



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Procedência:** Comissão de Promoção de Oficiais - Secretaria.

**Interessado:** Estado-Maior do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais.

**Número:** 16.510

**Data:** 26 de outubro de 2022

**Classificação Temática:** Orçamento. Lei de Responsabilidade Fiscal. Promoção.

**Precedentes:**

**Ementa:** Promoção por merecimento e antiguidade realizadas em 25 de dezembro. Direito subjetivo. Lei de Responsabilidade Fiscal. Orçamento.

**Referências normativas:** Constituição Federal. Constituição Estadual. Lei Complementar nº 101/2000. Lei Complementar Estadual 54/99. Lei Estadual nº 5.301/1969. Decreto Estadual nº 46.297/2013. Decreto Estadual nº 46.298/2013.

## I - RELATÓRIO

- 1- Trata-se de consulta efetuada pelo Senhor Coronel BM Chefe do Estado-Maior, para emissão de manifestação jurídica, com o fim de verificar se as promoções anuais dos militares pertencentes ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG), ocorrida no dia 25 de dezembro, por merecimento e antiguidade, são direitos subjetivos dos oficiais e das praças, que alcançarem os requisitos estabelecidos previamente em Lei para promoção, não estando, desta maneira, condicionadas às restrições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101/2000).
- 2- Instruindo a consulta, consta a Nota Técnica nº 2/CBMMG/EMBM - SECRETARIA CPO/2022 (52613630) e Ofício nº. 25 54049036).
- 3- É o breve relatório.

## II- DOS APONTAMENTOS JURÍDICOS:

### II.1 – Dos precedentes

- 4- Trata-se de consulta efetivada pelo Sr. Comandante, no sentido de *“desvincular a autorização para as promoções da comprovação de vacância de cargos gerados pela transferência para inatividade, tendo em vista, em tese, se tratar de direito subjetivo do oficial e da praça que alcançaram os requisitos estabelecidos previamente em Lei, não estando desta maneira, condicionadas as restrições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.”*
- 5- A promoção anual de 25 de dezembro, por merecimento e antiguidade, dos Oficiais e Praças Bombeiros Militares, tem previsão nos artigos 184 e 207, da Lei Estadual 5.301/69.
- 6- Sobre o tema, já houve manifestação desta Advocacia-Geral do Estado (AGE), o qual, demonstra-se importante seu relato.
- 7- Por meio da Nota Jurídica nº 4.438/2015, em resposta à Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), analisando a Lei 5.301/69, a AGE concluiu pela plausibilidade jurídica de reposição dos militares transferidos para a inatividade, mediante a realização de promoção, em razão das singularidades da carreira militar, conforme autoriza o inciso IV, do parágrafo único, do art. 22, da Lei Complementar 101/00. Nota-se que tal entendimento ocorreu considerando-se que não haveria aumento de despesas:

Não permitir a reorganização da instituição, responsável por viabilizar a vida harmônica é sociedade, é torná-la estéril, inoperante, algo que, como já frisamos, não está dentre os objetivos do disposto na LRF. Os mandamentos da LRF devem ser entendidos em harmonia com os princípios constitucionais, não podendo se falar em impossibilidade reposição, a ser realizada mediante a promoção, quando ela é imposta pelo interesse público. E o interesse público não se traduz em apenas ter uma Polícia Militar, mas que ela seja estruturada e encontre-se plenamente operante.

De mais a mais, temos ainda que a situação sob análise não gera “*aumento de despesa com o efetivo ativo da PMMG em face de futuras inclusões e atuais promoções*”<sup>8</sup>, fruto da reposição de 2.206 (dois mil, duzentos e seis) militares transferidos para a inatividade. Este dado é prova cabal de estarmos diante de reposições – realizadas mediante promoções – e não de promoções *per se*, uma vez que se estivéssemos diante desta última, o aumento da folha de pagamento sofreria inexoravelmente um incremento. É pertinente aclarar, mais uma vez, que esta Casa está autorizando a reposição – nos termos do art. 22, parágrafo único, IV, da LRF – que, em razão das singularidades da carreira militar, somente poderá acontecer por meio da promoção de seus membros. É dizer: a promoção é *simples meio* para o alcance do fim que se visa alcançar, qual seja, a reposição para estruturação hierárquica da Polícia Militar.

Por todo exposto, opinamos pela REPOSIÇÃO dos 2.206 (dois mil, duzentos e seis) militares transferidos para a inatividade, pela realização de promoção, nos termos da Lei nº 5.301/1969, de 1.664 (um mil, seiscentos e sessenta e quatro) integrantes da carreira no dia 25 de dezembro de 2015, conforme autoriza o inciso IV do parágrafo único da LRF, bem como em atenção à manutenção da estrutura operante de instituição tão essencial à vida harmoniosa em sociedade.

Não é demais salientar que o caso em tela, além de não gerar incremento de despesa do efetivo ativo, abarca hipótese de mera reposição, cuja promoção de militares é tão-somente uma consequência daquela, dada as particularidades presentes unicamente na estrutura desta carreira.

8- Consignou-se, ainda na Nota Jurídica nº 4.438/2015, o entendimento de que as promoções a serem realizadas no dia 25 de dezembro, são mera expectativa de direito, pelo fato das promoções de oficiais serem de competência exclusiva do Governador do Estado, lhe conferindo, pois, discricionariedade para optar ou não, pela promoção, ainda que preenchidos os requisitos objetivamente fixados pela legislação:

No caso em tela, vislumbramos a existência de mera expectativa de direito, principalmente, por 2 (duas) razões: (i) “*as promoções de oficiais são de competência exclusiva do Governador do Estado*” (art. 185 da Lei nº 5.301/1969), o que lhe confere discricionariedade para optar (ou não) por conceder a promoção; e (ii) os integrantes da carreira militar, ainda que preencham os requisitos objetivos fixados, não possuem certeza da ocorrência da promoção, uma vez que discricionária, não se podendo afirmar a cristalização de um direito de natureza subjetiva.

9- Seguindo a Orientação Técnica- Jurídica AGE nº 01/2015, os precedentes se formaram nesse sentido, a exemplo do Parecer Jurídico 15.663/2016, da Nota Jurídica 4712/2016. Esta última, por exemplo, dispôs:

**35. Conforme se extrai do artigo 185 da Lei Estadual nº 5.301/1969, as promoções de oficiais são de competência exclusiva do Governador do Estado, que, segundo a Nota Jurídica nº 4.438/2015 da Consultoria Jurídica/AGE, possui a discricionariedade para optar (ou não) por realizar a promoção.**

10- Diante de tais precedentes, tendo em vista a consulta efetivada, necessário se faz nova análise da promoção prevista nos artigos 184 e 207, da Lei Estadual 5.301/69, conforme as detalhadas informações constantes na instrução deste processo, considerando-se, inclusive, a importância da manutenção da cadeia de comando da instituição.

