-á por progressão, promoção horizontal, vertical e por merecimento, cumpridas as exigências legais e aquelas estabelecidas em resolução do Procurador-Geral de Justiça."

Em paralelo, o artigo 22 da Lei nº 11.181/1993 (PCCS) estabeleceu tipo de progressão por escolaridade, a qual se soma aos usuais critérios de evolução funcional: tempo / antiguidade e mérito / merecimento:

"Art. 22 - O servidor estável dos Quadros Permanente e Especial dos Serviços Auxiliares do Ministério Público que **comprovar a conclusão de curso de pós-graduação ou de especialização reconhecido**, de acordo com as normas legais pertinentes, **nas áreas relativas às atribuições funcionais do Ministério Público**, fará jus a até 3 (três) padrões de progressão na carreira, nos termos de resolução da Câmara de Procuradores de Justiça."

Do referido dispositivo nota-se tanto o fecho de vinculatividade quanto de discricionariedade: a progressão por escolaridade constitui ato vinculado, e, uma vez preenchidos os requisitos previstos em lei (comprovar a conclusão de curso de pós-graduação ou de especialização reconhecido, nas áreas relativas às atribuições funcionais do Ministério Público) o servidor fará jus a até 3 (três) padrões de progressão na carreira. Por sua vez, o campo de discricionariedade se verifica na medida em que a lei relega a ato regulamentar definir quais seriam os cursos que se enquadram "nas áreas relativas às atribuições funcionais do Ministério Público". Qualquer inovação da Administração Pública para além deste ponto deve ser entendida como inovação legislativa – ato primário.

Do que se depreende que **a organização da carreira em classes e níveis, os quadros de pessoal, denominações, padrões de vencimentos e números de cargos são aqueles previstos em lei – aspecto legislativo / primário da norma, cabendo ao PGJ dispor sobre a respectiva lotação e questões análogas – aspecto executivo / secundário da norma.**



Com o passar dos anos, diferentes leis estaduais foram modificando o plano de carreira do Quadro de Serviços Auxiliares do Ministério Público, alterando classes, padrões de vencimentos e quantitativos de cargos.

Estas leis foram sendo regulamentadas e integradas por Resoluções do Procurador Geral de Justiça - PGJ, entre as quais destaca-se a RESOLUÇÃO PGJ Nº 50, DE 24 DE SETEMBRO DE 2009 que *"Regulamenta o plano de carreiras dos servidores efetivos dos quadros de pessoal dos serviços auxiliares do Ministério Público do Estado de Minas Gerais."* Da referida Resolução cumpre destacar os seguintes dispositivos:

#### **"DA ESTRUTURA E DA COMPOSIÇÃO DO PLANO DE CARREIRAS**

Art. 3º Carreira é o conjunto de classes, inicial e subseqüentes, de mesma identidade funcional, integradas pelos respectivos cargos de provimento efetivo.

Art. 4º Classe é o agrupamento de cargos de provimento efetivo, de igual denominação e com atribuições de natureza correlata.

Art. 5º Cargo é a unidade de ocupação funcional permanente e definida, preenchida por servidor público, com direitos e obrigações de natureza estatutária estabelecidos em lei.

Ademais, o artigo 14 dispõe que o desenvolvimento do servidor efetivo nas carreiras dos quadros específicos de provimento efetivo dar-se-á por progressão e promoção, cumpridas as exigências legais e da própria Resolução PGJ nº 50/2009.

Nessa toada, os arts. 15 e 16 da Resolução PGJ nº 50/2009 estabelecem os requisitos, temporais, qualitativos e de desempenho para a concessão do gênero "progressão", *in verbis*:

Art. 15. Progressão é a concessão de 1 (um) padrão de vencimento ao servidor na mesma classe da carreira a que pertencer, observado o interstício mínimo de um ano de efetivo exercício.

Parágrafo único. O interstício previsto no caput deste artigo inicia-se a partir da data de efetivo exercício na classe inicial e a partir da data da concessão da promoção vertical nas classes subseqüentes.

Art. 16. Para a concessão da progressão serão observados, no interstício mencionado no caput do art. 15 desta resolução, os seguintes requisitos:

I -ter estado em efetivo exercício no cargo;

II -não ter sofrido punição de natureza disciplinar decorrente de decisão administrativa definitiva;

III -não ter mais de três faltas não justificadas;

IV -ter alcançado o mínimo de 70% (setenta por cento) do total de pontos na última avaliação de desempenho individual.

Parágrafo único. Para fins do disposto no inciso I deste artigo, não será considerado o tempo em que o servidor permanecer:

I -em gozo de licença para interesses particulares;

II -em gozo de licença para acompanhar cônjuge;

III -em gozo de licença para concorrer a mandato eletivo;

IV -em afastamento preliminar em razão de pedido de aposentadoria;

V -em outros afastamentos não considerados por ato normativo como de efetivo exercício.

Até então tudo seguia dentro de uma normalidade institucional: a lei definindo o plano de carreira, o quantitativo e estruturação dos cargos com as balizas sobre progressão e promoção, conquanto a resolução conferia concretude aos dispositivos legais, estabelecendo os critérios de evolução funcional.

A questão ganhou novos contornos a partir da Resolução nº 043/2012, que alterou a Resolução PGJ nº 50/2009, limitando a progressão ao último padrão da classe da carreira a que pertencer o servidor e a dois cursos de pós-graduação. Assim, a partir da vigência da Resolução PGJ nº 043/2012 o ato secundário passou a constar com a seguinte redação:

“Art. 17. Progressão por conclusão de curso de pós-graduação é a concessão de três padrões na carreira ao servidor que comprovar a conclusão de curso de pós-graduação nas áreas relativas às atribuições funcionais do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

**Parágrafo único. A concessão da progressão de que trata o caput deste artigo limita-se ao último padrão da classe da carreira a que pertencer o servidor e a dois cursos de pós-graduação, sendo que apenas um curso lato sensu poderá ser aceito. ‘**

Desde então, a autoridade tem deixado de promover as progressões por escolaridade dos servidores que acumulam mais de dois cursos de pós-graduação, ou mais de um curso lato sensu, mesmo quando tais cursos enquadram-se nas áreas relativas às atribuições funcionais do Ministério Público – ATO OMISSIVO ILEGAL. Assim, de uma restrição material prevista na lei, passou-se a uma restrição quantitativa, fundada em Resolução.

Desta feita, o ato coator, além de manifestamente ilegal por usurpar o poder regulamentar conferido à autoridade coatora, acaba gerando lesão que se

renova continuamente: o congelamento e travamento da carreira dos servidores do Ministério Público de Minas Gerais, no que diz respeito à progressão por escolaridade.

**DA LETIGIMIDADE ATIVA DO SINDSEMP/MG - CABIMENTO DO WRIT COLETIVO- SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL - INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 5º, INCISO LXX, ALÍNEA "B", DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA C/C INTELIGÊNCIA DAS SÚMULAS 629 E 630 DO STF**

○ **SINDICATO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS – SINDSEMP/MG**, nos termos da inteligência do artigo 8º, III, c/c artigo 5º, inciso LXX, alínea "b", da Constituição da República, por sua vez cumulado com os artigos 1º e 21 da Lei Federal nº 12.016/2009, na qualidade de legitimado processual extraordinário mediante o instituto da substituição processual, como admite a doutrina e jurisprudência pátria, mormente as súmulas 629 e 630 do STF, tem delineado sobre as hipóteses de cabimento do remédio heroico coletivo constitucional e seu preenchimento dentro das condições constitucionalmente traçadas.

A espécie dos autos revela a configuração de um interesse profundamente coletivo, qual seja, afastar os efeitos concretos e materiais do ato coator consubstanciado na negativa de proceder progressões por escolaridade com base no disposto na Resolução PGJ 043/2012, expedida pelo Procurador Geral de Justiça, que em clara usurpação de competência e violação à reserva de lei estabeleceu limite quantitativo de cursos que podem ser utilizados para a progressão por escolaridade, critério até então jamais previsto em lei.

Vale pontuar que tal ato coator promove lesão continua aos direitos e interesses de toda a categoria, lesão esta que se renova mês a mês, na medida em que os servidores são impedidos de alcançarem níveis mais altos da carreira, obliterando a prerrogativa básica da evolução funcional pelo porvir do tempo e pelo merecimento.

Deflui-se da inclusa documentação, mormente dos estatutos sociais e alterações respectivas que o **SINDICATO DOS SERVIDORES DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS – SINDSEMP/MG** é a entidade sindical específica que, nos termos do artigo 8º, Inciso III, da Constituição da República, representa a categoria funcional dos servidores do MP/MG.

**TEMPESTIVIDADE PARA INTERPOSIÇÃO DO PRESENTE MANDAMUS – ATO OMISSIVO ILEGAL - LESÃO CONTÍNUA QUE SE RENOVA MÊS A MÊS**

O ato coator se consubstancia na **omissão ilegal em proceder à progressão por escolaridade dos substituídos** em virtude da “trava” imposta na Resolução PGJ 043/2012, expedida pelo Procurador Geral de Justiça e começou a ocorrer a partir da publicação da referida Resolução, em 28 de junho de 2012.

Não se desconhece a regra geral quanto ao prazo decadencial de 120 dias para interposição desta espécie de ação constitucional, exegese do art. 23 da Lei Federal nº 12.016/2009.

Porém, em se tratando de Mandado Segurança contra ato omissivo ilegal, cuja lesão é de efeito continuado – *ex vi* a falta de promoção/progressão de servidores habilitados para tanto, **o prazo decadencial renova-se mês a mês**. Nesse sentido, confira-se o posicionamento do C. STJ:

“ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL . **MANDADO DE SEGURANÇA. ENQUADRAMENTO. OMISSÃO ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO DAS PARCELAS ANTERIORES AO PRAZO QUINQUENAL ANTERIOR AO AJUIZAMENTO DA DEMANDA . DECADÊNCIA NÃO CONFIGURADA.** PROVIMENTO NEGADO.

1. O acórdão recorrido encontra-se em consonância com a jurisprudência desta Corte de que, em **se tratando de ato omissivo continuado, tal como ocorre nos casos em que a Administração Pública deixa de proceder à progressão funcional de servidor público**, e não havendo a negativa do direito pretendido, **não se opera a prescrição do fundo de direito, mas sim das parcelas anteriores ao quinquênio que antecedeu à ação.**

2. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) entende que **a existência de ato omissivo continuado, envolvendo obrigação de trato sucessivo, faz com que se renove mês a mês o prazo para a impetração do mandado de segurança**, como na hipótese dos autos, em que a Universidade Estadual do Amazonas se omite em promover a parte autora ao cargo de Professor Titular, mesmo após o cumprimento dos requisitos exigidos para a progressão funcional previstos nos Decretos Estaduais 4.162 e 4.163, ambos de 1978 .

3. Agravo interno a que se nega provimento.

(STJ - AgInt no AgInt no REsp: 1894377 AM 2020/0233020-1, Relator.: Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES, Data de Julgamento: 04/12/2023, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 07/12/2023)

Assim, a despeito do ato coator ter se configurado há mais de 120 dias, o fato de que a lesão dele decorrente renova-se ao longo do tempo autoriza a pretensão mandamental quanto ao reconhecimento de sua nulidade.

