



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

PROCESSO PGE Nº: 2022.5.01.00003481

PROCESSO EXTERNO Nº: 073.5755.2021.0018130-79

ORIGEM: SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO

INTERESSADO(A): 'SAEB - Secretaria da Administração'

PARECER Nº PA-NPE-343-2022

**PROGRESSÃO CARREIRA.
CONSULTA. MAGISTÉRIO
SUPERIOR. PROGRESSÃO NA
CARREIRA. TEMPO DE SERVIÇO.
LEI COMPLEMENTAR Nº 173/20.
PARECER GAB-RGM-070-2020. LEI
Nº 8352/02. REQUISITOS E PRAZO.
POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO
DURANTE O ESTADO DE
CALAMIDADE PÚBLICA.
EXECEÇÃO LEGAL. Orientação.**

Cuida-se de consulta formulada pela Secretaria da Administração derredor do aproveitamento do tempo de serviço compreendido entre 28.05.20 a 31.12.21 - equanto vigentes as vedações da Lei Complementar nº 173/20 em razão do estado de calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19 – para fins de promoção e progressão na carreira do Magistério Público Superior, tendo em vista a orientação firmada no Parecer PGE-GAB-RGM-070-2020, e decisões do Supremo Tribunal Federal, mais especificamente com as seguintes ponderações elaboradas no no doc nº 00046990630:

“(…)

A norma em epigrafe foi objeto de análise por parte da PGE, a qual, em arrazoado elaborado pelo Procurador Assessor Especial Rodrigo A. G. Moura (Parecer GAB - RGM - 070 – 2020) e tornado sistêmico pelo Procurador Geral do Estado, Sr. Paulo Moreno de Carvalho, esclareceu



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

que, como a Lei Complementar nº 173/2020 entrou em vigor na data de sua publicação, ocorrida em 28 de maio de 2020, este deve ser considerado o marco inicial da suspensão no computo do tempo de serviço relacionado a todas as vantagens mencionadas no inciso IX do art. 8º, estendendo-se até 31 de dezembro de 2021. Informou ainda o seguinte:

(...)

Neste ponto, cumpre-nos salientar que, de acordo com o art. 16 da Lei nº 8.352/2002, a progressão dos docentes universitários ocorre em virtude do atingimento do interstício mínimo de 02 anos no nível A, senão vejamos:

(...)

Como relatado acima, a progressão exige tão somente o tempo de serviço para ocorrer. Assim, foi suspensa, a partir de 28 de maio de 2020, a contagem do interstício de todos os docentes universitários que ainda não haviam completado o tempo mínimo de 02 anos para mudarem de nível. Mesmo diante deste cenário, foram dirigidas a esta SAEB nos anos de 2020 e 2021 diversas solicitações administrativas de progressão funcional em favor de Professores das 04 instituições de ensino superior baianas, muitas das quais não puderam ser autorizadas pelos fundamentos acima expostos.

(...)

Destacamos que o pleito foi analisado por esta Superintendência de Recursos Humanos – SRH / SAEB através da Coordenação de Planejamento Orçamentário e Gestão da Despesa de Pessoal – CPOGD e pelo Conselho de Política de Recursos Humanos – COPE (docs. 000344469585 e 00034644506) onde foi informada a impossibilidade de contagem do tempo conforme orientação do parecer da Procuradoria Geral do Estado – PGE – GAB- RGM – 070-2020 uma vez que a universidade já havia considerado na contagem do interstício para a progressão dias do período de suspensão fixado pela LC 173/2020.

A retomada da contagem do interstício mínimo somente ocorreu em 1º de janeiro do ano em curso e As Universidades Estaduais, contudo, têm reencaminhado os pedidos de progressão funcional sem avaliar se, a partir do restabelecimento da apuração do tempo de permanência no nível atual, os seus servidores cumpriram o período



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

mínimo de 02 anos necessários para a mudança de nível dando a entender que o tempo de 28 de maio de 2020 até 31 de dezembro de 2021 poderá ser considerado no interstício para concessão da progressão.

Como sabido, já existem decisões judiciais determinando que seja considerado para fins de progressão o tempo que havia sido suspenso pela Lei Complementar 173/2020 (28 de maio de 2020 até 31 de dezembro de 2021) e, também, considerando que, segundo o §1º do art. 18 da Lei 8.352/2002, uma vez constatado o direito do docente à progressão e/ou à promoção, caso a Universidade não respeite o prazo de tramitação dos processos de promoção e de progressão, ser-lhe-á garantida a percepção de remuneração correspondente, retroagindo à data limite do prazo estabelecido para o término do processo.