## II.2 – Dos fundamentos

11- O Corpo de Bombeiros Militar e a Polícia Militar fazem parte das forças de segurança pública, sendo organizados com base na hierarquia e disciplina (art. 142 da CE/1989), cabendo ao CBMMG a “*preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio*”, a execução de atividades de defesa civil, além das atribuições definidas em lei, nos termos do artigo 144 da Constituição Federal.

12- Conforme artigo Art. 42, § 1º, da CF/88, cabe “*a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.*”. In verbis:

“art. 142...

(...)

X - a lei disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, consideradas as peculiaridades de suas atividades, inclusive aquelas cumpridas por força de compromissos internacionais e de guerra. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#)”

13- Previsão similar consta no art.39 da Constituição Estadual de Minas Gerais.

14- Os direitos, prerrogativas, deveres e responsabilidades dos militares do Estado de Minas Gerais são regidos pelo Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais (EMEMG), Lei Estadual nº 5.301/69, assim como disposto nos Decretos Estaduais nº 46.297/2013 e 46.298/2013, o regulamento de promoção de oficiais e praças, respectivamente.

15- Tal legislação é comum, tanto para a o CBMMG, como para a PMMG, e a promoção dos militares estaduais, nos moldes apresentados nesta consulta, já foi objeto de análise pela Advocacia Geral do Estado, que se posicionou pela possibilidade mediante reposição de cargos (art. 22, par. único, inc. IV, da LRF), conforme já relatado.

16- Agora, foi solicitado revisão de entendimento, para se desvincular da reposição de cargos, “*com o fim de verificar se as promoções anuais dos militares pertencentes ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG), ocorrida no dia 25 de dezembro, tratam-se de direito subjetivo do oficial e da praça*”. (Nota Técnica nº. 2 (52613630))

17- E, para tanto, apresenta a *Nota Técnica nº. 2 (52613630)*, que, de maneira detalhada, demonstra as peculiaridades da carreira militar, sua necessidade de promoção para manutenção da cadeia de comando, questões fiscais, bem como a análise técnica da promoção realizada anualmente em 25 de dezembro (arts. 184 e 207 da Lei 5.301/69).

18- Diante das especificidades apontadas, analisaremos as questões apresentadas, considerando, especialmente, o que se segue:

### a. Da hierarquia, carreira militar e a importância da promoção:

19- Na Nota Técnica nº. 2 (52613630), verificamos:

2.5 Nos termos do EMEMG, para os quadros (carreira) de oficiais e de praças, os postos e graduações da escala hierárquica são os seguintes:

O artigo 9º da Lei Estadual nº 5.301/1969 (EMEMG) dispõe sobre os postos e graduações da escala hierárquica:

Art. 9º – São os seguintes os postos e graduações da escala hierárquica:

I – Oficiais de Polícia

a) Superiores: Coronel, Tenente-Coronel e Major

b) Intermediários: Capitão

c) Subalternos: 1º Tenente, 2º Tenente

II – Praças Especiais de Polícia

a) Aspirante a Oficial

b) Cadetes do último ano do Curso de Formação de Oficiais e Alunos do Curso de Habilitação de Oficiais;

c) Cadetes do Curso de Formação de Oficiais dos demais anos;

III – Praças de Polícia:

a) Subtenentes e Sargentos;

Subtenente;

1º Sargento;

2º Sargento;

3º Sargento;

b) Cabos e Soldados:

Cabo;

Soldado de 1ª Classe;

Soldado de 2ª Classe (Recruta).

[...]

2.6 Ao longo da carreira militar, a evolução nestes postos e graduações possuem intrínseca relação com a sustentação do princípio da hierarquia militar, constituindo uma linha de subordinação que garante a manutenção da capacidade de comando da Instituição. Ao observarmos a Lei Complementar Estadual nº 54/99, que dispõe sobre a organização básica do CBMMG, tem-se que os cargos de Comandante-Geral, Chefe e Subchefe do Estado-Maior, Diretores e de Comandantes Operacionais são privativas de Coronéis, último posto do Quadro de Oficiais. Já os cargos de Chefe de Seção do Estado-Maior, Comandante de Batalhão e de Chefe de Centro serão exercidos por Tenente-Coronel.

(...)

2.7 Além dessas, a Instituição ainda possui, em sua organização, outras unidades, conforme se nota no Art. 26 da mesma LC 54/99, sendo que cabe ao Comandante-Geral a definição da subordinação dessas unidades, nos termos do Art. 28:

Art. 26 - Constituem Unidades de Execução do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais:

I - o Batalhão de Bombeiros Militar - BBM -;

II - a Companhia Independente de Bombeiros Militar - CIA IND BM -;

III - a Companhia de Bombeiros Militar - CIA BM -;

IV - o Pelotão de Bombeiros Militar - PEL BM.

[...]

Art. 28 - A subordinação, a competência e a responsabilidade territorial das Unidades de Execução Operacional do Corpo de bombeiros Militar serão definidas pelo Comando-Geral do CBMMG.

2.8 Prevendo o Art. 30 da LC 54/99 que "O efetivo do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais será fixado em lei específica", tem-se a Lei nº 22.415/16, que fixa o efetivo do CBMMG e, em seu art. 2º, dispõe que a distribuição e o detalhamento do efetivo nas unidades do CBMMG serão estabelecidos no Quadro de Organização e Distribuição – QOD – aprovado por meio de resolução do Comandante-Geral

2.9 A Res. nº 1070/2022 apresenta o plano de articulação do CBMMG, que contém o organograma geral da corporação e dos Comandos Operacionais. Nota-se, por exemplo, a estrutura de subordinação do 2º Comando Operacional (2º COB), com seus respectivos batalhões (5º, 8º e 12º BBM), cada um com suas Companhias, Pelotões e Postos Avançados, conforme se segue:

(...)

2.10 Vigente atualmente, essa distribuição e detalhamento estão previstos na Res. nº 1054, de 01 de junho de 2022, onde se nota, em seu anexo "C", a distribuição dos cargos aos postos e graduações em coerência com as previsões da LC nº 54/99, bem como com os postos e graduações existentes na Lei nº 5.301/69.

2.11 Para o 2º COB e suas unidades subordinadas, 5º BBM, 8º BBM e 12º BBM, nota-se que:

- o cargo de Comandante Operacional de Bombeiros é exercido pelo posto de Coronel;
- o cargo de Comandante de Batalhão é exercido pelo posto de Tenente- Coronel;
- o cargo de Subcomandante de Batalhão é exercido pelo posto de Major;
- o cargo de Comandante de Companhia Independente é exercido pelo posto de Major;
- o cargo de Comandante de Companhia é exercido pelo posto de Capitão; e
- o cargo de Comandante de Pelotão é exercido pelo posto de 1º ou 2º Tenente.