Por outro lado, deve-se respeitar o prazo prescricional quinquenal quanto aos efeitos financeiros decorrentes de eventual anulação do ato coator,

ressalvadas as causas suspensivas de prescrição, tal como a apresentação/dedução de requerimentos administrativos.

Nesse sentido, cumpre destacar que o sindicato-impetrante, ao longo dos últimos anos, **protocolizou inúmeros requerimentos administrativos dirigidos à autoridade apontada como coatora**, com o objetivo de estancar a omissão continuada e, em efeito, sustar a inércia administrativa combatida nos autos, sem, contudo, obter qualquer resposta ou manifestação administrativa que pusesse fim ao ato ilegal perpetrado ao longo do tempo.

Ademais, é oportuno ressaltar que, desde 2020, o impetrante tem envidado esforços visando à solução administrativa, **através dos requerimentos mencionados alhures (prova material pré-constituída anexada à petição inicial)**, enfrentando verdadeira *via crucis* na tentativa de solucionar esse imbróglio na busca de respostas ou posicionamento, **sem lograr êxito, porquanto a Procuradoria-Geral de Justiça permanece inerte- SEM RESPONDER OS REQUERIMENTOS ADMINISTRATIVOS PROTOCOLIZADOS-**, cuja omissão caracteriza atuação incompatível com os deveres constitucionais e legais de eficiência, transparência e prestação de resposta tempestiva aos administrados.

Reforce: até a presente data a autoridade coatora permanece inerte, **SEM RESPONDER OS REQUERIMENTOS ADMINISTRATIVOS PROTOCOLIZADOS** em tela, resultando daí, omissão continuada gerando, em essência, o travamento na carreira dos substituídos.

#### **DA LEGITIMIDADE PASSIVA DA AUTORIDADE COATORA**

Conforme destacado, a gênese do ato omissivo encontra-se no conteúdo da Resolução 043/2012 que foi expedida pelo Procurador Geral de Justiça do MP/MG-PGJ, sendo ele quem dá causa ao ato ilegal<sup>1</sup>, e também a autoridade com poderes para corrigir a ilegalidade, o que atrai a teoria da encampação<sup>2</sup> sufragada pelo C. STJ.

Assim, o PGJ é parte legítima para compor o polo passivo do *writ*.

#### **DO FORO COMPETENTE**

<sup>1</sup> Lei do Mandado de Segurança: Art. § 3º Considera-se autoridade coatora aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática.

<sup>2</sup> A teoria da encampação é o ingresso da autoridade coatora correta ou da pessoa jurídica a que ela pertença no feito para suprimir o vício e, em decorrência permite o julgamento do mandado de segurança. Nesse caso, deve o juiz determinar a emenda da inicial ou, na hipótese de erro escusável, corrigi-lo de ofício, e não extinguir o processo sem julgamento do mérito, apesar da autoridade coatora ser incorreta poderia prosseguir pela pessoa jurídica

No Mandado de Segurança Coletivo a regra de competência está relacionada ao juiz da sede autoridade coatora. A exceção decorre da competência por prerrogativa de função. No caso do MS que tenha o PGJ como autoridade coatora, dispõe a Constituição do Estado de Minas Gerais:

“Art. 106 - **Compete ao Tribunal de Justiça**, além das atribuições previstas nesta Constituição:

I - **processar e julgar originariamente**, ressalvada a competência das justiças especializadas:

b) o Secretário de Estado, ressalvado o disposto no § 2º do art. 93, os Juízes do Tribunal de Justiça Militar, os Juízes de Direito, **os membros do Ministério Público**, o Comandante-Geral da Polícia Militar e o do Corpo de Bombeiros Militar, o Chefe da Polícia Civil e os Prefeitos Municipais, nos crimes comuns e nos de responsabilidade;

c) **o mandado de segurança contra ato** do Governador do Estado, da Mesa e da Presidência da Assembleia Legislativa, do próprio Tribunal ou de seus órgãos diretivos e colegiados, de Juiz de Direito, nas causas de sua competência recursal, de Secretário de Estado, do Presidente do Tribunal de Contas, **do Procurador-Geral de Justiça**, do Advogado-Geral do Estado e contra ato da Presidência de Câmara Municipal ou de suas comissões, quando se tratar de processo de perda de mandato de Prefeito;”

Posicionamento referendado pelo Regimento Interno do TJ/MG:

“Art. 37. Compete às câmaras cíveis processar e julgar: (...)

c) o **mandado de segurança contra:**

1) **ato** de Secretário de Estado, **do Procurador-Geral de Justiça** e do Advogado-Geral do Estado, ressalvados os de natureza criminal.”

Desta feita, verifica-se que o foro competente para processar e julgar o presente Mandado de Segurança Coletivo será de uma das Câmaras Cíveis do TJMG.

## **DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS - CARACTERIZAÇÃO ABUSIVA E ILEGAL DO ATO COATOR**

### **PRIMEIRA PONDERAÇÃO**

#### **AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO – COMPREENSÃO E ALCANCE DO TEMA – CLARIFICAÇÃO NECESSÁRIA - DISCUSSÃO DIVERSA NESTES AUTOS – PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI E ABUSO DE PODER REGULAMENTAR**



Antes de adentrar ao mérito da *quaestio*, impende prestar os necessários esclarecimentos a respeito de um tema que tangencia, mas não se confunde com o objeto desta ação: a questão atinente à ausência de direito adquirido a regime jurídico.

Desde já, registra-se que o pleito do SINDSEMP/MG não objetiva estabelecer como direito adquirido uma certa tabela ou um certo padrão de vencimentos para as carreiras dos Serviços Auxiliares do Ministério Público.

O substituto processual, no exercício de seu múnus constitucional, certamente não desconhece o firme posicionamento assente no Supremo Tribunal Federal de que “*não há direito adquirido à forma de cálculo de remuneração*”. Nesse sentido, o Pretório Excelso já consignou que:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. **SERVIDOR PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO À REGIME JURÍDICO. BASE DE CÁLCULO DE VANTAGENS PESSOAIS.** EFEITO CASCATA: PROIBIÇÃO CONSTITUCIONAL. PRECEDENTES. IMPOSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DOS VENCIMENTOS. PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS. RECURSO AO QUAL SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO.”

(STF, RE 563708, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 06/02/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-081 DIVULG 30-04-2013 PUBLIC 02-05-2013)

A *ratio decidendi* alçada pela Suprema Corte pode ser resumida no seguinte fundamento: o agente público não tem direito adquirido a seu anterior regime jurídico de remuneração.

No entanto, **a lei** que promove a alteração do regramento anterior deve assegurar a irredutibilidade do montante total a ser recebido<sup>3</sup>. (Nesse sentido o MS 24875, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 11/05/2006)

Nessa esteira, em diversas ocasiões o Pretório Excelso reafirmou sua jurisprudência no sentido de que não há direito adquirido a um determinado regime jurídico, havendo, contudo, que se respeitar a irredutibilidade de vencimentos, princípio de higidez constitucional insculpido no art. 37, XV da CR/88. Mas, no presente caso, a *quaestio iuris* diversifica-se tanto do debate acerca dos direitos adquiridos quanto da questão da irredutibilidade de vencimentos.

Observe-se, portanto, que o pleito pelo direito à evolução funcional não se sustenta na existência de direito adquirido a uma determinada tabela de vencimentos ou padrão remuneratório.

---

<sup>3</sup> Confira-se também os RE nº 267.797, 183.700, 205.401, 250.321, 244.611, 236.239, 242.803, entre outros.



Outrossim, versa sobre a observância ao princípio da legalidade, nos elementos do ato administrativo e na ausência de discricionariedade quanto ao quantitativo de cursos a serem utilizados para a progressão, não cabendo ao PGJ criar nova regra onde a lei não o fez.

Frise-se que a jurisprudência de nossos Tribunais estabelece que *“a relação estatutária que existe entre os servidores públicos e a Administração permite **QUE A LEI modifique** o regime jurídico, alterando percentuais e a forma de cálculos remuneratórios.”*

Conforme restará demonstrado, não houve lei determinando a limitação quantitativa de cursos para progressão por escolaridade, na forma como levado a cabo pelo ato coator. Assim, se por um lado se reconhece que não há direito adquirido a um determinado regime jurídico de remuneração, por outro, as alterações nesta sistemática encontram-se abarcadas pela reserva legal.

E é justamente sobre a violação ao postulado da legalidade, bem como a uma série de outros dispositivos que está centrada a análise de mérito do presente remédio heroico.

## **SEGUNDA PONDERAÇÃO**

### **DOS CONCEITOS DE PROGRESSÃO E PROMOÇÃO FUNCIONAL ENQUANTO ELEMENTOS INAFASTÁVEIS DO CARGO PÚBLICO – DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO À EVOLUÇÃO FUNCIONAL – IMPOSSIBILIDADE DE RESTRIÇÃO AO EXERCÍCIO DE TAL DIREITO POR ATO REGULAMENTAR INFRALEGAL**

O tema da movimentação funcional mediante progressões e promoções não é específico dos substituídos do SINDSEMP/MG, mas atine à organização do serviço público em geral, independente das esferas de poder ou de se tratar de carreiras federais, estaduais ou municipais.

Com efeito, o escalonamento remuneratório e a previsão de tabelas de vencimentos são inerentes a todo o serviço público e traduzem uma das mais básicas ideias mundanas, qual seja; a de que, com o passar do tempo, caminhamos, nos desenvolvemos enquanto indivíduos e enquanto sociedade.

Assim, é natural que os servidores que estão há mais tempo e de forma mais exitosa exercendo determinada função pública, assim como aqueles que se esforçam e se qualificam para melhor exercerem a função pública, sejam melhor remunerados e alcancem postos mais avançados na carreira.

Esta ideia de desenvolvimento da carreira atrelada ao escalonamento remuneratório funda-se em dois outros pilares: a organização administrativa e a previsibilidade.

Dessa forma, os servidores que ocupam determinado cargo público podem dizer, **A UMA**, como o órgão de que fazem parte está estruturado; **A DUAS**, o que será necessário para galgarem degraus nesta estrutura.

Inicialmente, merece destaque o art. 39 da Constituição Federal que assim preceitua, com nossos destaques:

"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**:

I - a **natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos** componentes de cada carreira;

II - **os requisitos para a investidura**;

III - **as peculiaridades dos cargos**."

Nesse fluxo, pertinente trazer a colação da inteligência do art. 30 da Constituição do Estadual do Estado de Minas Gerais, *verbis*:

"Art. 30 - O Estado instituirá conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados por seus Poderes, com a finalidade de participar da formulação da política de pessoal.

§ 1º - A política de pessoal obedecerá às seguintes diretrizes:

I - valorização e dignificação da função pública e do servidor público;

II - profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público;

III - constituição de quadro dirigente, mediante formação e aperfeiçoamento de administradores;

IV - sistema do mérito objetivamente apurado para ingresso no serviço **e desenvolvimento na carreira**;

V - **remuneração compatível com a complexidade e a responsabilidade das tarefas e com a escolaridade exigida para seu desempenho**.

(...)

