

## SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA CIVIL

**Parecer SEDEC/ASSEJUR nº 0200/2017** – Christiano de Oliveira Taveira

Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro. Promoção. Lei de Responsabilidade Fiscal. Direito Subjetivo do Militar Mediante Ato Vinculado ou Dependente de Critério de Oportunidade do Administrador. Atendimento a Questionamentos da Procuradoria Geral do Estado.

***Sr. Chefe de Gabinete da SEDEC,***

Trata o presente de atendimento a diligências determinadas pela d. Procuradoria Geral do Estado para que este órgão setorial de assessoramento jurídico se manifeste sobre a natureza jurídica dos atos de promoção de bombeiros militares, esclarecendo seu caráter vinculado ou discricionário, para fins de atendimento às orientações traçadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal quando do atingimento do Limite Prudencial, nos termos do Parecer nº 01/2017-CFTF, de lavra da I. Assessora Jurídica da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento Cristina Ferreira Tenório Francesconi, devidamente chancelado pelo I. Procurador-Chefe da Procuradoria de Pessoal Antônio Joaquim Pires de Carvalho e Albuquerque e pelo Sr. Subprocurador-Geral do Estado Cláudio Roberto Pieruccetti Marques.

Em síntese, ficou consignado que, após o atingimento do limite prudencial previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, não existe mais espaço para exercício de competências discricionárias que tenham como consequências o aumento de gastos com pessoal, isto é, não há juízo de conveniência e oportunidade capaz de autorizar a fruição de direitos que, por vontade do legislador, não encerraram competências vinculadas, ou seja, não possuem a natureza de direito subjetivo e, portanto, não decorram de determinação legal.

Quanto à promoção de pessoal, ficou estabelecido que decorrem de competências vinculadas e, portanto, possuem a natureza de direito subjetivo, devendo ser praticados independente do atingimento do limite prudencial, os atos de promoção que contenham sistematização legal suficiente no sentido de determinar o momento em que a Administração deve efetivá-los, e não somente que proponham requisitos mínimos necessários para que o servidor esteja apto a concorrer a promoção.

Em vista disso, foi solicitada a esta Assessoria Jurídica manifestação quanto à natureza jurídica das promoções de Bombeiros Militares.

De acordo com o art. 42 da CRFB/88, os membros das corporações militares estaduais são denominados militares dos Estados, *in verbis*:

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na

hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Importante consignar que, por força do §1º do mencionado artigo, os dispositivos constitucionais que se referem aos militares das Forças Armadas também são aplicados aos militares dos Estados, *in litteris*:

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, **cabendo a lei estadual específica** dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. (grifei)

Ressalte-se no mencionado dispositivo que, quando se tratar de militares dos Estados, caberá a lei estadual dispor sobre as matérias do art. 142, §3º, inciso X, quais sejam:

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. (grifei)

No Estado do Rio Janeiro, os bombeiros militares são regidos pela Lei nº 880, de 25 de julho de 1985 (Estatuto dos Bombeiros Militares - EBM). O inciso IV do art. 45 do EBM estabelece *in verbis* que:

Art. 45. São direitos dos bombeiros militares:

IV - nas condições ou nas limitações impostas na legislação e regulamentação própria:

14 - a **promoção**; (grifei)

Impende salientar o disposto no inciso retro mencionado, visto que a promoção é um direito que se submete às condições ou às limitações impostas na legislação e regulamentação própria. Ainda, de acordo com o art. 54 da Lei nº 880/85, o acesso na hierarquia do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ) será seletivo, gradual e sucessivo, *litteris*:

Art. 54 - O **acesso na hierarquia do CBERJ**, fundamentado principalmente no valor moral e profissional, é seletivo, gradual e sucessivo e **será feito mediante promoções**, de conformidade com a legislação e regulamentação de

promoções de Oficiais e praças, de modo a obter-se um fluxo regular e equilibrado de carreira para os bombeiros-militares. (grifei)

No CBMERJ, atualmente, existem 5 (cinco) critérios de promoção, consoante art. 55 da Lei nº 880/85, com redação estabelecida pela Lei nº 4776/2006, *in verbis*:

**Art. 55 - As promoções serão efetuadas pelos critérios de antiguidade, merecimento, tempo de serviço, bravura e *post mortem*. (grifei)**

De início, antes de entrar na análise pormenorizada de cada critério, importante já deixar claro, a fim de facilitar o entendimento futuro, que **os critérios de antiguidade, merecimento e tempo de serviço implicam na prática de atos vinculados, uma vez que a lei possui sistematização suficiente no sentido de determinar o momento em que a Administração deve efetivá-los**. Por outro lado, os critérios de bravura e *post mortem* dependem de critério de conveniência e oportunidade do Administrador, uma vez que a lei apenas traz os requisitos mínimos necessários para que o militar esteja apto a concorrer à promoção.