(...)

2.12 Como se nota nas distribuições acima, a estrutura é piramidal, no sentido de que:

- a um Coronel Comandante Operacional estão subordinados outros três Tenentes-Coronéis Comandantes de Batalhão, além da estrutura administrativa;
- a um Tenente-Coronel Comandante de Batalhão estão subordinados um Major Subcomandante de Batalhão e, em média, outros três Capitães Comandantes de Companhia, além da estrutura administrativa do Batalhão;
- a um Capitão Comandante de Companhia estão subordinados três ou mais Tenentes comandantes de Pelotão.

2.13 O artigo 185 do EMEMG dispõe que as promoções de oficiais são de competência exclusiva do Governador do Estado. De forma complementar, o artigo 207 do mesmo diploma legal estabelece que as promoções das praças é de competência do Comandante-Geral.

(...)

2.41 As promoções no CBMMG tem a finalidade de se manter a linha hierárquica entre postos e graduações, através de um fluxo regular e equilibrado, e estão intimamente ligadas à manutenção da capacidade de comando de aplicação imediata das ordens em um cenário de operações, haja vista o caráter objetivo e ostensivo do posto/graduação. Por exemplo, como já citado no item 2.11, o cargo de Comandante de Pelotão é exercido pelo posto de 1º ou 2º Tenente, que está subordinado ao Capitão Comandante de Companhia, que está subordinado ao Major Subcomandante de Batalhão, que está subordinado ao Tenente-Coronel Comandante de Batalhão, que está subordinado ao Coronel Comandante Operacional de Bombeiros

(...)

2.44 A hierarquia da carreira militar é nota peculiar que influencia diretamente a forma como as reposições deverão ser feitas. Na maior parte dos órgãos/instituições é plenamente possível realizar substituições vaga-a-vaga, tendo em vista a inexistência de uma estrutura hierárquica rigidamente construída. Diferentemente, o Corpo de Bombeiros Militar funciona como uma engrenagem que depende do escalonamento de postos e graduações, legalmente concebidos. Forma-se uma estrutura piramidal da qual depende a coordenação e o controle das atividades. Não permitir a reorganização da Instituição, é torná-la estéril, inoperante, o que não está dentre os objetivos legais.

2.45 Destaca-se que a carreira militar é desenvolvida ao longo de um extenso período e as reposições devem ocorrer gradualmente, uma vez que não se faz concurso para Coronel, para Tenente-Coronel ou qualquer outro posto/graduação, senão aqueles iniciais de cada carreira, expostos no item 2 acima.

20- Assim, diante da missão prevista na constituição, o atingimento de seu objetivo institucional tem como pressuposto o regular desenvolvimento da carreira militar.

21- A divisão de funções e atividades, dentro da ordenada estrutura hierárquica, visa compor as diversas Unidades da Corporação, para o regular exercício de suas atividades. Sendo necessária a existência de militares ocupando os diferentes postos e graduações da carreira, cada um desempenhando seu papel e função dentro do Corpo de Bombeiros Militar, conforme previsto na legislação vigente.

22- Motivo pelo qual, diante das peculiaridades da carreira militar, tem-se a necessidade de manutenção da cadeia de comando, possibilitando "... a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio", com efetivo poder de resposta à sociedade.

23- Tal cadeia de comando é mantida pelo regular desenvolvimento da carreira militar, que ocorre, em regra, de maneira gradual e sucessiva (arts. 182 e 207 do EMEMG). Gradualmente, pois é necessário um tempo mínimo em cada posto/graduação (interstício), e, sucessivamente, pois há uma ordem pré-determinada de acesso, conforme se nota nos arts. 184 e 213 do EMEMG (ex: um capitão é promovido a major; um major a Tenente-Coronel...).

**b. Das especificidades das promoções do artigo 207 da Lei Estadual nº 5.301/1969 (EMEMG) - (25 de dezembro)**

24- A Nota Técnica nº. 2 (52613630), dispõe:

2.17 A lei define as condições para as promoções pelos critérios de merecimento e antiguidade, estipulando os requisitos para se concorrer, como se observa no artigo 186 do EMEMG:

Art. 186 – Constituem requisitos para concorrer à promoção:

I – idoneidade moral;

II – aptidão física;

III – interstício no posto;

IV – comportamento disciplinar satisfatório;

V – aprovação no exame de aptidão profissional;

VI – resultado igual ou superior a 60% (sessenta por cento) na AADP;

VII – possuir os seguintes cursos, realizados em instituição militar estadual ou em outra corporação militar, mediante convênio ou autorização:

a) Curso de Formação de Oficiais – CFO -, para promoção ao posto de 2º-Tenente do QO-PM/BM;

b) Curso de Especialização em Segurança Pública – Cesp – ou Mestrado, ou equivalente no Corpo de Bombeiros Militar, para promoção ao posto de Major do QO-PM/BM;

c) Curso de Especialização em Gestão Estratégica de Segurança Pública – Ceges – ou Mestrado ou Doutorado, ou equivalente no Corpo de Bombeiros Militar, para promoção ao posto de Coronel do QOPM/BM.

(...)

2.18 O requisito de idoneidade moral, previsto no inciso I, do referido artigo 186, está presente em todo militar que não tenha sido punido nos dois últimos anos anteriores a seu processo promocional, nos termos do §2º do mesmo artigo:

Art. 186

[...]

§ 2º – O Oficial punido em decorrência de sua submissão a processo administrativo disciplinar de natureza demissionária pela prática de ato que afete a honra pessoal ou o decore da classe será considerado possuidor do requisito de idoneidade moral dois anos após o término do cumprimento da sanção disciplinar.

2.19 O inciso II do artigo 186 do EMEMG traz como requisito a aptidão física, que possui sua caracterização disposta no art. 18 do Decreto nº 46.297/13, sendo que todo militar que estiver pronto para o serviço é possuidor de aptidão física. Já aquele que não estiver pronto, deve ser submetido a análise pela Junta Central de Saúde, nos termos do art. 186, § 3º, do EMEMG.

Lei Estadual nº 5.301/1969

Art. 186

[...]

§ 3º – Os casos de inaptidão física serão atestados por Junta Militar de Saúde.

[...]

Decreto Estadual nº 46.297/13

Art. 18. O militar pronto para o serviço é considerado possuidor de aptidão física para o exercício das funções inerentes ao posto que irá ocupar.

2.20 O requisito de interstício no posto está previsto no inciso III do supracitado artigo 186 e é objetivamente cumprido, única e exclusivamente pelo passar do tempo, conforme o mesmo artigo 186, §4º do EMEMG:

Art. 186

[...]