§ 5º - **O Estado instituirá planos de carreira para os servidores da administração direta, das autarquias e das fundações públicas.**

§ 6º - O Estado manterá escola de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo a participação nos cursos um dos requisitos para a **promoção na carreira**, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos com os demais entes federados." (grifo nosso)

Em julgamento histórico, o Supremo Tribunal Federal, ao cotejar a conformidade dos institutos da ascensão e transferência com a Carta Constitucional de 1988, destrinchou o **conceito de carreira** no serviço público. É da ementa da ADI nº 231 que se extrai:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ASCENSÃO OU ACESSO, TRANSFERENCIA E APROVEITAMENTO NO TOCANTE A CARGOS OU EMPREGOS PUBLICOS. - O critério do mérito aferível por concurso público de provas ou de provas e títulos e, no atual sistema constitucional, ressalvados os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, indispensável para cargo ou emprego público isolado ou em carreira. Para o isolado, em qualquer hipótese; para o em carreira, para o ingresso nela, que só se fara na classe inicial e pelo concurso público de provas ou de provas títulos, não o sendo, porem, **para os cargos subsequentes que nela se escalonam até o final dela, pois, para estes, a investidura se fara pela forma de provimento que e a "promoção"**. Estão, pois, banidas das formas de investidura admitidas pela constituição a ascensão e a transferência, que são formas de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso, e que não são, por isso mesmo, **insitas ao sistema de provimento em carreira, ao contrario do que sucede com a promoção, sem a qual obviamente não haverá carreira, mas, sim, uma sucessão ascendente de cargos isolados.** (...).

(ADI 231, Relator(a): Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, Julgado em 05/08/1992, DJ 13-11-1992 pp-20848 Ement vol-01684-06 pp-01125 RTJ vol-00144-01 pp-00024)

Cumprе destacar trecho do voto do Ministro Marco Aurélio na referida ADI e que evidencia como a organização do serviço público em plano de carreiras e salários foi abraçada pelo Constituinte:

*"Trata-se de algo que a experiência revela ser **inerente ao serviço público** e que até mesmo mereceu especial atenção do legislador constituinte de 1988. **Refiro-me à carreira, no que prevista como de adoção obrigatória**, no âmbito da União, do Estado e dos municípios – artigo 39." (Inteiro teor da ADI 231, pág. 1176)*

Assim, nota-se que a carreira é o conjunto de classes de cada cargo de provimento efetivo, de complexidade e retribuição crescentes.

Para Pontes de Miranda, “*não há carreira sem que se caminhe, se avance, ou se possa caminhar ou avançar (...)*”<sup>4</sup> e, nesse sentido, discorre o Ministro Octávio Galotti no julgamento da ADI nº 231:

**“Uma carreira no serviço público pode ter cargos de atribuições diferentes, geralmente mais complexas, à medida que se aproxima das classes finais.”**

*Nada impede, também, que a partir de certa classe da carreira, seja exigido, do candidato à promoção, um nível mais alto de escolaridade, um concurso interno, um novo título profissional, um treinamento especial ou o aproveitamento em algum curso, como acontece, por exemplo, com a carreira de diplomata.”*  
(Inteiro teor da ADI 231, pág. 1201)

A exigência de planos de carreira significa, como bem anotou Adilson Dallari, a instituição do “**direito à evolução funcional.**”<sup>5</sup> E o Professor Paulo Modesto complementa que “**esse direito à evolução funcional deve se orientar por critérios objetivos, normativos, estruturantes da carreira, não pela escolha pessoal da autoridade administrativa.**”<sup>6</sup> No mesmo sentido, confira-se:

*“A evolução não é mais um favor, e sim um direito, cabendo a cada administração editar as normas que proporcionem seu efetivo exercício. Tais normas deverão dispor, entre outras coisas, dos graus e etapas de evolução. Esta, em alguns casos se fará pela mudança de cargos escalonados em carreira. Em outros casos a evolução se fará apenas na escala de vencimentos, sem mudança de cargo.*

*Outro tema importante é o da periodicidade de cursos, avaliações e provas, que não podem ficar ao puro arbítrio da administração. Outro, ainda, é o do estabelecimento de critérios para tais avaliações de desempenho e concursos de promoção ou acesso.”*<sup>7</sup>

Via de regra, são permitidos dois modos de evolução na carreira: a progressão e a promoção, sendo a progressão a passagem do servidor de um grau a outro no mesmo nível da carreira, enquanto a promoção diz respeito à passagem do servidor de um nível para o outro.

Nesse sentido, o Plano de Carreira Cargos e Salários dos servidores do MP/MG (Lei 11.181/93) aborda o conceito de carreira, sendo que a forma de alcançar

<sup>4</sup> MIRANDA, Pontes. *Comentários à Constituição de 1967*, Tomo III, Rio, Ed. Forense, p. 422

<sup>5</sup> DALLARI, Adilson. *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*, 2ª Ed., São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1990, p. 51.

<sup>6</sup> MODESTO, Paulo. *O Sentido Constitucional de Carreira no Serviço Público*. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/o-sentido-constitucional-de-carreira-no-servico-publico>

<sup>7</sup> DALLARI, Adilson. *Regime Constitucional dos Servidores Públicos*, 2ª Ed., São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1990p. 53-54.

as classes subsequentes se dá via evolução funcional (progressão / promoção), vejamos:

“Art. 5º - Carreira é o conjunto de classes, inicial e subsequente, da mesma identidade funcional, e composta de cargos dispostos hierarquicamente.

Parágrafo único - Classe é o agrupamento de cargos efetivos de igual denominação e com atribuições de natureza correlata.

Art. 9º - O desenvolvimento na carreira do servidor efetivo, em exercício do cargo, far-se-á por progressão, promoção horizontal, vertical e por merecimento, cumpridas as exigências legais e aquelas estabelecidas em resolução do Procurador-Geral de Justiça.”

Assim sendo, os vencimentos básicos de cada um dos graus e níveis variam de forma crescente, à medida que o servidor se aproxima do final da carreira, de modo que – **UMA VEZ ATENDIDOS OS REQUISITOS** - a evolução funcional é direito subjetivo do servidor público e independe de previsão orçamentária prévia ou de lei específica, dependendo, tão somente, da implementação pelo servidor dos requisitos exigidos.

Em suma: para que o servidor passe da classe “D” para a classe “C”, ou evolua do padrão MP-45 para MP-46 basta que cumpra os requisitos previstos na norma.

**A EVOLUÇÃO FUNCIONAL**, portanto, **NÃO SE CONFUNDE COM OS REAJUSTES SALARIAIS**, estes sim a depender de lei específica, de previa dotação orçamentária e observância à LRF, entre outros dispositivos.

No caso dos Serviços Auxiliares do MP/MG, o artigo 22 da Lei nº 11.181/1993 (PCCS) estabeleceu tipo de progressão por escolaridade. E quanto aos requisitos para tal evolução funcional: i) comprovar a conclusão de curso de pós-graduação ou de especialização reconhecido; ii) que tal curso esteja relacionado às áreas relativas às atribuições funcionais do Ministério Público.

Já a Resolução PGJ nº 50/2009 estabelece o procedimento para pleitear a progressão por escolaridade, documentação necessária, prazos, dentre outras questões operacionais, exegese dos arts. 18 a 20.

Inobstante, o ato coator tem limitado a progressão por escolaridade a dois cursos de pós-graduação, sendo que apenas um curso lato sensu poderá ser aceito. A partir de tal restrição, criou nítido obstáculo à progressão por escolaridade dos substituídos.

Se por um lado é inerente exigir daqueles que objetivam galgar níveis mais altos dentro da carreira que possuam as qualificações para tanto – nível de

escolaridade, conduta ilibada, boas avaliações de desempenho, etc.; por outro lado é de se questionar a legalidade do estabelecimento discricionário (arbitrário?) e injustificável, via resolução, de limite de cursos que podem ser utilizados para a progressão por escolaridade, notadamente quando a lei não impôs tal restrição.

Por certo que a limitação do quantitativo de cursos extrapola o poder regulamentar conferido à autoridade coatora e tem por consequência obstaculizar, ano após ano, a evolução funcional de inúmeros de servidores que já cumpriram os requisitos da norma (escolaridade, assiduidade, desempenho, etc) mas não obtém a progressão, seja porque já possuem dois cursos ou seja porque já possuem um curso lato sensu.

Nesse sentido, cumpre reiterar que o sindicato-impetrante, ao longo dos últimos anos, **protocolizou inúmeros requerimentos administrativos (anexos) dirigidos à autoridade apontada como coatora**, com o objetivo de estancar a omissão continuada e, em efeito, sustar a inércia administrativa combatida nos autos, contudo, **SEM OBTER QUALQUER RESPOSTA** ou manifestação administrativa que pusesse fim ao ato ilegal perpetrado ao longo do tempo.

### **SEGUNDA PONDERAÇÃO**

#### **IMPOSSIBILIDADE DE SE NEGAR A PROGRESSÃO POR ESCOLARIDADE EM VIRTUDE DE RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA – TEMA 1.075 DO STJ**

Embora não expressamente externalizado para a restrição às progressões por escolaridade, é vala comum da Alta Administração restringir direitos dos servidores sob o fundamento de questões orçamentárias ou motivar sua conduta arbitrária com base no limite prudencial da LRF.

Assim, de antemão é preciso consignar o elemento de distinção e a inaplicabilidade da tese de defesa calcada em restrição orçamentária para o objeto deste writ.

Embora o PCCS (Lei nº 11.181/93) nada tenha abordado a respeito, o requisito da disponibilidade orçamentária surgiu na Resolução do PGJ que regulamenta o plano de carreiras dos servidores efetivos dos quadros de pessoal dos serviços auxiliares do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Sobre a temática da disponibilidade financeira, vale destacar de antemão que a RESOLUÇÃO PGJ Nº 50, DE 24 DE SETEMBRO DE 2009 inova se comparada com o normativo anterior. A RESOLUÇÃO PGJ Nº 102, DE 23 DE OUTUBRO DE 2002 que



regulamentava o Plano de Carreira, e foi revogada pela Resolução PGJ nº 50/2009, dispunha que:

"Art. 44. A implantação do Plano de Carreira de que se trata esta Resolução observará a disponibilidade orçamentária e financeira para seu cumprimento."

A atual RESOLUÇÃO PGJ Nº 50, DE 24 DE SETEMBRO DE 2009 dispõe, por sua vez:

"Art. 27. O processo classificatório para fins de promoção vertical, regido por edital específico, consiste no oferecimento de vagas, previamente fixadas em resolução a ser publicada até o mês de março de cada ano, respeitada a disponibilidade orçamentária da Procuradoria-Geral de Justiça."

Conteúdo reiterado pelo art. 41 da mesma Resolução:

"Art. 41. O desenvolvimento do servidor no plano de carreiras de que trata esta resolução ficará condicionado à disponibilidade orçamentária e financeira."

Note-se que no normativo anterior exigia-se a disponibilidade financeira para IMPLANTAÇÃO DO PLANO DE CARREIRA, o que foi feito e transcorreu sem anormalidades nos anos seguintes. Ao revés, a RESOLUÇÃO PGJ Nº 50/2009 passou a exigir disponibilidade financeira PARA CADA movimentação funcional, saindo de uma análise Macro para uma análise Micro gerencial, clara tentativa de criar novo óbice para tais movimentações.

Tal alteração seria plenamente aplicável ao raciocínio sobre a criação / inovação em matéria de sistema remuneratório de servidores via norma regulamentadora/secundária, clara violação à legalidade. Mas para não soar repetitivo, o presente tópico abordará a (in)disponibilidade orçamentária como motivo usualmente utilizado para o travamento das progressões dos servidores.