Os critérios de antiguidade e merecimento são destinados tanto à promoção de Oficiais como de Praças. Nos termos do art. 20 do Decreto-Lei nº 176/75, que dispõe sobre os critérios e as condições que asseguram aos Oficiais da ativa do Corpo de Bombeiros Militar o acesso na hierarquia mediante promoção, e do art. 27 do Decreto Estadual nº 4.582/81, que regulamenta a promoção de Praças, as promoções de Oficiais e Praças serão efetuadas, anualmente, por antiguidade ou merecimento, nos dias 21 de abril, 21 de agosto e 25 de dezembro, para as vagas abertas e publicadas oficialmente. Ou seja, havendo vagas ociosas nessas datas, o ato de promoção deve ser realizado, visando à adequação dos diversos postos e graduações, bem como de suas correspondentes responsabilidades e deveres militares.

O critério de tempo de serviço, também destinado às Praças e aos Oficiais, é disciplinado pelo Decreto Estadual nº 22.169/96 e pela Lei Estadual nº 5.932/11, respectivamente.

Nos termos do Decreto Estadual nº 22.169/96, que regula as promoções de Praças, estarão aptos a serem promovidos à graduação imediatamente superior os Soldados, Cabos, Terceiros, Segundos e Primeiros Sargentos que completaram 6 (seis), 12 (doze), 16 (dezesesseis), 20 (vinte) e 25 (vinte e cinco) anos, respectivamente, de tempo de efetivo serviço prestado ao CBMERJ, cabendo-lhes a promoção à graduação imediatamente superior. Ou seja, na data em que completarem o tempo de serviço exigido, a Administração deverá, sem margem de discricionariedade, praticar o correspondente ato de promoção.

Com o mesmo raciocínio, a Lei Estadual nº 5.932/11, que regula a promoção dos Oficiais, combinada com o art. 20 do Decreto-Lei nº 176/75, dispõe que serão promovidos ao posto de Coronel BM, o Tenente-Coronel BM, integrante do Quadro de Acesso, com 32 (trinta e dois) anos de serviço nas datas regulamentares de 21 de abril, 21 de agosto e 25 de dezembro.

As promoções pelos critérios de antiguidade, merecimento e tempo de serviço decorrem, então, de atos vinculados, com termo pré-definido, que, inclusive, atende ao disposto no art. 6º, §2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em que se consideram adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício **tenha termo pré-fixo**, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

Por outro lado, nos termos dos art. 7º e 8º do Decreto Estadual nº 4.582/81, bem como dos art. 7º e 8º do Decreto-Lei nº 176/75, a promoção de Oficiais e Praças por ato de bravura decorre da prática por parte do interessado de ato ou atos não comuns de coragem e audácia que, ultrapassando os limites normais do cumprimento do dever, representem feitos indispensáveis ou úteis às operações de bombeiro militar pelos resultados alcançados ou pelo exemplo positivo deles emanados, assim como a promoção desses militares pelo critério *post mortem* visa expressar o reconhecimento ao BM falecido no cumprimento do dever, dependendo ambos de análise e deliberação de comissão própria e, portanto, de análise discricionária.

Nesse sentido, nos termos do Parecer nº 01/2017-CFTF, supracitado, apenas **devem ser processadas as promoções de Oficiais e Praças Bombeiros Militares pelos critérios de antiguidade, merecimento e tempo de serviço, incluídas as processadas por esses critérios em ressarcimento de preterição**, não devendo ser promovido qualquer militar nesse período pelos critérios de bravura e *post mortem*.

Portanto, não há qualquer ilegalidade ou violação à Lei de Responsabilidade Fiscal no presente processo, que visa apenas a declarar a promoção de Praças do Corpo de Bombeiros Militar pelo critério de tempo de serviço, após o preenchimento de todos os requisitos legalmente e exaustivamente elencados.

É o parecer, *sub censura*.

Respeitosamente,

Rio de Janeiro, 30 de março de 2017.

**GILMAR MANACEZ** – Cel. BM QOC/88  
ID Funcional nº. 25822071  
Diretor Técnico-Administrativo da ASSEJUR

VISTO: Aprovo o parecer acima lavrado.

**CHRISTIANO DE OLIVEIRA TAVEIRA**  
Procurador do Estado do Rio de Janeiro e  
Assessor-Chefe da ASSEJUR/SEDEC

Aprovo parcialmente os Pareceres de igual teor SEDEC/ASSEJUR nº 200/2017, 202/2017, e 203/2017, todos da lavra do Diretor Técnico-Administrativo da ASSEJUR/SEDEC e aprovados pelo Assessor-Chefe daquele órgão, Procurador do Estado CHRISTIANO DE OLIVEIRA TAVEIRA, que contaram com aquiescência parcial manifestada pelo Procurador-Chefe da Procuradoria de Pessoal, Antonio Joaquim Pires e Albuquerque.