§ 4º – Interstício é o período mínimo, contado dia-a-dia, em que o Oficial deverá permanecer no posto para que possa ser cogitado para a promoção pelos critérios de merecimento ou de antiguidade, assim compreendido:

I – 2º-Tenente: dois anos;

II – 1º-Tenente: quatro anos;

III – Capitão: quatro anos;

IV – Major: um ano;

V – Tenente-Coronel: um ano.

2.21 O comportamento disciplinar satisfatório, requisito previsto no inciso IV do artigo 186 do EMEMG, é verificado pela pontuação do conceito do militar, nos termos do art. 5º da Lei nº 14.310/02, conforme preceitua o §6º do artigo 186 do EMEMG:

Art. 186

[...]

§6º - Não preencherá o requisito comportamento disciplinar satisfatório o Oficial classificado no conceito "C" ou "B", com pontuação igual ou inferior a vinte e cinco pontos negativos.

2.22 O inciso V do mesmo artigo 186 estabelece também como requisito o exame de aptidão profissional, que é um teste de conhecimentos teóricos aplicado aos militares estaduais, sendo necessário alcançar nota superior a 60% para sua aprovação, conforme segue:

Art. 186

[...]

§ 7º – O exame de aptidão profissional será aplicado a todos os 1ºs-Tenentes, independentemente do Quadro, versará sobre matéria de interesse das instituições militares estaduais e será definido por ato do respectivo Comandante-Geral.

2.23 Os dois últimos requisitos, contidos nos incisos VI e VII do artigo 186 do EMEMG já são esclarecedores por si, deixando bem claro seus caracteres objetivos, ou o militar possui avaliação adequada ou não, ou o militar possui os cursos relacionados ou não.

2.24 Conforme se nota, todos esses requisitos possuem caráter objetivo quanto à verificação da habilitação para se concorrer à promoção. Ou o militar os possui ou não possui. São requisitos que independem de qualquer manifestação de conveniência e oportunidade para efetivação.

2.25 O Estatuto também estabelece os impedimentos para promoção dos militares, conforme descrito no artigo 203 do EMEMG:

(...)

2.26 Somente estará impedido de ser promovido, embora tenha concorrido à promoção, o militar que apresentar quaisquer das situações apontadas no citado artigo 203, não cabendo imposição de qualquer outro tipo de obstáculo pela Administração.

2.27 Tais requisitos e impedimentos são aplicados às praças, por força do disposto no artigo 209..."

25- Evidentemente trata-se de questão técnica, no qual o setor competente indica, na forma legal, a maneira em que são cumpridos os requisitos.

26- Conforme explicitado, tratam-se de requisitos objetivamente aferidos, os quais, seguindo padrões indicados, possibilitam as promoções dos arts. 184 e 207 do EMEMG, por merecimento e antiguidade, independente de manifestação de conveniência e oportunidade da autoridade.

27- E, "Cumpridos os requisitos previstos no artigo 186 e não havendo impedimentos elencados no artigo 203, quando inicia-se o período de promoção, não cabe juízo de valor pela administração quanto a se realizar ou não as promoções da fração definida em lei" (Nota Técnica nº. 2 - 52613630)

28- Assim, em sequência, a evolução na carreira é realizada considerando-se os percentuais das turmas (Arts. 184 e 213), baseando-se pelo ano de conclusão dos cursos de formação/habilitação (artigos 183 e §1º do artigo 213 do EMEMG). Questão, adiante, tratada em tópico específico.

### **b.1) Do merecimento e da antiguidade**

29- As promoções, objeto da consulta, ocorrem por critério de merecimento e antiguidade. Conforme definido no Decreto Estadual 46.297/13:

Art. 3º A promoção por merecimento baseia-se na aferição do conjunto de atributos e habilidades que distinguem o valor do Oficial entre seus pares, observado no decurso de sua carreira e, especialmente, no posto atual e no âmbito de sua turma.

Art. 4º A promoção por antiguidade caberá ao militar não promovido por merecimento e que satisfaça as condições legais, nos prazos previstos nos arts. 32 a 34 deste Regulamento.

30- Em relação à promoção por merecimento, temos da Nota Técnica nº. 2 (52613630):

"... a aferição do mérito dos oficiais que os classificarão dentro de suas respectivas turmas e definirá, por nota, quais serão os que comporão a fração a ser promovida, conforme se observa no art. 35 do decreto 46.297/13, em especial o seu §3º:

Art. 35. O Quadro de Acesso é a relação dos Oficiais e Aspirantes a Oficiais selecionados pela CPO, dentre aqueles que preencham as condições para promoção, separados por postos, nos respectivos quadros da carreira e turmas, organizada pelo critério de merecimento e antiguidade.

§ 1º A apuração do número de promoções será feita em 1o de dezembro, dentre os militares existentes nas turmas, no mesmo posto, computando-se apenas os Oficiais que preencherem o requisito previsto no § 3o do art. 11.

§ 2º Serão incluídos no Quadro de Acesso por Merecimento – QAM – ou no Quadro de Acesso por Antiguidade – QAA – tantos Oficiais quantas forem as vagas determinadas para cada turma e posto.

§ 3º No QAM, os Oficiais, até o posto de Major, serão relacionados na ordem decrescente de pontos apurados por meio das fichas de promoção.

§ 4º Na organização do QAM, ocorrendo igualdade de classificação entre Oficiais de uma mesma turma, terá precedência o mais antigo, conforme o disposto no art. 16.

§ 5º No QAA, os Oficiais serão agrupados observando-se o disposto nos arts. 32 a 34.

§ 6º O QA será divulgado e publicado em boletim-geral da instituição militar, em data a ser definida pela CPO.

2.33 Sobre a dinâmica de escolha dos militares das turmas que serão promovidos, Josan Mendes Feres, em seu livro Comentários ao Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais - EMEMG Lei n. 5.301 de 1969, 4ª edição, páginas 233 e 234, destaca que, a escolha dos oficiais que serão promovidos dentro dos percentuais determinados pelo EMEMG é regulamentada pelo Decreto Estadual nº 46.297/2003, Regulamento de Promoção de Oficiais (RPO), que estabelece parâmetros de aferição para definir os oficiais que "merecem" ser promovidos."

31- Em relação à promoção por antiguidade:

2.38 A promoção por antiguidade é residual à promoção por merecimento e caberá ao militar não promovido por merecimento e que satisfaça as condições legais, nos prazos previstos nos arts. 32 a 34 do Regulamento de Promoção de Oficiais, conforme se tem no art. 4º do Decreto nº 46.297/69

(...)