Sabe-se que o embate entre aumento remuneratório de servidores e a questão dos limites do orçamento supera os termos da Resolução PGJ 050/2009 e finca raízes no art. 169 da CR/88 e na LRF.

O princípio da legalidade estrita perpassa todas as etapas da geração de gastos com pessoal. Despesa, por excelência, de natureza obrigatória continuada, nos termos do art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a geração de gastos com pessoal e seus encargos sujeita-se a inúmeras restrições em virtude de seu caráter permanente.

A natureza alimentar, e consequente essencialidade, faz com que as despesas com pessoal, ao lado dos benefícios previdenciários e assistenciais,



apresentem o mais elevado grau de compulsoriedade dentre o rol de despesas obrigatórias constantes da pauta de gastos públicos de qualquer nação no mundo atual<sup>8</sup>.

Nessa toada, não se desconhece a jurisprudência do STF segundo a qual *“não é possível o deferimento de vantagem ou aumento de vencimentos sem previsão orçamentária, nos termos do que estabelece o art. 169, § 1º, I e II, da Constituição do Brasil.”* Precedente [MC-ADI n. 1.777, Relator o Ministro SYDNEY SANCHES, DJ 26.05.2000]

Mas uma própria interpretação da LRF leva à conclusão de que a falta de disponibilidade orçamentária não pode servir como justificativa para obstaculizar as progressões por escolaridade.

Isto porque o art. 22 da LRF estabelece uma série de restrições ao ente público em caso de excesso de gasto de pessoal, ficando proibida, por exemplo, a criação de cargos, a concessão de aumento salarial ou a alteração da estrutura da carreira.

Não há restrição específica sobre vedação à promoção ou progressão em caso de indisponibilidade orçamentária, não podendo o administrador criar restrição onde a lei não o fez. Ademais, estando a progressão e a promoção previstas na Lei que institui a carreira, sendo, portanto, disposições pretéritas e inerentes ao plano de carreira aprovado por lei, tais atos não se enquadram no conceito de “aumento salarial” previsto no inc. I do art. 22 da LRF.

O que a Lei de responsabilidade fiscal impede ao Poder Público é a concessão de vantagem, aumento, ou adequar a remuneração enquanto aumento real que ocorra de forma genérica e indistinta a várias categorias de servidores públicos<sup>9</sup>.

Nesse sentido, o Ministro Manoel Erhardt, no julgamento do REsp 1878849 - Tema 1.075, bem enuncia que:

*“A própria LRF, ao vedar, no artigo 22, 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.”*

---

<sup>8</sup> Eber Zoehler Santa Helena; Sérgio Tadao Sambosuke. ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO E A NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO E DOTAÇÃO PARA AUMENTO DE GASTOS COM PESSOAL

<sup>9</sup> <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/promocao-do-servidor-publico-lei-de-responsabilidade-fiscal-pode-impedir-esse-direito/1552101010>

O Superior Tribunal de Justiça entende que os limites determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal não podem ser aproveitados pela Administração para fundamentar descumprimento de direitos subjetivos dos servidores, precipuamente os concernentes às despesas com pessoal no âmbito do serviço público<sup>10</sup>.

Não há que se falar em ausência de dotação orçamentária, extrapolação do limite prudencial ou inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal, eis que não representam óbice para o cumprimento de vantagem pessoal de servidor público.

Em 2022, foi colocada uma pá de cal sobre a questão quando do julgamento do Tema Repetitivo n.º 1.075/STJ que enunciou que “a disponibilidade orçamentária não pode ser uma limitação ao direito subjetivo do servidor público à progressão funcional, quando atendidos todos os requisitos exigidos por lei.” Pela relevância do julgado, cabe transcrever a 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.**

1. Recurso especial da parte recorrente em que se discute a legalidade do ato de não concessão de progressão funcional do servidor público, quando atendidos todos os requisitos legais, sob o argumento de que foram superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de ente público.

2. Conforme o entendimento desta Corte Superior, a incidência do art. 1.025 do CPC/2015 exige que o recurso especial tenha demonstrado a ocorrência de violação do art. 1.022 do referido diploma legal - possibilitando observar a omissão do Tribunal de origem quanto à apreciação da matéria de direito de lei federal controvertida, bem como inaugurar a jurisdição na instância ad quem, caso se constate a existência do vício do julgado, vindo a deliberar sobre a possibilidade de julgamento imediato da matéria, o que ocorreu na espécie.

3. A LC 101/2000 determina que seja verificado se a despesa de cada Poder ou órgão com pessoal - limite específico - se mantém inferior a 95% do seu limite; isso porque, em caso de excesso, há um conjunto de vedações que deve ser observado exclusivamente pelo Poder ou pelo órgão que houver incorrido no excesso, como visto no art. 22 da LC 101/2000.

---

<sup>10</sup> TJ-GO - PROCESSO CÍVEL E DO TRABALHO -Cgt; Recursos -Cgt; Apelação Cível/Remessa Necessária: 00449499420168090011 APARECIDA DE GOIÂNIA, Relator.: Des(a). FAUSTO MOREIRA DINIZ, Data de Julgamento: 19/04/2021, 69 Câmara Cível, Data de Publicação: DJ de 19/04/2021).

**4. 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.

**5. O aumento de vencimento em questão não pode ser confundido com concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, uma vez que o incremento no vencimento decorrente da progressão funcional horizontal ou vertical - aqui dito vencimento em sentido amplo englobando todas as rubricas remuneratórias - é inerente à movimentação do servidor na carreira e não inova o ordenamento jurídico em razão de ter sido instituído em lei prévia, sendo direcionado apenas aos grupos de servidores públicos que possuem os requisitos para sua materialização e incorporação ao seu patrimônio jurídico quando presentes condições específicas definidas em lei.**

6. Já conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequar a remuneração a qualquer título engloba aumento real dos vencimentos em sentido amplo, de forma irrestrita à categoria de servidores públicos, sem distinção, e deriva de lei específica para tal fim. Portanto, a vedação presente no art. 22, inciso I, da LC 101/2002 se dirige a essa hipótese legal.

7. 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.

8. 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.**

9. 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 impessoalidade e da moralidade.

10. 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.**

11. A 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.

12. Não pode, outrossim, o Poder Público alegar crise financeira e o descumprimento dos limites globais e/ou específicos referentes às despesas com servidores públicos nos termos dos arts. 19 e 20 da LC 101/2000 de forma genérica, apenas para legitimar o não cumprimento de leis existentes, válidas e eficazes, e suprimir direitos subjetivos de servidores públicos.

13. Diante da expressa previsão legal acerca da progressão funcional e comprovado de plano o cumprimento dos requisitos para sua obtenção, está demonstrado o direito líquido e certo do servidor público, devendo ser a ele garantida a progressão funcional horizontal e vertical, a despeito de o ente federativo ter superado o limite orçamentário referente a gasto com pessoal, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista não haver previsão expressa de vedação de progressão funcional na LC 101/2000.

14. Tese fixada pela Primeira Seção do STJ, com observância do rito do julgamento dos recursos repetitivos previsto no art. 1.036 e seguintes do CPC/2015: **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 101/2000.**

15. Recurso especial do ente federativo a que se nega provimento."

(STJ, REsp n. 1.878.849/TO, relator Ministro Manoel Erhardt (Desembargador Convocado do Trf5), Primeira Seção, julgado em 24/2/2022, DJe de 15/3/2022.)

Vale destacar que o julgamento do tema 1.075 do STJ utiliza a expressão "*progressão funcional*" como gênero, na qual se inserem as espécies progressão *strictu sensu* (movimentação horizontal, com aumento de padrões em uma mesma classe) e a promoção vertical (movimentação vertical, passando de uma classe para outra).

Nesse sentido, confira-se da fundamentação do voto:

"20. A melhoria horizontal e vertical é direito subjetivo do servidor integrante da Administração Pública, prevista em lei anterior ao implemento dos requisitos para progressão funcional. Sendo assim, confere ao titular a faculdade de invocar a lei a fim de assegurar a produção de seus efeitos concretos, para desfrutar a situação jurídica nela contemplada."

Assim, o C. STJ fixou a tese segundo a qual a (in)disponibilidade orçamentária não pode servir como óbice para a evolução funcional dos servidores.

Nessa linha, não se pode ignorar o fato de que a LRF NÃO autoriza a interpretação no sentido de que a existência de crise fiscal legitima a não concessão de desenvolvimento funcional a servidor, quando atendidos os requisitos legais, sob o fundamento de que superados os limites orçamentários previstos na LRF. De modo contrário, tanto no que diz respeito aos limites globais, quanto aos limites específicos, a LC n. 101/2000 excepciona – porque mantém – o dever de concessão de adequação de remuneração a qualquer título quando derivada de sentença judicial ou determinação legal – tal como ocorre no caso da evolução funcional cujo alicerce encontra-se no art. 39 da CR/88 e na Lei que estrutura a carreira dos servidores públicos do MP/MG.

Desta feita, antecipando-se a eventual tese de defesa, consigna-se que eventual restrição orçamentária não é motivo apto a justificar a restrição à progressão por escolaridade, matéria que restou pacificada no julgamento do **Tema 1.075 do STJ**.

**ADVERTÊNCIA PROPEDEÚTICA- VEDAÇÃO DE COMPORTAMENTO**  
**CONTRADITÓRIO - VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM – DOS PARECERES DO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO PRESTIGIANDO O PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL- ATO**  
**COATOR DESCONFORME AOS PRATICADOS COM AS DEMAIS CATEGORIAS DA**  
**CARREIRA DO MP/MG**

A espécie dos autos noticia uma **(a) real** e **(b) clara** ingerência no âmbito das carreiras dos serviços auxiliares do MP/MG.

Deveras, é elementar que o hermeneuta eleve os olhos dos casos especiais para os princípios dirigentes a que ele se acha submetido. É oportuna a advertência de Crisafulli a propósito dos *"perigos ínsitos a uma interpretação relegada à livre observância dos princípios do bom-senso"* ("IL principio costituzionali dell'interpretazione ed applicazione delle leggi", in Scritti Giuridici in Onore di S. Romano, vol. I, Padova, 1939, página 14).

Na espécie *sub examine*, registre-se a organização da carreira dos servidores do Ministério Público por meio de ato infralegal se enquadra no conceito **“VENIRE CONTRA FACTUM PROPRIUM”**, merecendo destaque o magistério de Aldemiro Rezende Dantas Júnior, em sua clássica obra Teoria dos atos próprios no princípio da boa-fé. Curitiba: Juruá, 2007, página, p 291, *verbis*:

*“A expressão venire contra factum proprium poderia ser vertida para o vernáculo em tradução que se apresentaria em algo do tipo “vir contra seus próprios atos” ou “comportar-se contra seus próprios atos”, pode ser apontada, em uma primeira aproximação, como sendo abrangente das hipóteses nas quais uma mesma pessoa, em momentos distintos, adota dois comportamentos, sendo que o segundo deles surpreende o outro sujeito, por ser completamente diferente daquilo que se poderia razoavelmente esperar, em virtude do primeiro.*

*(...) “O primeiro comportamento, ainda que não vincule o sujeito, transmite a clara ideia de que o mesmo adotará um determinado comportamento positivo, gerando outro a expectativa de um ato específico será praticado, sendo que isso não ocorre”. ( obra citada p. 334)*

*“(...) Pode-se dizer, portanto, que o venire contra factum proprium tem como foco um elemento externo à pessoa que adota os dois comportamentos que se mostram incoerentes, sendo tal elemento externo a confiança que se formou no outro sujeito. A incoerência, em si mesma, se mostra irrelevante, apenas interessando as suas consequências quanto ao outro sujeito, vale dizer, se houve, ou não, o surgimento da confiança. ( obra citada p. 294)*

O travamento da carreira e a restrição indevida de progressão por escolaridade lastreada em ato normativo secundário é situação sem precedentes no Direito Público.