(...)”

Após as referidas informações, formula a Secretaria da Administração três hipóteses, questionando qual delas deve ser aplicada para fins de definição dos efeitos funcionais e financeiros da progressão do Magistério Público Superior:

1 - Se, em 1º de janeiro de 2022, a Administração puder utilizar os dias do período de suspensão fixado pela LC 173/2020, o efeito da progressão será a data limite do prazo estabelecido pela Universidade (09/09/2021);

2 - Se, em 1º de janeiro de 2022, a Administração puder utilizar os dias do período de suspensão fixado pela LC 173/2020, o efeito da progressão será o primeiro dia após a perda dos efeitos da LC 173/2020 (01/01/2022);

3- Se, em 1º de janeiro de 2022, a Administração não puder utilizar os dias do período de suspensão fixado pela LC 173/2020, o tempo do interstício da progressão só poderá voltar a ser contado a partir de 1º de janeiro de 2022.

É o breve relatório.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

Pois bem, de início convém destacar que a análise a ser empreendida no presente opintaivo restringe-se à progressão na carreira, haja vista que não há qualquer dúvida quanto a possibilidade de promoção mesmo durante o período de vedação da LC nº 173/20, considerando que estabelecidos os requisitos e prazos na Lei nº 8252/02 para a sua concessão, regulada por Resolução editado por cada uma das Instituições de Ensino Superior, que dispõem sobre o procedimento e prazos de duração dos processos de promoção, hipótese em que, não observado o prazo final, deverá retroagir os efeistos funcionais e financeiros à respectiva data, o que está de acordo com a orientação expressa do Parecer nº GAB-RGM-070-2020, não configurando assunção de nova despesa. Vejamos:

“(…)

As disposições contidas no art.8º da LC nº 173/2020 caminham na mesma direção, ou seja, visam evitar o aumento de gasto com pessoal, salvo algumas exceções expressamente previstas. Todavia, não com fundamento na proximidade do alcance do limite de gastos com pessoal mas sim em razão do reconhecimento do estado de calamidade em que se encontra a respectiva unidade federativa, o que enseja cautela do ente público com os gastos públicos.

Vejamos na íntegra o texto dos dois artigos:

Art. 8º da LC-173/2020

(…)

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

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

(…)

6. Do desenvolvimento funcional.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

As questões atinentes ao desenvolvimento funcional do servidor na carreira também encontram-se vinculadas à análise do inciso I do art.8º da LC nº 173/2020 que estabelece que União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

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

O dispositivo veda a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública. **A depender da conformação normativa, a progressão ou promoção pode ser caracterizada como concessão de vantagem que gera aumento na remuneração, estando, portanto, em alguns casos, vedada pela regra geral do dispositivo.**

Importante também esclarecer que ainda que, excepcionalmente, a promoção ou progressão de determinada carreira não esteja enquadrada na exceção, os atos prévios preparatórios para a sua expedição não se encontram vedados. Assim, a Administração Pública pode e deve dar prosseguimento aos procedimentos de avaliação e de apuração dos requisitos para a promoção e/ou progressão funcional do servidor, ainda que a sua efetivação esteja vedada. Parecer PGE-GAB-070/2020 (00019722778) SEI 009.0218.2020.

Avançando, para que a Administração Pública possa editar ato de desenvolvimento funcional de determinada carreira no período de incidência das vedações da LC nº 173/2020, além de previsão orçamentária, deve-se averiguar se estas estão inseridas na exceção do inciso I do art. 8º. Portanto, a realização da promoção ou progressão no período abarcado pela LC nº 173/2020 dependerá da forma como estas progressões e promoções estejam configuradas normativamente.

Como visto acima, o inciso I do art. 8º da LC nº 173/2020 excepciona da regra geral de vedação de concessão de vantagens e de aumento aquelas



ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

derivadas de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública. Desta forma, se a promoção ou progressão decorrer de comando judicial expedido por sentença transitada em julgado ou de comando legal, a Administração Pública não se encontra vedada de publicar os respectivos atos.

Assim, no que se refere às progressões e promoções, se havia determinação legal para a sua efetivação, pode a Administração Pública realizá-las. Todavia, em que consiste esta determinação legal?

A regra normativa presente no inciso I do art. 8º da LC nº 173/2020 é semelhante à constante no inciso I do art.22 da LC nº 101/2000 que veda para o poder ou órgão que houver excedido do limite a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal.

(...)