2.39 O caráter objetivo da promoção por antiguidade é ainda mais evidente e colaciona direito subjetivo de todos os militares que não tenham sido promovidos nos períodos anteriores pelo critérios de merecimento, conforme se tem no art. 184 e art. 213 da Lei 5.301/69

### **b.2) Da competência do Governador e do Comandante-Geral**

32- O artigo 185 da Lei 5.301/69 dispõe:

"Art. 185 – As promoções de oficiais são de competência exclusiva do Governador do Estado."

33- Tal artigo já foi objeto de análise pela AGE (Nota Jurídica 4438/2015), conforme precedentes já citados, que dispôs da seguinte forma:



No caso em tela, vislumbramos a existência de mera expectativa de direito, principalmente, por 2 (duas) razões: (i) “as promoções de oficiais são de competência exclusiva do Governador do Estado” (art. 185 da Lei nº 5.301/1969), o que lhe confere discricionariedade para optar (ou não) por conceder a promoção; e (ii) os integrantes da carreira militar, ainda que preencham os requisitos objetivos fixados, não possuem certeza da ocorrência da promoção, uma vez que discricionária, não se podendo afirmar a cristalização de um direito de natureza subjetiva.

34- A Nota Técnica nº. 2 (52613630), traz em seu bojo, o pedido de revisão de entendimento, nos seguintes termos:

2.42 Importante ressaltar que o artigo 185 estabelece apenas a competência e não a discricionariedade para realização das promoções de oficiais por merecimento e antiguidade, em cada 25 de dezembro...”

35- De fato, a norma indica, somente, a autoridade competente para a prática do ato, sem dispor de seu juízo de mérito para a tomada de decisão, cujos critérios objetivos já foram observados anteriormente.

36- Assim, diante das peculiaridades do caso concreto e dos elementos técnicos explicitados na instrução, necessária se faz a revisão de entendimento, tendo em vista a atribuição de competência da autoridade indicada no art. 185 da Lei 5.301/69.

37- Previsão idêntica é verificada no art. 207 do EMEMG: “Art. 207 – Promoção é o acesso gradual e sucessivo das praças das instituições militares estaduais à graduação superior e será concedida por ato do Comandante-Geral, em 25 de dezembro.”

38- Assim, a lei atribui, da mesma forma, a autoridade competente para a prática do ato, sem abrir margem para se discutir seu motivo ou mesmo seu objeto. Estando presentes os requisitos objetivos, tais autoridades atuam dentro de sua competência, efetuando a promoção.

#### c) Da prévia existência de cargos vagos

39- Diante dos elementos essenciais para se aferir o direito em questão, necessário se faz a análise prévia da existência de vagas. Vejamos.

40- A estrutura administrativa do ente estatal é formada pela divisão de competências e hierarquias. Nessa formação, a efetiva atuação do estado ocorre por intermédio de seus agentes públicos, que segundo José do Santos Carvalho Filho[1]:

“Os agentes são o elemento físico da Administração Pública. Na verdade, não se poderia conceber a Administração sem a sua presença. Como visto anteriormente (tópico III, nº 3), não se pode abstrair dos agentes para a projeção da vontade do Estado.

Agentes públicos são todos aqueles que, a qualquer título, executam uma função pública como prepostos do Estado. São integrantes dos órgãos públicos, cuja vontade é imputada à pessoa jurídica. Compõem, portanto, a trílogia fundamental que dá o perfil da Administração: órgãos, agentes e funções.”

41- Tendo, o mesmo autor, definido:

“Cargo público é o lugar dentro da organização funcional da Administração Direta e de suas autarquias e fundações públicas que, ocupado por servidor público, tem funções específicas e remuneração fixadas em lei ou diploma a ela equivalente.”

42- A professora Maria Silva Zanella Di Pietro[2], ensina : “... ocupam necessariamente cargos públicos, sob regime estatutário, os servidores que “desenvolvam atividades exclusivas de Estado”.

43- Assim, o cargo público é legalmente previsto, com suas atribuições, quantitativos, direitos, deveres etc. E, para o exercício de suas funções, resguardam-se as condições necessárias, incluindo, aspectos relacionados à carreira.

44- A Constituição Federal, art. 42, § 1º, dispõe que irá caber “a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º”. Tais matérias dizem respeito ao ingresso do militar, assim como “... os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares...”( art. 142, § 3º, CF/88).

45- A Constituição do Estado de Minas Gerais, dispôs da seguinte forma:

“Art. 39 – São militares do Estado os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar, que serão regidos por estatuto próprio estabelecido em lei complementar.

§ 1º – As patentes, com prerrogativas, direitos e deveres a elas inerentes, são asseguradas em plenitude aos Oficiais da ativa, da reserva ou reformados, sendo-lhes privativos os títulos, postos e uniforme militares.

(...)

§ 10 – Os direitos, deveres, garantias e vantagens do servidor militar e as normas sobre admissão, promoção, estabilidade, limites de idade e condições de transferência para a inatividade serão estabelecidos no estatuto (g.n.)”

46- Nesse sentido, a Lei 5.301/69, que “Contém o Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais”, foi recepcionada como Lei Complementar. Tendo disposto em seu art. 184 e 213, sobre o cômputo do tempo e percentuais/frações para promoção por merecimento e por antiguidade. Assim, como exemplo, temos:

“Art. 184...

§ 1º – A promoção, pelo critério de merecimento, dos Oficiais do QO-PM/BM e QOS-PM/BM será realizada nos seguintes períodos e frações:

I – ao posto de Tenente-Coronel, no:

a) décimo nono ano após o ano-base, 1/3 (um terço) dos Majores existentes na turma;

b) vigésimo ano após o ano-base, 1/4 (um quarto) dos Majores existentes na turma;

- c) vigésimo primeiro ano após o ano-base, 1/4 (um quarto) dos Majores existentes na turma;
- d) vigésimo segundo ano após o ano-base, 1/4 (um quarto) dos Majores existentes na turma;
- e) vigésimo terceiro ano após o ano-base, 1/4 (um quarto) dos Majores existentes na turma;
- (...)

art. 213...

§ 1º – As praças serão organizadas em turmas, fixando-se o ano-base a partir da promoção a 3º-Sargento para fins de cômputo do tempo e percentuais para promoção por merecimento e por antiguidade.

§ 2º – As praças serão promovidas por merecimento nos seguintes períodos e frações:

I – à graduação de Subtenente, no:

- a) décimo nono ano após o ano-base, 1/3 (um terço) dos 1ºs-Sargentos existentes na turma;
- b) vigésimo ano após o ano-base, 1/4 (um quarto) dos 1ºs-Sargentos existentes na turma;
- c) vigésimo primeiro ano após o ano-base, 1/4 (um quarto) dos 1ºs-Sargentos existentes na turma;
- d) vigésimo segundo ano após o ano-base, 1/4 (um quarto) dos 1ºs-Sargentos existentes na turma;
- e) vigésimo terceiro ano após o ano-base, 1/4 (um quarto) dos 1ºs-Sargentos existentes na turma;
- (...)"