A título de ilustração, **o próprio parquet tem prestigiado, em diversas ocasiões, o princípio da reserva de lei em sua atuação institucional e como custus legis, rechaçando a possibilidade de ato normativo secundário inovar originalmente no ordenamento jurídico, mormente quando promove a restrição a direitos.** Confira-se isso pelos excertos nos **PARECERES JURÍDICOS** de lavra da Procuradoria-Geral de Justiça de Minas Gerais:

*“A exigência temporal estabelecida por decreto, onde é fixada data de corte para o requerimento da promoção, é reconhecidamente tida como **ilegal por criar requisito não previsto na lei de regência.***

*(...)*

*Os regramentos contra os quais o impetrante se insurge **extravasaram o poder regulamentador, inovando no ordenamento jurídico.** Ademais, a finalidade da lei é o aprimoramento do servidor público, de forma que **há clara violação ao princípio da isonomia quando o Estado de Minas Gerais cria requisitos imotivados,** desarrazoados e discriminatórios, permitindo que apenas*



*determinado grupo de servidores obtenha a promoção por escolaridade adicional."*

**(Parecer da Procuradoria Geral de Justiça, autos nº N.º 1.0000.19.150310-1/001, 13 de novembro de 2019)**

*"Assim, foi editado o Decreto Estadual n.44.769/2008, que, a pretexto de regulamentar a norma que lhe é hierarquicamente superior, cuidou de impor critério que, reconhecidamente, extrapola os seus limites regulamentadores, notadamente, no que se refere ao requisito temporal, constante de seu art. 4º, inc. V, alíneas "a" e "b", de molde a alcançar apenas os servidores que houvessem concluído ou matriculado em curso superior até o dia 31 de dezembro de 2007, deixando ao desabrigo aqueles servidores que viessem a concluir seus cursos superiores posteriormente a essa data, em flagrante violação ao princípio da igualdade."*

**(Parecer da Procuradoria Geral de Justiça, Autos nº 1.0000.21.063287-3/000, 11 de junho de 2021)**

A limitação quantitativa de cursos para a progressão por escolaridade é medida que inova no ordenamento jurídico e colide com o próprio Plano de Carreira, visto que a lei instituidora não criou tal óbice. Tal situação tem gerado a omissão contínua de não proceder à evolução funcional daqueles servidores que já preencheram os requisitos de escolaridade.

A autoridade coatora conhece perfeitamente as balizas da reserva legal e a aplica diuturnamente em seu múnus constitucional.

Por quê então praticar o ato coator, ora combatido, de forma autoritária e unilateral? Há, aqui, nítida violação ao comportamento contraditório haja vista que situações análogas recebem tratamentos tão díspares por parte da autoridade coatora

Lamentavelmente, escudado na alardeada competência discricionária, verificamos dolorosamente a desenvoltura e furor com que no Brasil persistimos falseando a concreção da vontade de respeitar o conteúdo do princípio da eficiência gerencial, socorrendo-se das chamadas fórmulas **passepartout** que servem para quaisquer circunstâncias, tais como "conveniência geral" e "interesse público", "supremacia absoluta do interesse público sobre o particular", de modo escandalosamente irreverente para com as exigências mais mezinhas do **ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**.



**DO VÍCIO DO ATO COATOR – ATO CONCRETO E UNILATERAL QUE USURPA A  
COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PARA DISPOR SOBRE REGIME JURÍDICO  
REMUNERATÓRIO DE SERVIDORES PÚBLICOS – RESOLUÇÕES EMITIDAS PELO  
PGJ – NORMAS DE CARÁTER SECUNDÁRIO – IMPOSSIBILIDADE DE INOVAÇÃO  
NO ORDENAMENTO JURÍDICO – VIOLAÇÃO A RESERVA DE LEI - NULIDADE DE  
PLENO DIREITO – CONCESSÃO DA SEGURANÇA**

É de se notar que a lei que instituiu e organizou a carreira dos Serviços do MP/MG dispôs que a progressão por escolaridade depende tão somente da conclusão de curso de pós-graduação ou de especialização reconhecido, de acordo com as normas legais pertinentes, nas áreas relativas às atribuições funcionais do Ministério Público.

Conforme destacado, o regime jurídico dos servidores públicos não é imutável, podendo sofrer alterações em sua forma de pagamento, estrutura, teto, piso, etc.

Destarte, todas estas mudanças estão condicionadas à existência de lei específica para tanto, bem como a uma alteração que esteja em conformidade com a Constituição Federal e Estadual, e os demais dispositivos infraconstitucionais. Assim, não pode o administrador proceder a distinções ou modificações onde a lei não fez.

Quanto ao tema, a Constituição Federal estabelece que:

"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:  
(...)

X - **a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; "

Nessa toada, a Constituição do Estado de Minas Gerais ao tratar das disposições gerais acerca dos servidores públicos civis estaduais bem preceitua que:

"Artigo 24 - A revisão geral da remuneração do servidor público, sem distinção de índices entre servidor público civil e militar, se fará sempre na mesma data.

§ 1º - **A lei fixará o limite máximo e a relação de valores entre a maior e a menor remuneração do servidor público**, observados, como limites e no âmbito dos respectivos Poderes, os valores percebidos como remuneração,

em espécie, a qualquer título, pelo Deputado Estadual, Desembargador e Secretário de Estado.”

O Direito Brasileiro adota a concepção do sistema romano-germânico de legalidade, no sentido de que somente a lei cria obrigações para o cidadão. Para o cidadão a legalidade pauta-se pelo princípio da autonomia da vontade, expresso no art. 5º, II, da Constituição Federal. Segundo a garantia constitucional, ninguém será obrigado a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Mas no Direito Público, em razão dos interesses da coletividade que são apenas geridos pelos administradores públicos, a estes não é dada a mesma autonomia. Ou seja, o administrador deve fazer apenas aquilo que a lei determina. Se não o fizer, corre o risco de responder civil, penal e administrativamente.

O filósofo político Norberto Bobbio, um dos grandes pensadores do Século XX, assim sintetizou a ideia de legalidade, no confronto entre o governo dos homens com o governo das leis, em torno da ideia de primado da legalidade:

*“Se então, na conclusão da análise, pedem-me para abandonar o hábito do estudioso e assumir o do homem engajado na vida política do seu tempo, não tenho nenhuma hesitação em dizer que a minha preferência vai para o governo das leis, não para o governo dos homens. O governo das leis celebra hoje o próprio triunfo da democracia. E o que é a democracia se não um conjunto de regras (as chamadas regras do jogo) para a solução dos conflitos sem derramamento de sangue? E em que consiste o bom governo democrático se não, acima de tudo, no rigoroso respeito a estas regras?”*

*Pessoalmente, não tenho dúvidas sobre a resposta a estas questões. E exatamente porque não tenho dúvidas, posso concluir tranquilamente que a democracia é o governo das leis por excelência.<sup>11</sup>”*

No Estado Democrático de Direito, a legalidade acaba servindo como um direcionador e limitador da atuação estatal, numa relação dialógica e complementar. Se por um lado é verdade que todo texto legal carece de implementação, sob pena de tornar-se mera norma programática desprovida de exequibilidade, por outro, a atuação do agente administrativo encontra nos dispositivos legais um óbice e razão de existir.

Assim, a progressão por escolaridade deve guardar conformidade com os dispositivos constitucionais e legais vigentes, não se sujeitando ao mero alvedrio do administrador público. Ao analisar a relação entre legalidade e remuneração de servidores públicos, a Ministra Carmen Lúcia bem esclarece que:

---

<sup>11</sup> BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, pág. 170/171.

**"A lei – e apenas a lei – é fonte formal a fundamentar o dispêndio legítimo de recursos públicos, inclusive com o pagamento de pessoal. (...).**

*Prevalece (...) a legalidade formal específica para a matéria de remuneração de servidor público. Tanto significa um plus em relação à legalidade. Tal competência impõe mais que um fazer lei, mas um fazer lei específica.*

*Lei específica é aquela que tem objeto único, especificado na ementa e delimitado em seus dispositivos, os quais podem cuidar exclusivamente, da matéria a que se propõe ali versar.<sup>12</sup>*

Aqui é importante reforçar o que já foi discutido alhures: não há direito adquirido a regime jurídico. Destarte, toda alteração na estrutura remuneratória de servidores públicos deve ser precedida de lei específica que assim estabeleça. **No caso em análise, não houve lei específica criando a limitação a dois cursos e tampouco houve lei dispondo sobre a limitação a um curso lato sensu.** Quanto ao tema, Carlos Adolfo Costa Prado Neto leciona que:

*"novas tabelas de vencimentos dos cargos **podem absorver as parcelas anteriormente percebidas pelos servidores; pode-se também reenquadrá-los sob novos padrões, reposicioná-los na estrutura administrativa** e superveniência deste novo regime de natureza estruturante não necessita observar ou preservar enquadramento anteriores, nem nomenclatura de cargos ou competência atributiva, **desde que a eventual modificação introduzida pelo ato legislativo superveniente preserve o montante global dos vencimentos**<sup>13</sup>"*

Nessa linha, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: RESERVA DE LEI. CF, ART. 37, X; ART. 51, IV, ART. 52, XIII. ATO CONJUNTO Nº 01, DE 05.11.2004, DAS MESAS DO SENADO FEDERAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

I. - **Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica.** CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII.

II. - Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto nº 01, de 05.11.2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. III. - Cautelar deferida.

<sup>12</sup> ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais dos servidores públicos. São Paulo: Saraiva, 1999. Pág. 286/287.

<sup>13</sup> PRADO NETO, Carlos Adolfo Costa. Direito adquirido e alteração abstrata do regime jurídico dos servidores públicos. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,direito-adquirido-e-alteracao-abstrata-do-regime-juridico-dos-servidores-publicos,55441.html>

(STF, Tribunal Pleno, ADI n.º 3.369-MC/DF, rel. Ministro Carlos Velloso, j. em 16/12/2004, DJ de 01/02/2005).

Vale repisar: o artigo 22 da Lei Estadual n.º 11.181/1993 (PCCS) não especifica, limita ou restringe o quantitativo de cursos para se pleitear a progressão por escolaridade.

Outrossim, o Procurador Geral de Justiça tem se escudado em prover as progressões por escolaridade, sob guarida da Resolução PGJ n.º 043/2012, com **efeitos materiais** e **concretos imediatos** na vida funcional de todos os Servidores do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, sequer publicizando qual o motivo ou fundamento para proceder-se à tal restrição.

O PGJ detém a iniciativa para regulamentação, mas **NÃO PODE**, por si só, **suprimir o processo legislativo no que diz respeito às questões atinentes à organização da carreira**, sendo indene de dúvidas que o ato coator fere o princípio da legalidade, na medida que inova por meio de ato regulamentar.