Desta forma, de acordo com as considerações acima delineadas e em conformidade com as orientações da Procuradoria Geral do Estado, conclui-se o seguinte:

- i) A promoção/progressão dos servidores públicos encontrase vedada, em tese, no período compreendido entre 24 de março de 2020 (data da publicação do Decreto Legislativo nº 2041, que reconheceu a situação de calamidade pública no Estado da Bahia) a 31 de dezembro de 2021 (art.8º caput da LC nº 173/2020).
- ii) para fins de enquadramento na exceção prevista no inciso I do art.8º da LC nº 173/2020, a promoção/progressão da carreira deve estar prevista em lei editada anteriormente a 24 de março de 2020, data da publicação do Decreto Legislativo nº 2041 expedido pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia;
- iii) para fins de enquadramento na exceção prevista no inciso I do art.8º da LC nº 173/2020, a lei ou o regulamento deverá prever a data ou o período da efetivação da promoção/progressão ou da produção dos seus efeitos, ou, ainda, conter comandos acerca da prática de atos que vinculem a Administração Pública à efetivação da promoção/progressão.
- iv) a previsão de disposições contendo comandos à Administração Pública, nos termos do item iii) poderá constar de Decreto regulamentar, desde que a lei a ele tenha remetido a disciplina da matéria.



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

(...)"

Portanto, a conclusão final foi no sentido da possibilidade de concessão de promoção e progressão na carreira, desde que os requisitos e prazos já estivessem previstos em lei ou regulamento, nos moldes acima indicados, tudo amparado na parte final do inciso I, do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20, tendo por certo que se trata de concessão de vantagem com aumento da remuneração, **não se abordando a questão do exclusivo tempo de serviço para o desenvolvimento funcional, na forma como apontado pela SAEB nos presentes autos para a progressão na carreira do magistério superior.**

Vejamos então como está disciplinada a progressão na Lei nº 8352/02:

Art. 16 - A progressão do nível "A" para o nível "B", dentro da mesma classe, far-se-á a requerimento do interessado, **de acordo com o critério de antiguidade, atendido o requisito de interstício mínimo de 02 (dois) anos no nível "A".**

Art. 17 - Não serão considerados como de efetivo exercício de magistério, no cálculo do interstício previsto para efeito de progressão, os seguintes períodos de afastamento:

I - suspensão do exercício do cargo ou licença para atendimento de interesse particular;

II - cessão do servidor para outros órgãos ou entidades;

III - afastamento do exercício por penalidade disciplinar;

IV - faltas não justificadas em número superior a 03 (três) faltas mensais, para quaisquer atividades fins do Departamento.

§ 1º - Na hipótese do inciso II, excetua-se a cessão de servidores para órgãos ou entidades públicas de ensino, pesquisa ou extensão do Estado da Bahia.

§ 2º - Na hipótese do inciso III, se constatada a improcedência da pena, computar-se-á, como de exercício de magistério, o período correspondente ao afastamento.

§ 3º - Para efeito do disposto no inciso IV, considerar-se-á a unidade-dia, independentemente do número de horas diárias do docente.

Art. 18 - A Universidade, ouvidos os Departamentos, **fixará o prazo para tramitação dos processos de promoção e de progressão.**



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

§ 1º - Não respeitado o prazo de que trata este artigo e constatado o direito do docente à progressão e/ou à promoção ser-lhe-á garantida a percepção de remuneração correspondente, retroagindo à data limite do prazo estabelecido para o término do processo.

§ 2º - O processo para promoção e progressão funcional deverá tramitar, ser decidido e encerrado no âmbito da Universidade.

Art. 19 - O acompanhamento e a homologação dos processos de promoção e de progressão na carreira docente será da competência do Conselho Superior de cada Universidade.

Assim, como se vê, dispõe a Lei nº 8352/02 sobre prazo de concessão da progressão nos mesmos moldes da promoção, garantindo a percepção retroativa à data limite do prazo estabelecido em regulamento.

Por outro viés, vê-se que, de fato, a progressão na carreira do magistério superior tem como requisito o tempo de serviço, no entanto, não se trata de mero tempo de serviço que implique na aquisição automática de direito/vantagem pelo simples decurso do tempo, mas de tempo de serviço qualificado em determinado nível da classe, sujeito a requerimento do servidor, a ser analisado pela administração, inclusive quanto a eventos que interrompem a sua contagem, e com efeitos a contar da data limite do prazo estabelecido em regulamento, portanto, cuidando-se de ato constitutivo do direito após a análise de satisfação de todas estas etapas.

Com efeito, a hipótese não desafia a aplicação do inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20, e sim do seu inciso I, conforme definido no Parecer nº GAB-RGM-070-2020.