47- Tais dispositivos indicam que a promoção ocorreria tendo em vista uma fração, vinculada à turma do militar.

48- Todavia, sua leitura não pode ocorrer de maneira isolada, desassociada da realidade dos cargos existentes e de seu impacto financeiro, devendo haver interpretação sistemática dos normativos aplicáveis.

49- A Lei Complementar Estadual 54/99 "*Dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais - CBMMG - e dá outras providências.*". A qual, prevê, em seu art. 30: "*O efetivo do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais será fixado em lei específica.*"

50- Assim, a Lei 22.415/16, dispõe:

Art. 1º – O efetivo das instituições militares estaduais fica fixado em:

(...)

II – 7.999 (sete mil novecentos e noventa e nove) militares pertencentes ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBMMG –, distribuídos nos cargos de Oficiais e Praças, conforme os quadros constantes no Anexo II desta lei.

51- Ou seja, o CBMMG conta com o efetivo de 7.999 militares, distribuídos nos termos do Anexo II, da Lei 22.415/16, que considera de maneira pormenorizada o posto e seu respectivo quantitativo.

52- Em que pese a importância da atuação realizada pelos Bombeiros Militares, no nobre atendimento e salvamento da população, a realidade prevista pelo legislador foi delimitada por um número de cargos, distribuídos em sua hierarquia, de forma que não pode ser desconsiderada. E, atrelado a isso, um custo de manutenção, dentro da realidade financeira do Estado de Minas Gerais.

53- Desta forma, somente pode haver promoção para um cargo previamente existente e vago, na estrutura da corporação. Nesse sentido, os seguintes julgados:

"PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAL MILITAR. PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE. PRETERIÇÃO. AUSÊNCIA DA PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA.

1. A impetração do Mandado de Segurança pressupõe a violação a direito líquido e certo, entendido como tal aquele que é constatado de plano, não se admitindo dilação probatória, "circunstância essa que afasta a discussão de matéria fática fundada em simples conjecturas ou em meras suposições ou inferências" (STF, MS 23.652/DF, Rel. Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 16.2.2001).

2. Conforme bem exposto pelo acórdão recorrido, "em que pesem as ponderações do impetrante esta Corte de Justiça tem o entendimento de que a inclusão no Quadro de Acesso, por si só, não gera o direito de promoção imediata, visto que são necessários o cumprimento dos demais requisitos previstos na legislação pertinente a promoção dos militares, entre eles, comprovação de quantidade de vagas disponíveis para graduação pretendida e, se estaria dentro das mesmas, bem como pontuação necessária para promoção por merecimento ou posição no Almanaque, situações que impetrante não se desincumbiu em demonstrar".

3. No caso dos autos, o que se infere é que, por meio da documentação acostada, impossível concluir com certeza acerca da comprovação do direito pleiteado.

4. Ressalta-se que, in casu, não houve análise sobre eventual descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a justificar a negativa de progressão funcional, não se enquadrando a matéria discutida naquela trazida no Tema 1.075/STJ.

4. Agravo Interno não provido.

(AgInt no RMS n. 66.553/TO, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 29/11/2021, DJe de 10/12/2021.)" (g.n.)

"1 - Processo: Apelação Cível

1.0024.12.019971-6/0010199716-79.2012.8.13.0024 (1)

Relator(a): Des.(a) Áurea Brasil

Data de Julgamento: 29/09/2016

Data da publicação da súmula: 11/10/2016

Ementa:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE INDENIZAÇÃO - SERVIDOR PÚBLICO - BOMBEIRO MILITAR - PROMOÇÃO POR TEMPO DE SERVIÇO À GRADUAÇÃO DE TERCEIRO SARGENTO - CONCESSÃO A PARTIR DATA EM QUE COMPLETADO O INTERSTÍCIO MÍNIMO LEGAL - NECESSIDADE DA EXISTÊNCIA DE VAGAS E OBSERVÂNCIA AO CRITÉRIO DA ANTIGUIDADE - NÃO PREENCHIMENTO DE TODOS OS REQUISITOS LEGAIS - IMPOSSIBILIDADE DE RETROAÇÃO DO BENEFÍCIO - REMUNERAÇÃO DE PESSOAL - DEFINIÇÃO A CARGO DO PODER EXECUTIVO - PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES DO ESTADO - ELEVAÇÃO VERTICAL ALCANÇADA APENAS NO ANO DE 2007 - LEGALIDADE DA CONDUTA ADMINISTRATIVA - DANOS MORAIS NÃO CARACTERIZADOS

1. Para fazer jus à promoção por tempo de serviço, sob a égide da Lei Complementar estadual n. 74/2004, o militar precisa comprovar o preenchimento integral dos requisitos exigidos em lei, cuja satisfação é obrigatória para todos os interessados.



2. São legítimas as exigências de vaga prévia e aprovação no respectivo curso de formação para elevação à graduação de 3º Sargento do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais, nos termos do art. 214 Lei n. 5.301/69, afigurando-se compatíveis e razoáveis com as condições específicas das funções a serem exercidas.
3. Não cabe ao Judiciário invadir a competência do Poder Executivo relativa à definição da política remuneratória de seus servidores, sob pena de violação ao princípio, constitucionalmente consagrado, da separação dos Poderes.
4. Ausentes os requisitos ensejadores da responsabilidade civil, descabida a pretensão à indenização por danos morais.
5. Recurso não provido.”(g.n.)

54- Assim, a análise do direito em questão somente pode ser interpretado de forma que os percentuais para promoção por merecimento e antiguidade, previstos na Lei 5.301/69 (arts. 184 e 213), sejam condicionados à prévia existência de vaga no cargo em que o militar será promovido.

#### d) Do direito subjetivo

55- Na presente análise, o direito subjetivo do servidor é tema central, desta forma, importante menção faz o art. 6º, § 2º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, que considera direito adquirido: *“os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixado, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbitrio de outrem.”*

56- Nesse sentido, houve manifestação no Parecer 16.266/20, no qual a Procuradora do Estado, Drª Nilza Aparecida Ramos Nogueira, didaticamente expõe:

9. A expressão direito subjetivo, muito debatida no âmbito do direito privado, mas presente no direito público, inclusive em relação à concretização de direitos fundamentais, refere-se, genericamente, a uma posição jurídica incorporada à esfera jurídica do sujeito, em decorrência de previsão do direito objetivo.

10. Relativamente à relação jurídico-estatutária, de modo geral, tem-se que, uma vez preenchidos, pelos servidores destinatários, os requisitos objetivos que fazem nascer uma situação jurídica subjetiva funcional de vantagem, ela é de observância obrigatória pela Administração Pública, configurando-se um direito público subjetivo, podendo-se falar que o seu reconhecimento, e de suas consequências, se faz em cumprimento de determinação legal, conforme posto no Parecer AGE/NCCJ nº 16.192/2020.