O verbo **“legislar”** encerra um sentido inequívoco, seu significado é preciso e único. **Legislar** é produzir atos estatais primários que **inovam** a ordem jurídica emanados pelo Poder Legislativo, órgão vertical do Estado e titular da representação popular por excelência. **Legislar** é competência privativa e normativa do qual o Poder Legislativo titulariza para realizar, em caráter primário, a inovação da ordem jurídica em caráter autônomo e permanente.

Aliás, em clássica passagem, também ensina **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO**, *verbis*:

*“É, pois, à lei e não ao regulamento, que compete indicar as condições de aquisição ou restrição de direito. Ao regulamento só pode assistir, à vista das condições preestabelecidas, a especificação delas. E esta especificação tem que se conter no interior do conteúdo significativo das palavras legais enunciantes do teor do direito ou restrição e do teor das condições a serem preenchidas. Deveras, disciplinar certa matéria não é conferir a outrem o poder de discipliná-la. Fora isto possível, e a segurança de que “ninguém poderá ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” deixaria de se constituir em proteção constitucional”. (“Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Editores, 25 ed., p. 349/350)*

O **Pleno** do Supremo Tribunal Federal já fixou entendimento, acerca do conceito de **regime jurídico de servidores públicos** que foi brilhantemente definido pelo ilustre Ministro Celso de Mello, na ADI 766-1, *verbis*:

*“É o conjunto de regras que disciplinam os diversos aspectos das relações estatutárias, mantidas pelo Estado com seus agentes. A expressão **regime***

**jurídico dos servidores públicos**, que é ampla, abrange todas as normas relativas: a) **às formas de provimento**; b) às formas de nomeação; c) à realização do concurso; d) à posse; e) ao exercício, inclusive hipótese de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço; f) às hipóteses de vacância; g) **à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos)**; h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária; i) às reposições salariais e de vencimentos; j) ao horário de trabalho e ponto, inclusive regimes especiais de trabalhos; k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas; l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria; m) aos deveres e proibições; n) às penalidades e sua aplicação; o) ao processo administrativo.”  
(Constituição Federal Anotada, SARAIVA, 1984, p. 167; **ADI nº 766-1**, Voto do Ministro Celso de Mello, JSTF, Lex, 190/40).(grifos nossos)

Nesta senda de raciocínio temos ainda o brilhante voto do ilustre Ministro Moreira Alves, em julgamento no Pleno do Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 2308 que salientou e fixou o entendimento da **necessidade de lei em sentido formal**, com relação ao tema **regime jurídico dos servidores públicos**.

Em exame sumário como é o compatível com pedido de concessão de liminar, é inegável a plausibilidade jurídica da arguição de inconstitucionalidade em causa, com base especialmente na alegação de ofensa aos artigos 5º, II, 37, “caput” (ambos relativos ao princípio da legalidade), 96, I, “a” e “b” (que versa a competência dos Tribunais) e 61, § 1º, II, “c” (que atribui competência exclusiva ao Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei relativa a regime jurídico do servidor público), todos da Constituição Federal, no que diz respeito a que a disciplina da jornada de trabalho de servidor público de qualquer dos poderes, e, portanto, inclusive do Poder Judiciário, **integra o regime jurídico desse servidor, só podendo ser objeto de lei e não de resolução** de Tribunal de Justiça, e lei da iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. (**ADI nº 2308**, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 05/10/01, Tribunal Pleno) (grifo nosso)

Cai à prumo o magistério de **LEILA CUÉLLAR** a respeito do postulado do princípio da reserva material de lei, verbis:

*“Segundo o princípio da reserva legal, **algumas matérias são reservadas à lei, havendo atribuição exclusiva de competência para o Poder Legislativo**. É vedado o seu tratamento através de outra espécie normativa.*

*O princípio da reserva legal abrange igualmente uma concepção negativa e outra positiva. Significa que em relação às matérias reservadas à lei está proibida a intervenção de outra fonte normativa diferente da lei (dimensão negativa) e que deve a lei estabelecer o respectivo regime jurídico, não podendo declinar a sua competência normativa a favor de outras fontes (dimensão positiva)”*

(in: As Agências Reguladoras e seu Poder Normativo, São Paulo, Dialética, 2001, página 40, grifos nossos)

A Resolução - sabe-se - é ato administrativo normativo diverso de Lei em sentido formal. Isso soa como trivialidade. Mas trivialidade de esclarecimento necessário.

Conforme aduz Gilmar Mendes, os atos normativos primários são aqueles que retiram a sua fonte de validade diretamente da Constituição. Tais atos possuem, como característica principal, a aptidão para inovar no ordenamento jurídico (Rechtsgesetze) de maneira geral e abstrata. Estão presentes nesse conjunto de atos as leis ordinárias, as leis complementares, as leis delegadas, as medidas provisórias, os decretos legislativos, as resoluções legislativas e os decretos executivos autônomos, entre outros.

Já os atos normativos secundários, por sua vez, são os atos que têm como alicerce exatamente os atos normativos primários. Dessa forma, por não auferir carga jurídica diretamente do texto constitucional, não possuem o condão de inovar no ordenamento jurídico, tampouco contrariar ou suprimir os atos normativos primários que lhe dão base. Tais atos são oriundos do chamado poder normativo da Administração Pública, isto é, a faceta do poder administrativo que viabiliza a execução dos atos normativos primários.<sup>14</sup>

Nessa linha, vale destacar o voto do Eminentíssimo Ministro Celso de Mello, proferido no julgamento do Recurso Extraordinário – RE nº 322348/SC, ao afirmar que “nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal.”

Por fim, vale ressaltar que a competência legislativa é indelegável. Mesmo que existisse dispositivo de lei delegando a competência ao ato regulamentar, ainda assim tal autorização não passa a conferir ao ato normativo secundário força de ato primário, sendo determinação inválida de pleno direito.

É dizer: se o regime jurídico dos servidores públicos depende de lei em sentido formal, uma lei que delega ao ato regulamentar matéria dotada de reserva de lei encontra-se desprovida de validade e eficácia, pois não possui força normativa para tanto. Isso quer dizer que é vedado ao Poder Legislativo conferir a outro órgão a prerrogativa que lhe é constitucionalmente atribuída. Raciocínio prestigiado pelo STF, conforme julgamento do Tema 1.427 e da ADI 1296.

---

<sup>14</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. p. 947.



Desta feita, conclui-se que o limite de cursos para progressão por escolaridade somente poderia ser instituído por lei, de modo que a Resolução PGJ nº 043/2012 padece de ilegalidade neste ponto, sendo nulos os atos praticados – ou omitidos – em razão da aplicação de tal norma.

**PROGRESSÃO POR ESCOLARIDADE – PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS -  
DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO – ATO VINCULADO – RESTRIÇÕES INDEVIDAS VIA  
RESOLUÇÃO DO PGJ – OMISSÃO ILEGAL EM NÃO PROVER**

O texto do PCCS (Lei nº 11.181/1993) dispõe em seu art. 22 sobre a progressão por escolaridade, nos seguintes termos:

“Art. 22 - O servidor estável dos Quadros Permanente e Especial dos Serviços Auxiliares do Ministério Público que comprovar a conclusão de curso de pós-graduação ou de especialização reconhecido, de acordo com as normas legais pertinentes, nas áreas relativas às atribuições funcionais do Ministério Público, fará jus a até 3 (três) padrões de progressão na carreira, nos termos de resolução da Câmara de Procuradores de Justiça.”

A progressão por escolaridade é espécie dentro dos tipos de evoluções funcionais, não se confundindo com as movimentações por antiguidade ou merecimento. Seu critério é individual e puramente objetivo: comprovar a conclusão de curso de pós-graduação ou de especialização nas áreas relativas às atribuições funcionais do Ministério Público.

A *mens legis* aqui é bem clara: incentivar o corpo de servidores públicos a continuar estudando e se especializando, haja vista que, servidores mais qualificados tendem a realizar um melhor serviço, atendendo assim ao postulado da eficiência sob o prisma da produtividade, economicidade e desempenho.

Embora o art. 22 da Lei Estadual nº 11.181/1993 estabeleça as balizas para a progressão por escolaridade, coube à Resolução regulamentar a forma que tal movimentação funcional iria ocorrer.

A questão encontra-se regulamentada nos arts. 17 e seguintes da Resolução nº 050/2009, mediante a qual define-se os requisitos de modalidades de cursos e carga horária que serão aceitos, bem como o procedimento para solicitar tal progressão, documentos necessários, etc. Até aí, ínsito ao poder regulamentar inerente à resolução, organizando a forma de implementação do direito à progressão por escolaridade prevista em lei.



Inobstante, a Resolução 043/2012 inseriu o parágrafo único no art. 17 da Resolução nº 050/2009, passando a constar a seguinte restrição:

**"Parágrafo único.** A concessão da progressão de que trata o caput deste artigo limita-se ao último padrão da classe da carreira a que pertencer o servidor e a dois cursos de pós-graduação, sendo que apenas um curso *lato sensu* poderá ser aceito."

A primeira parte do parágrafo único vale-se de brecha da lei, pois o PCCS fala em "até" 3 padrões de progressão na carreira, o que pode ser interpretado para que na prática sejam concedidos menos que 3 padrões. Assim como a limitação ao último padrão da classe da carreira se dá para evitar que a progressão por escolaridade se transmute em promoção vertical, seguindo a literalidade da terminologia "progressão" utilizada no art. 22 da Lei Estadual nº 11.181/1993.

Noutra frente, a limitação da progressão por escolaridade a "somente dois cursos de pós-graduação, sendo que apenas um curso *lato sensu* pode ser aceito" não guarda raízes no art. 22 do PCCS, sendo mais um caso de utilização do poder regulamentar para inovar no ordenamento.

A alteração promovida pela Resolução PGJ nº 043/2012 restringiu a possibilidade e velocidade do crescimento dos servidores na carreira, já que antes a progressão era assegurada pela apresentação de até 02 títulos de pós-graduação, podendo ser ambos *lato sensu*; com a alteração passou-se a exigir que um dos títulos seja obrigatoriamente *strictu sensu*.

Tal restrição contém clara violação à reserva de lei e importa em abuso do poder regulamentar. Não se olvida que podem ser criadas restrições ao exercício de um direito, mas quando tal restrição extrapola o poder regulamentar e deixa de beber da fonte da norma primária, criando normatização como se norma primária fosse, aí se está diante do abuso/ilegalidade.

Caso o MPMG entenda que a progressão por escolaridade deva ser limitada a somente 2 cursos, sendo somente um destes a pós-graduação *lato sensu*, tal restrição deve ser implementada por alteração legislativa, modificando-se o art. 22 do PCCS.