Registre-se, que o próprio inciso IX ressalva o aproveitamento do tempo de serviço para aposentadoria e demais fins, vedando exclusivamente a aquisição automática de direito com aumento de despesa em decorrência do simples decurso do tempo de serviço.

Para melhor esclarecimento, vejamos o que dispõe o do inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173/20, inclusive com as alterações introduzidas recentemente pela Lei Complementar nº 191/22:



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

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

(...)

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

(...)

§ 8º O disposto no inciso IX do caput deste artigo não se aplica aos servidores públicos civis e militares da área de saúde e da segurança pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

I - para os servidores especificados neste parágrafo, os entes federados ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de realizar o pagamento de novos blocos aquisitivos, cujos períodos tenham sido completados durante o tempo previsto no caput deste artigo, de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço

II - os novos blocos aquisitivos dos direitos especificados no inciso I deste parágrafo não geram direito ao pagamento de atrasados, no período especificado;

III - não haverá prejuízo no cômputo do período aquisitivo dos direitos previstos no inciso I deste parágrafo;

IV - o pagamento a que se refere o inciso I deste parágrafo retornará em 1º de janeiro de 2022.”

No pertinente à análise do inciso IX do art. 8º da LC nº 173/20, o Parecer GAB-RGM-070-2020 orientou o seguinte:

“A lei veda o cômputo do período previsto no caput para fins de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria e quaisquer outros fins.”



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

Inicialmente, importante definir qual o período da vedação. Como a LC nº 173/2020 entrou em vigor na data de sua publicação, que ocorreu em 28 de maio de 2020, este é o marco inicial da suspensão, estendendo-se até 31 de dezembro de 2021.

Desta forma, a LC nº 173/2020 estabeleceu que no período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 haverá suspensão no cômputo do tempo de serviço relacionado a todas as vantagens mencionadas no inciso IX do art. 8º. Isto significa que a contagem do tempo de serviço para estes fins deverá ser realizada apenas até 27 de maio de 2020, suspendendo-se em 28 de maio de 2020 e retomando o seu curso, a partir de 01 de janeiro de 2022. Esta vedação se aplica, no âmbito do Estado da Bahia, por exemplo, ao cômputo do tempo de serviço para fins de adicional por tempo de serviço, de licença prêmio e de adicional de inatividade destinado aos militares estaduais.

Importante esclarecer que a LC nº 173/2020 não veda o pagamento e a fruição das vantagens adquiridas com o cômputo do tempo de serviço até 27 de maio de 2020. Assim, mantém -se o pagamento dos anuênios completados até esta data e o reconhecimento dos quinquênios adquiridos até a mencionada data. Além disso, não há vedação quanto à fruição dos períodos de licença prêmio no período de vedação.

(...)

Considerando o questionamento presente no item 10.1, deve-se concluir que, em regra, o tempo de serviço do período compreendido entre 27 de maio de 2020 a 31 de dezembro pode ser considerado, em tese, para fins de promoção e progressão. O que o dispositivo veda é a consideração deste período de calamidade pública para fins de pagamento de vantagens cujo fato gerador é o mero transcurso do tempo de serviço. **Ou seja, o exclusivo decorrer do tempo de efetivo exercício, gera, por si só, a aquisição do direito e, conseqüentemente o aumento de despesa com pessoal, como ocorre com o adicional por tempo de serviço. Desta forma, se o desenho normativo da progressão ou promoção de determinada carreira exigir algum outro requisito, além do implemento do tempo de serviço, como geralmente ocorre, o cômputo do mencionado período não estará vedado pela norma.”**



**ESTADO DA BAHIA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

Portanto, à vista da referida orientação, e tendo em vista o disposto nos arts. 16 e 17 da Lei nº 8352/02, pode-se concluir que o tempo de serviço compreendido entre 28.05.20 a 31.12.21 poderá ser computado para fins de progressão na carreira do magistério superior, bem ainda que, nos termos em que orientado no Parecer GAB-RGM-070-2020, e observado o disposto no art. 18 da Lei nº 8352/02, poderá ser concedido o desenvolvimento funcional por progressão durante o período de vigência da LC nº 173/20.

Nestes termos, e em resposta específica à consulta formulada, além de computar todo o período compreendido entre 28.05.20 a 31.12.21 para fins de progressão, o ato de concessão deverá ter efeitos funcionais e financeiros à data limite prevista no regulamento de cada Instituição Estadual de Ensino Superios, nos termos do citado art. 18 da Lei nº 8352/02.

Com estas considerações submeto à análise da i. Procuradora Assistente.

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, 14 DE JUNHO DE 2022

**Paula Fernanda Silva Fernandes
Procurador do Estado**