12. A dimensão subjetiva do direito objetivo, ou “direito posto”, abrange referência individual. De acordo com renomada doutrina, podem ser consideradas características essenciais do conceito de direito subjetivo sua correspondência a uma pretensão conferida ao titular, paralelamente a um dever jurídico; a admissão de que possa ser violado; a coercibilidade de que pode se valer o titular, exigindo o cumprimento do direito. Ou seja, ideia de direito-dever.

13. Quanto ao exercício de direito subjetivo em face do poder público, notadamente em relação jurídico-estatutária, a premissa fundamental é de que o regime de função pública deriva diretamente da lei, não podendo ser afastado no interesse dos envolvidos. Confirmada a presença dos pressupostos fáticos, não há espaço para discricionariedade, numa aproximação da ideia de direito adquirido. Significa, pois, que os aspectos que descendem diretamente da lei e não podem ser afastados pelas partes configuram-se como normas cogentes/de ordem pública.

14. Nem sempre, contudo, é simples firmar-se um direito como subjetivo, cuja aquisição seja complexa ou dependente, não apenas de direitos auferíveis em consequência de um único elemento - lei ou fato jurídico, mas para cuja perfeição demande-se a incorporação, de modo sucessivo, ou por partes, ao patrimônio do titular.

(...)

17. É verdade que a inclusão do servidor na situação geral prevista em leis e em regulamentos depende de concretização do que o professor Celso cognomina de “evento previsto como deflagrador do plexo de regras jurídicas que a compõem”, a cargo da Administração Pública, seja no que se refere à avaliação de desempenho, ou à apuração dos dados para calcular o ajuste da GEPI e à publicação da resolução. Essa concatenação de atos, contudo, não retira a natureza de direito subjetivo que será obtido com o final do procedimento. Isso porque as normas regulamentares não “facultam” à Administração tomar as providências procedimentais para apuração da gratificação.

18. É nessa ordem de pensamento que há a conclusão, pelo professor Celso Antônio, da “profunda diferença entre as situações gerais e as situações individuais. Intuitivamente percebe-se a imediata alterabilidade das primeiras e a intangibilidade das segundas”. Ou seja, o regime jurídico pode ser alterado, não a inclusão do servidor na situação jurídica legal.

57- Sobre o assunto, o Parecer 15.853/17, da Procuradora do Estado Drª. Carolina Borges Monteiro, dispõe:

**40. O direito subjetivo do servidor à concessão de vantagem, aumento, reajuste ou readequação de remuneração consubstancia-se, a rigor, em três momentos, quais sejam: edição de lei ou ato normativo concessivo, reconhecimento do direito (análise do preenchimento dos requisitos legais) e concretização/execução propriamente dita, com a inclusão da verba devida na folha de pagamento.**

**41. Amoldando-se a situação fática à previsão legal e preenchidos os requisitos instituídos pela lei, o ato de reconhecimento do direito a ser editado pela**

Administração é de **cuinho declaratório e de natureza vinculada**, significa dizer que não poderá o gestor deixar de editá-lo.

42. Desse modo, em se tratando de direito subjetivo do servidor, a exemplo dos quinquênios, previsto em lei e cuja concessão dependa apenas de critérios objetivos, sem dar margem à discricionariedade (conveniência e oportunidade) do gestor público, sua concessão é, em princípio<sup>7</sup>, impositiva, conforme entendimento dos Tribunais Superiores:

58- Assim, na promoção pleiteada, os critérios objetivos são expressos pelos normativos, de forma que aferidos pelos responsáveis, com a formação do quadro de acesso e cumprimento das promoções, nos percentuais legais e vagas disponíveis.

59- Uma vez preenchidos os requisitos e cumpridos os prazos, satisfeitas as condições necessárias, a promoção torna-se um imperativo legal, nascendo, então, uma situação jurídica subjetiva.

2.35 Conforme apontado no item 15 acima, está previsto no art. 184 do EMEMG que as promoções serão feitas anualmente no dia 25 de dezembro, e será realizada nos períodos e frações elencados nos parágrafos daquele artigo, não cabendo à administração decidir se promoverá ou não no dia 25 de dezembro de cada ano, conforme se destaca abaixo:

Art. 184. As promoções serão feitas anualmente no dia 25 de dezembro.

§ 1º – A promoção, pelo critério de merecimento, dos Oficiais do QO-PM/BM e QOS-PM/BM será realizada nos seguintes períodos e frações:

[...]

2.36 Logo, apresenta-se como direito subjetivo para cada turma de oficiais ou praças que determinado percentual da turma seja promovida sempre que iniciar os períodos de promoção definidos no art. 184 do EMEMG. Entende-se que direito subjetivo se refere aos direitos que são efetivamente garantidos ao indivíduo pela lei.

2.37 Desta forma, são escolhidos os militares que serão promovidos, baseado-se nos atributos e comportamentos dos que estão concorrendo à promoção, conforme o número de vagas definidos pela lei.

(...)

2.40 Assim, sendo cumpridos os requisitos previstos no art. 186, que estabelece os requisitos para concorrer a promoção, e não havendo nenhum dos impedimentos relacionados no art. 203, ao chegar no período, após o ano-base descrito nos §§3º e 4º do art. 184, e §3º do art. 213, a administração deverá efetivar a promoção, sem haver a necessidade de qualquer análise de conveniência e oportunidade.

(Nota Técnica nº. 2 - 52613630)

60- Tal assunto, inclusive, já foi objeto de manifestação do Superior Tribunal de Justiça:

REsp nº 1878849 / TO

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.

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.

(...)

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.

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.

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.** (g.n.)

61- No julgado, importante notar a menção expressa à progressão vertical: *“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...”*. Ajustando-se ao caso em análise.

62- A Procuradora do Estado e Professora, Dr<sup>a</sup>. Raquel Melo Urbano de Carvalho [3], ensina:

A promoção é uma das formas de provimento derivado vertical e, por ela, o servidor público sai do seu cargo e ingressa em outro situado em classe mais elevada, na carreira que integra. A doutrina reconhece que os critérios que, em regra, a legislação prevê para o deferimento da promoção são merecimento e tempo de serviço, sendo certo que em cada esfera federativa há autonomia política para o tratamento normativo da matéria.”

(...)

Também a jurisprudência já afirmou regulares situações em que a legislação previu critérios estritamente objetivos para as promoções por merecimento, sendo que, neste caso, “preenchidos esses requisitos legais, não há que se falar em discricionariedade do administrador na concessão dessas promoções por merecimento.”

(...)