Quanto à ilegalidade de tais restrições via poder regulamentar (decreto, resolução, etc.) tem-se posicionado a jurisprudência:

"EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ORDINÁRIA - SERVIDOR PÚBLICO - PROFISSIONAL DE ENFERMAGEM - PROMOÇÃO POR ESCOLARIDADE ADICIONAL - LEI ESTADUAL Nº 15.462/2005 - DECRETO ESTADUAL Nº 44.308/2006 - LIMITAÇÕES TEMPORAIS - EXTRAPOLAÇÃO DO PODER REGULAMENTAR - AVALIAÇÃO PELA CÂMARA DE COORDENAÇÃO GERAL,

PLANEJAMENTO, GESTÃO E FINANÇAS - NECESSIDADE - AVALIAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO - NÃO CABIMENTO - TEMA 1.075 DO STJ - NÃO APLICABILIDADE AO CASO CONCRETO - REVOGAÇÃO TÁCITA DE DISPOSITIVOS POR LEI POSTERIOR - INOCORRÊNCIA - REAPRECIAÇÃO DO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO - POSSIBILIDADE . **É vedado ao Poder Público, na edição de atos normativos regulamentadores, ultrapassar as fronteiras estabelecidas pelas normas legais regulamentadas, sendo inadmissível a criação de circunstâncias não previstas na norma, com o intuito de limitar direitos. O Decreto Estadual nº 44.308/2006, ao estabelecer limitações temporais a serem observadas para a concessão de promoção por escolaridade adicional, extrapolou o disposto na Lei Estadual nº 15.462/2005, restringindo indevidamente os direitos dos servidores** . Não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de grave ruptura do princípio da Separação dos Poderes, a análise do preenchimento dos demais requisitos necessários à promoção por escolaridade adicional, como, por exemplo, a pertinência do título apresentado com a natureza e a complexidade das atribuições da respectiva carreira, bem como a deliberação da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, tendo em vista que tal análise está inserida no âmbito da discricionariedade da Administração Pública. (...).

(TJ-MG - Apelação Cível: 50098472220218130145, Relator.: Des.(a) Maria Cristina Cunha Carvalhais, Data de Julgamento: 14/11/2023, Câmaras Cíveis / 2ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 17/11/2023)

EMENTA: REMESSA NECESSÁRIA - APELAÇÃO CÍVEL - SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL DO IEF - PROMOÇÃO POR ESCOLARIDADE ADICIONAL - LEI N. 15.461/05 E DECRETO REGULAMENTADOR N. 44 .334/2006 - IRDR 1.0000.16.049047-0/001 - AP LICAÇÃO DO PRECEDENTE - REQUISITOS PARA PROMOÇÃO POR ESCOLARIDADE ADICIONAL- COMPROVAÇÃO -TERMO INICIAL - REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO . - Nos termos da Lei Estadual n. 15.461/2005 que instituiu as carreiras do grupo de atividades de saúde do Poder Executivo, a promoção na carreira do servidor poderá ocorrer por escolaridade adicional, conforme o preenchimento dos requisitos elencados na própria Lei e no Decreto regulamentador nº. 44 .334/2006 - **É certo que exigências estabelecidas no Decreto referentes a novos requisitos para a obtenção da promoção não poderá ser considerada, não havendo a possibilidade de restrição de qualquer direito, tendo o referido decreto extrapolado o poder regulamentador ao estabelecer limitação temporal e prazos de validade dos cursos, importando destacar que somente a lei, em sentido material e formal, pode inovar a ordem jurídica, criando, modificando ou extinguindo direito.** ( IRDR nº 1.0000.16 .049047-0/001) - O autor, comprovando nos autos o cumprimento de todos os requisitos exigidos para a obtenção da promoção por escolaridade, fará jus ao benefício pleiteado - Surge o direito do servidor à obtenção da promoção por escolaridade adicional no momento em que formula o pedido a Administração Pública.

(TJ-MG - AC: 50942278920178130024, Relator.: Des.(a) Ângela de Lourdes Rodrigues, Data de Julgamento: 29/10/2020, Câmaras Cíveis / 8ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 29/10/2020)

Assim, resta inconteste a ilegalidade do parágrafo único do art. 17 da Resolução PGJ nº 050/2009, introduzido pela Resolução PGJ nº 043/2012, na parte em que limitou a progressão por escolaridade a dois cursos, sendo somente um deles a pós *lato sensu*.

Uma vez preenchidos os requisitos na lei e no regulamento, o servidor adquire o direito subjetivo à progressão por escolaridade. Trata-se, então, de ato vinculado a ser praticado pela Administração. Nesse sentido, o já citado Tema nº 1.075 do STJ pontuou que “a progressão é direito subjetivo do servidor público”. Ademais, firma-se a jurisprudência:

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO AJUIZADA CONTRA O MUNICÍPIO DE QUATRO BARRAS. PROGRESSÃO FUNCIONAL. APLICAÇÃO DA NORMA VIGENTE NA ÉPOCA DOS FATOS. TEMPUS REGIT ACTUM. TERMO INICIAL. **EMIÇÃO DO CERTIFICADO DE CONCLUSÃO DE CURSO EM ESPECIALIZAÇÃO. DATA EM QUE FORAM IMPLEMENTADOS OS REQUISITOS LEGAIS. ATO VINCULADO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**. (...) (TJPR - 2a C. Cível - 0007698-39.2014.8.16.0004 - Campina Grande do Sul - Rel.: DESEMBAR-GADOR ANTONIO RENATO STRAPASSON - J. 03.05.2021) (TJ-PR - REEX: 00076983920148160004 Campina Grande do Sul 0007698-39.2014.8.16.0004 (Acórdão), Relator: Antonio Renato Strapasson, Data de Julgamento: 03/05/2021, 2a Câmara Cível, Data de Publicação: 13/05/2021).

“Ementa: ADMINISTRATIVO e CONSTITUCIONAL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C COBRANÇA E TUTELA DE EVIDÊNCIA. PROGRESSÃO . SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. PROMOÇÃO. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES PARA A PROGRESSÃO FUNCIONAL. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO . É cediço o entendimento de que a progressão é a mudança do servidor da referência em que se encontra para a imediatamente superior. Quando a mudança ocorrer dentro da mesma classe, denomina-se Progressão Horizontal e quando implicar mudança de classe, denomina-se Progressão Vertical.<sup>1</sup> (...) . Com efeito, **estando presentes os requisitos que autorizam a progressão funcional do servidor, é vedado ao administrador apreciar a oportunidade e conveniência de sua prática, como na espécie, uma vez que se encontra vinculado ao dispositivo legal que prevê o instituto, em conformidade com os princípios norteadores da Administração Pública.**<sup>2</sup> Por essa razão, entendo que não há oportunidade e conveniência no ato administrativo postulado pela apelada, mas sim um ato vinculado à lei municipal que prevê o instituto da progressão em comento, sob pena de violar um dos princípios basilares estabelecido no art. 37, caput, da nossa Carta Magna, qual seja, o princípio da legalidade. (...) (TJ-PI - Apelação Cível: 0800317-03.2019.8.18.0040, Relator.: José James Gomes Pereira, Data de Julgamento: 14/10/2022, 2ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO)

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROFESSOR DA REDE PÚBLICA DE ENSINO ESTADUAL. PROMOÇÃO VERTICAL . TÍTULO DE MESTRE. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NA LEI ESTADUAL N.º 3.951/2013 . DIREITO SUBJETIVO EVIDENCIADO. (...). 3. Da análise do presentes Autos, verifica-se a comprovação de conclusão do Curso

de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Filosofia em Rede Nacional, ofertado pela Universidade Federal do Amazonas, obtendo, o Autor, o Título de Mestre em Filosofia em Rede Nacional, na área de concentração em Ensino de Filosofia. Ademais, vê-se que o curso de mestrado concluído pelo Impetrante, possui estrita correlação com cargo público exercido. 4. **A progressão funcional, sobretudo a promoção vertical, ora, sob discussão, é um ato administrativo de caráter vinculado, de sorte que, uma vez preenchidos os requisitos legais para a sua concessão, surge para o servidor público o direito subjetivo, que independe da vontade e discricionariedade da Administração Pública.** Precedentes. 5(...) 7. Contudo, em arremate, com relação ao pedido de atribuição de efeitos retroativos à data de protocolo do requerimento administrativo, frisa-se que a concessão da segurança não é capaz de alcançar períodos pretéritos à impetração do writ, em respeito às Súmulas n.º 269 e n.º 271 do excelso Supremo Tribunal Federal, e ao disposto no § 4.º, do art. 14, da Lei do Mandado de Segurança. Precedentes. 8. SEGURANÇA, PARCIALMENTE, CONCEDIDA. (TJ-AM - MSCIV: 40047635620218040000 Manaus, Relator.: José Hamilton Saraiva dos Santos, Data de Julgamento: 13/09/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/09/2022)

Nessa linha de inteligência, a professora MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO leciona que o ato administrativo vinculado possui todos os seus elementos definidos por lei e sua análise está restrita apenas ao aspecto da legalidade, diversamente do ato discricionário, o qual inclui no seu escopo de abrangência o aspecto de mérito que diz respeito à oportunidade e à conveniência do interesse público:

*"A partir da ideia de que certos elementos do ato administrativo são sempre vinculados (a competência e a finalidade, em sentido estrito), pode-se afirmar que não existe ato administrativo inteiramente discricionário. No ato vinculado, todos os elementos vêm definidos na lei; no ato discricionário, alguns elementos vêm definidos na lei, com precisão, e outros são deixados à decisão da Administração, com maior ou menor liberdade de apreciação da oportunidade e conveniência.*

*Por isso se diz que o ato vinculado é analisado apenas sob o aspecto da legalidade e que o ato discricionário deve ser analisado sob o aspecto da legalidade e do mérito: o primeiro diz respeito à conformidade do ato com a lei e o segundo diz respeito à oportunidade e conveniência diante do interesse público a atingir."*

(DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 34. ed. Grupo GEN, 2021.)

A conclusão de curso em consonância com os requisitos da lei leva a valoração da atuação do impetrado REDUZIDA A ZERO, aniquilando qualquer espaço para atuação discricionária, tornando, assim, a sua atuação inteiramente vinculada à concessão da promoção por adicional de escolaridade, conforme leciona brilhantemente THIAGO MARRARA (professor do curso de graduação e pós-graduação de Direito Administrativo da USP), *in verbis*:

#### "4.6 CONTROLE DA DISCRICIONARIEDADE E DA VINCULAÇÃO

*Tanto os comportamentos vinculados, quanto os discricionários sujeitam-se a mecanismos de controle interno e externo capazes de ocasionar a extinção do ato viciado e a responsabilização da Administração Pública, do agente público e até de terceiros em diferentes esferas. (...)*

*ii. Caso, ao anular a decisão viciada, o órgão de controle reconheça que sobra apenas uma alternativa válida perante o direito, então a discricionariedade terá se reduzido a zero, ou desaparecido, transformando-se em vinculação. Aí sim o próprio controlador, inclusive externo, poderá cumular a anulação com a determinação da prática da única decisão administrativa cabível."*

(Manual de Direito Administrativo: fundamentos, fontes, princípios, organização e agentes / Thiago Marrara. - 5. ed. - Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2025, pág 117 a 119)

Em regime de harmonia e completude do magistério acima, cite-se ainda os contributos do PROFESSOR JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO que, cirurgicamente, ensina que *"quando o agente administrativo está ligado à lei por um elo de vinculação, seus atos não podem refugir aos parâmetros por ela traçados"* e, arrematando, conclui que *"não disporá de nenhum poder de valoração quanto a tais elementos, limitando-se a reproduzi-los no próprio ato"* (Manual de direito administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. - 38. ed., rev., atual. e ampl. - Barueri [SP] : Atlas, 2024, pág 108)

Do que foi exposto, verifica-se que a discricionariedade conferida pela lei que estrutura a Carreira dos servidores do MP/MG limita-se à definição do que seriam as "áreas relativas às atribuições funcionais do Ministério Público." Não se enquadra nesta discricionariedade a quantidade de cursos que podem ser utilizados, o que deveria vir disciplinado em lei.

É dizer, a autoridade coatora possui o fecho de competência para, por exemplo, rejeitar uma especialização em jardinagem feita por um servidor, haja visto que tal área de conhecimento não é "relativa às atribuições funcionais do Ministério Público". Por outro lado, jamais poderá rejeitar a progressão por escolaridade de um servidor que conclui uma pós-graduação em direito ambiental, ao fundamento de que este servidor já se valeu da progressão por escolaridade por uma especialização em direito penal. Aqui, há clara omissão ilícita em virtude do abuso de poder regulamentar.

Pelo exposto, verifica-se, uma vez preenchidos os requisitos na norma, a progressão por escolaridade torna-se direito subjetivo do servidor, de modo que a efetuação de tal progressão constitui ato vinculado por parte da Administração. Assim, a não implementação de tal progressão, seja por inércia, seja por escusa em ato regulamentar ilegal, constitui ato omissivo que merece ser reparados por este Eg. Tribunal.



## **DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR**

Na hipótese vertente, presentes os requisitos autorizativos da concessão de medida liminar para afastar os efeitos da omissão ilegal consubstanciada na ausência de progressão por escolaridade daqueles servidores que possuam mais de 2 cursos de formação ou mais de uma especialização *lato sensu*, em virtude da limitação imposta pela Resolução PGJ 043/2012.

O direito líquido e certo dos substituídos do impetrante tem apoio claro e expresso em normas constitucionais e infraconstitucionais. Está comprovado de plano; inexistem condições suspensivas ou óbices ao seu exercício e independe de dilação probatória.

Vale ressaltar que a concessão da medida liminar, *in casu*, não configura aumento ou concessão de vantagens, mas tão somente determinação para que a autoridade coatora se abstenha de impor restrição para a progressão por escolaridade dos servidores onde a lei não o fez.

Deferida a liminar, o comando decisório determinará uma obrigação de não fazer, no sentido de que a autoridade coatora se abstenha de limitar a progressão por escolaridade a dois cursos de pós-graduação e a apenas um curso *lato sensu*, conforme redação da Resolução PGJ nº 043/2012.

Ademais, os institutos próprios ao desenvolvimento funcional (progressão e promoção) não se confundem com espécie de vantagem ou o aumento de remuneração, na medida em que não inovam no ordenamento jurídico em razão de ter sido instituído em lei prévia. Já conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequar a remuneração a qualquer título engloba aumento real dos vencimentos em sentido amplo, de forma irrestrita à categoria de servidores públicos, sem distinção, e deriva de lei específica para tal fim.

Também não se busca a reclassificação ou equiparação de servidor público, mas apenas que as progressões por escolaridade não estejam condicionadas à limitação quantitativa de cursos, indevida restrição acrescentada por ato regulamentar ilegal (Resolução PGJ 43/2012).

Deveras, um **simples ato administrativo de efeito concreto**, praticado a toque de caixa, de forma unilateral, em inobservância a lei, em clara usurpação de competência e com vício de motivação, não pode continuar produzindo seus nefastos efeitos, notadamente quando exsurge a conduta omissiva da autoridade coatora, a qual acaba por gerar indevido congelamento da carreira.



Conforme exposto, o regime remuneratório de servidores públicos encontra-se abarcado pela reserva legal de modo que a lei que dispõe sobre a progressão por escolaridade não limita o quantitativo de cursos que podem ser obtidos. Assim, não é possível que Resolução imponha restrição onde a lei não o fez.

Tampouco subsiste a motivação do ato omissivo de não proceder à progressão por escolaridade daqueles que possuem mais que 2 cursos, pois, sob o prisma de eventual restrição orçamentária, o STJ colocou uma pá de cal sob a questão ao julgar o Tema nº 1.075 dispondo que *“a disponibilidade orçamentária não pode ser uma limitação ao direito subjetivo do servidor público à progressão funcional, quando atendidos todos os requisitos exigidos por lei.”* Em paralelo, sob o prisma do ato administrativo, uma vez preenchidos os requisitos da lei, a progressão por escolaridade configura-se ato vinculado não havendo campo de discricionariedade ao bel prazer do administrador.

A concessão de liminar tem natureza cautelar. É providência imediata que o Poder Judiciário deve tomar, quando verificar o perigo da demora *periculum in mora* e a aparência do bom direito verossimilhança.

O *periculum in mora* é a idoneidade do fato hábil ocasionar o sacrifício de um interesse. O provimento jurisdicional definitivo quando acontecer deve encontrar um campo prático de perfeita e completa eficácia e não um campo de nenhuma utilidade prática.

Na hipótese, como demonstrado, o fundado receio de dano irreparável objetivo não é uma suposição, uma criação ou imaginação do impetrante. Cuida-se de uma situação perigosa.

Cuida-se de um dano presente, palpável e recorrente, isto é, aquele que se renova continuamente, na medida em que diversos servidores estão sendo proibidos, há quase 10 anos, de alcançarem as respectivas progressões por escolaridade em virtude da conduta ilegal da autoridade coatora, lastreada em Resolução que notadamente promove abuso de poder regulamentar.

Ademais, o *periculum in mora* evidencia-se no fato de que a vedação às progressões por escolaridade acaba por suprimir dos servidores parcela de natureza alimentar, impossibilitando-os de galgarem posições mais elevadas na carreira mesmo após preencherem os requisitos para tanto. Essa lesão é continuada e se renova mês a mês, configurando dano contínuo e contemporâneo.

As razões trazidas pelo impetrante são extraordinariamente relevantes. Presentes os pressupostos exigidos para a concessão da medida liminar, aguarda-se a concessão da liminar para sustar os atos infralegais que obstam as progressões por

escolaridade, bem como para determinar que sejam progredidos aqueles que preencheram os requisitos legais.

### **DO REQUERIMENTO DE MEDIDA LIMINAR**

Notadamente em virtude dos fatos e fundamentos descritos supra, o impetrante requer a Vossa Excelência o que se segue:

a) à vista da narrativa contida na causa de pedir supra, se digne V. Exa., em **DEFERIR** medida liminar para **suspender provisoriamente os efeitos concretos e materiais do ato coator**, expedindo-se ordem mandamental provisória que **determine à autoridade coatora OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER, no sentido de se abster de limitar a progressão por escolaridade a 2 cursos de formação ou mais de uma especialização lato sensu, indevida restrição imposta pela Resolução PGJ nº 043, de 28 de junho de 2012, de autoria do Procurador-Geral de Justiça do MP/MG;**

b) Seja determinado à autoridade coatora que supra a omissão ilegal e continuada, procedendo-se à concessão da progressão dos servidores que preencherem os requisitos legais, independentemente de limitação do quantitativo de cursos.

### **DOS PEDIDOS**

**EX POSITIS**, o impetrante ajuíza o presente *mandamus* para, à vista da narrativa supra, concedida desde logo a medida liminar supra, seja notificada a Autoridade Impetrada para que preste as informações no prazo legal e, processada regularmente a ação, seja ao final **CONCEDIDA EM DEFINITIVO A SEGURANÇA**, com o reconhecimento do direito público subjetivo do impetrante à liminar postulada para:

a) à vista da narrativa contida na causa de pedir supra, requer seja confirmada a liminar bem como a **CONCESSÃO EM DEFINITIVO DA SEGURANÇA, para anular com efeitos ex tunc os efeitos concretos do ato coator alojado na Resolução PGJ nº 043, de 28 de junho de 2012, de autoria do Procurador-Geral de Justiça do MP/MG** (ato infralegal diverso de lei em sentido formal), praticado pelo **DIGNÍSSIMO PROCURADOR- GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS**, expedindo-se ordem mandamental definitiva que **reconheça e decrete a ilegalidade e nulidade do ato coator**, com efeitos *ex-tunc*, consubstanciado na indevida omissão continuada **de efetuar a concessão de progressão por escolaridade dos servidores que possuem mais de 2 cursos de formação ou mais de uma especialização lato sensu;**

**b) DETERMINAR à autoridade coatora que proceda imediatamente à concessão de progressão por escolaridade dos servidores substituídos que possuem mais de 2 cursos ou mais de uma especialização pós lato sensu, com produção de efeitos a partir da data em que o servidor houver preenchido os requisitos legais**, com a

expedição, em consequência, de ordem mandamental, condenando-se ao pagamento das diferenças remuneratórias (verbas de natureza alimentar) vincendas a partir da data da impetração do presente *writ*, parcelas de trato sucessivo e periódico, de efeito concreto, assegurando-se o direto líquido e certo dos substituídos de receberem todas as parcelas vincendas devidas a contar da data do ajuizamento do presente *writ*, diferenças salariais mensais devidas até a sustação/paralisação da conduta ilegal omissiva continuada da autoridade coatora que não está efetuando a progressão por escolaridade dos servidores que possuem mais de 2 cursos de formação ou mais de uma especialização *lato sensu*, valores estes acrescidos de correção monetária integral e plena, cujo cálculo será feito mês-a-mês, acrescidos de todos os eventuais aumentos e vantagens, incidindo juros de mora;

c) **DECRETAR a nulidade da Resolução PGJ nº 043, de 28 de junho de 2012, de autoria do Procurador-Geral de Justiça do MP/MG**, que serve como fundamento do ato omissivo ilegal, com efeitos *ex tunc*, por abuso de poder regulamentar e violação a reserva de lei, visto que somente lei em sentido formal pode dispor sobre o regime remuneratório de servidores públicos;

d) **DECRETAR a ilegalidade do ato coator omissivo e continuado de proceder à concessão da progressão por escolaridade ao argumento de indisponibilidade orçamentária**, haja vista o que restou decidido no Tema Repetitivo nº 1.075 do STJ;

e) condenar o impetrado ao pagamento das custas processuais iniciais e finais.

#### **REQUERIMENTO**

Requer-se a intimação do Ministério Público de Minas Gerais, na forma da lei e de seu Regimento Interno.

#### **DAS PROVAS**

Ademais, considerando que a matéria é unicamente de direito, à vista da liquidez e certeza do direito, requerem provar o alegado, inicialmente, pela prova documental pré-constituída que instrui a petição inicial.

#### **DA CIÊNCIA DO FEITO AO ESTADO DE MINAS GERAIS – INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 7º, II, DA LEI FEDERAL 12.016, DE 07 DE AGOSTO DE 2009**

Desde já, os impetrantes requerem a Vossa Excelência se digne em ordenar a ciência do Estado de Minas Gerais, na pessoa do Ilustre Advogado-Geral do Estado, que poderá ser localizado na Av. Afonso Pena, 1.901, Funcionários, Belo

Horizonte, Minas Gerais, para, querendo, ingressar no feito, nos termos do artigo 7º, II, da Lei Federal 12.016, de 07 de agosto de 2009.

**DO VALOR DA CAUSA**

Dá-se à presente ação o valor de R\$ 1.000,00 (Hum mil reais) para efeitos exclusivamente fiscais.

Nestes Termos,

Pede Deferimento.

Belo Horizonte/MG, 15 de dezembro de 2025.

**P.P. HUMBERTO LUCCHESI DE CARVALHO**  
**OAB/MG 58.317**

**ROBERTO MIGLIO SENA**  
**OAB/MG 129.465**

**RAFAEL SACCHETTO VIEIRA PINTO**  
**OAB/MG 171.061**

**MARCO TÚLIO SOUSA COSTA**  
**OAB/MG 230.664**