A promoção admite que o servidor público efetivo passa de um nível para outro imediatamente superior em uma mesma carreira, quando atendidos os requisitos legais (desenvolvimento vertical)...”

63- O Rio de Janeiro, estado que também enfrenta situação fiscal de aplicação das restrições da LRF, analisou a questão, por intermédio do seu Subprocurador-Geral, nos seguintes termos:

“Ocorre que, diversamente, ao tratar do instituto da promoção, levando em conta a peculiaridade da divisão hierárquica do CBMERJ - que impõe a movimentação permanente da carreira, sob pena de seu desmantelamento...”

Diante disso, à luz do entendimento jurisprudencial, verifica-se que também parece haver direito subjetivo às aludidas formas de promoção, estando estabelecido inclusive o momento em que necessariamente devem ocorrer em benefício dos servidores que tenham preenchido todos os requisitos legais.

Realizar as despesas com tais formas de promoção, portanto, também é uma obrigação automática que, de acordo com a jurisprudência dos Tribunais Superiores, não pode deixar de ser realizada mesmo no cenário de atingimento dos limites estabelecidos na LRF.

Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro, (71), 2017, pg 390/397)

64- Resguardadas as diferenças das legislações dos estados, aplica-se o entendimento ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais, no sentido de se preservar a estrutura hierárquica e a previsão anual de promoção por merecimento e antiguidade, com o cumprimento de seus requisitos.

65- Assim, no Estado de Minas Gerais, conforme demonstrado na instrução processual, a legislação possui sistematização suficiente no sentido de se determinar o momento em que a Administração deve efetivar a promoção por merecimento e antiguidade.

66- Verifica-se tal comando, por exemplo, nos artigos 184 e 207 da Lei Estadual 5.301/69, que respectivamente indicam que *“As promoções serão feitas anualmente no dia 25 de dezembro.”*, assim como *“... será concedida por ato do Comandante-Geral, em 25 de dezembro.”*

67- Desta forma, em se cumprindo os requisitos legais, presente o direito subjetivo do militar à promoção por merecimento e antiguidade.

#### e) Da Lei de responsabilidade Fiscal

68- Considerando-se tratar de tema sensível, tendo em vista o impacto financeiro das promoções, necessário se faz breve explanação sobre o quadro fiscal.

69- Atualmente o Estado de Minas Gerais incide nas restrições do art. 22 da Lei Complementar 101/00, tendo em vista seu grau de comprometimento das despesas pessoais.

70- Todavia, o reconhecimento do direito subjetivo à promoção do militar, oriunda de determinação legal, é exceção às restrições fiscais de *“concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título”* (art. 22, par. único, inciso I, da LRF).

71- Assim, uma vez reconhecido o direito subjetivo, advindo de determinação legal, não pode a Administração Pública usar como fundamento os limites orçamentários da Lei de Responsabilidade Fiscal para o não cumprimento dos direitos subjetivos dos militares. Nesse sentido é o entendimento pacificado do Superior Tribunal de Justiça:

“Tema Repetitivo 1075

É ilegal o ato de não concessão de progressão funcional de servidor público, quando atendidos todos os requisitos legais, a despeito de superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de ente público, tendo em

vista que a progressão é direito subjetivo do servidor público, decorrente de determinação legal, estando compreendida na exceção prevista no inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000.

(...) é pacífica a orientação jurisprudencial desta Corte de que os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere às despesas com pessoal do ente público, não podem servir de fundamento para o não cumprimento de direitos subjetivos do servidor (...).

Ag. Regimental no Agravo em RESP nº 457.813-MA, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 1ª Turma do STJ, DJe de 28/05/2014.

72- Assim, **orientamos** no sentido de que sejam acompanhadas as questões orçamentárias, cabendo ao gestor público a adoção de medidas para fins de adequá-las, com o objetivo de se comportar eventual aumento de despesas.

### III- CONCLUSÃO

73- Ante todo o exposto, concluímos que a promoção com base nos arts. 184 e 207 da Lei Estadual 5.301/69, realizada no dia 25 de dezembro, por merecimento e por antiguidade, objeto da presente análise, trata-se de um direito subjetivo dos militares do Estado de Minas Gerais. Incidindo, portanto, a exceção do inciso I, do parágrafo único, do art. 22, da Lei Complementar 101/00.

74- Ressaltamos que a aplicação de tal entendimento não afasta a necessidade de verificação do cumprimento dos requisitos legais, em especial a prévia existência de vaga no cargo para o qual o militar será promovido, nos termos apontados nesta manifestação.

75- Por fim salientamos que a presente análise se atém aos aspectos jurídicos da matéria proposta e de regularidade processual, abstendo-se de adentrar em questões técnicas, econômicas, financeiras, de conveniência e oportunidade, bem como em outras que exijam o exercício de competência específica e da discricionariedade administrativa a cargo das autoridades competentes nos exatos termos do que informa o art. 8º da Resolução da AGE nº 93, de 5 de março de 2021[4].

É a manifestação jurídica que ora se apresenta. Sub censura.

Renato Saldanha de Aragão  
Procurador do Estado

De acordo.

Tatiana Sales Cúrcio Ferreira  
Procuradora do Estado

Aprovo.

Wallace Alves dos Santos  
Procurador do Estado  
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Sérgio Pessoa de Paula Casto  
Advogado-Geral do Estado

---

[1] Carvalho Filho, José dos Santos Manual de direito administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. – 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020, pg 69 e 735.

[2] Di Pietro, Maria Sylvia Zanella Direito administrativo / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020, pg. 1244.

[3] Carvalho, Raquel Melo Urbano. Promoção e progressão: instrumentos de desenvolvimento e profissionalização na carreira pública. 2019. Disponível em: <http://raquelcarvalho.com.br/2019/05/27/promocao-e-progressao-instrumentos-de-desenvolvimento-e-profissionalizacao-na-carreira-publica/#:~:text=A%20promo%C3%A7%C3%A3o%20C3%A9%20uma%20das,elevada%2C%20na%20carreira%20que%20integra.> (acesso em 14/10/2022).

[4] Art. 8º – A manifestação jurídica deve se restringir à análise jurídica da questão submetida à consulta, sendo defeso ao Procurador do Estado e ao Advogado Autárquico adentrar a análise de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como de questões adstritas ao exercício da competência e da discricionariedade administrativa, a cargo das autoridades competentes.

---



Documento assinado eletronicamente por **Renato Saldanha de Aragão, Procurador do Estado**, em 26/10/2022, às 17:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tatiana Sales Curcio Ferreira, Procurador(a) do Estado**, em 26/10/2022, às 18:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) Chefe**, em 27/10/2022, às 09:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 27/10/2022, às 13:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mg.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **54901463** e o código CRC **E5A8AA7A**.

Referência: Processo nº 1400.01.0052695/2022-15

SEI nº 54901463