Preliminarmente, convém ressaltar que, inobstante os processos administrativos supra referenciados tenham sido inaugurados com requerimentos de promoções por tempo de serviço (um deles em ressarcimento por preterição), os Pareceres da ASSEJUR/SEDEC e as Manifestações da Chefia da Procuradoria de Pessoal buscaram mapear e enfrentar todas as hipóteses legais de promoção e progressão existentes nas carreiras de servidores membros do Corpo de Bombeiros Militares do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ). Buscaram, assim, analisar, à luz das premissas estabelecidas no Parecer nº. 01/2017 - CFTF, a viabilidade ou inviabilidade jurídica de cada hipótese de promoção ou progressão no cenário de atingimento pelo Estado do limite prudencial estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

E de fato, com vistas a agilizar a tramitação dos processos no âmbito do CBMERJ, parece mesmo recomendável aproveitar a oportunidade para, desde logo, analisar os critérios de promoção e progressão já mapeados, com os elementos específicos da carreira até aqui disponíveis.

Pois bem. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal está consolidada no sentido de que o atingimento dos limites de gastos de pessoal estabelecidos pela Lei Complementar Nacional nº. 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) não obsta o cumprimento pela Administração de direitos subjetivos de servidores públicos.

Por certo, há direitos e vantagens dos servidores públicos cuja aquisição decorre pura e simplesmente, ou seja, de forma automática, de ocorrências previamente estabelecidas na lei de regência (como o decurso de tempo de serviço, por exemplo).

Por outro lado, como bem ressaltado no citado Parecer 01/2017 - CFTF, a simples previsão legal de determinada vantagem ou movimentação funcional não significa "que toda e qualquer vantagem ou direito, ainda que previstos em lei, se traduzam em direito subjetivo do servidor".

Isto porque, por força da própria legislação de regência ou por sua própria natureza, vantagens e movimentações há que não decorrem automaticamente da simples previsão legal, dependendo do implemento de requisitos e da verificação de condições outras, incluindo, em muitos casos, o juízo de conveniência e oportunidade de competência discricionária da Direção da Administração.

E, nesses casos, como também destacado no parecer de forma acertada, o atingimento dos limites de gastos de pessoal impostos pela LRF configurará, sim, óbice à concessão daquela vantagem ou movimentação funcional, eis que retira da

Administração a possibilidade de expandir voluntariamente as despesas com pessoal.

Uma vez que cada vantagem ou movimentação funcional possui regramento e natureza próprios, com suas peculiaridades, por certo não se afigura viável estabelecer *prima facie* e de forma geral enunciado que permita abarcar toda e qualquer situação, estabelecendo desde já aquelas em que há direito subjetivo cuja implementação será imperiosa e aquelas que estarão vedadas por força das disposições da LRF. A avaliação deverá ser feita, portanto, à luz do caso concreto, com base no regramento e nas peculiaridades de cada situação, conforme defendido no parecer sob exame.

No caso em tela, as manifestações sob exame trouxeram à tona 1 (uma) espécie de evolução funcional em que não há mudança de Posto ou Graduação, mas de Classe, destinada exclusivamente aos Soldados, e 6 (seis) tipos de evolução denominadas Promoção, com alteração de Posto ou Graduação.

Quanto ao regime da **alteração de classe para os Soldados**, o a disciplina legal a princípio indica natureza possivelmente discricionária, mas hoje aparentemente vinculada - e aqui reside um primeiro ponto de divergência em relação à manifestação da Procuradoria de Pessoal, embora aparentemente sem consequências quanto à conclusão. É que, a despeito de os §§ 5º e 6º do artigo 12, do Estatuto que disciplina as carreiras do CBMERJ (Lei Estadual nº. 880, de 1985), estabelecerem critérios baseados exclusivamente no decurso do tempo para a passagem das classes "C" para "B" e "B" para "A", o § 7º, do mesmo dispositivo estabelece que, "Além das condições precedentes, para o acesso de Classes, outras poderão ser estabelecidas por Decreto do Governador do Estado."

Em síntese, o regramento da Lei citada por si só induz a conclusão de que a passagem entre classes pode depender do preenchimento de critérios cujo implemento não se dá automaticamente. Ocorre que, se a própria Administração Estadual, exercendo previamente seu juízo de conveniência e oportunidade, tiver optado por não estabelecer requisitos outros e assim permitir a sua ocorrência automática, tão logo implementado o requisito legal temporal, de acordo com a forma procedimental pré-estabelecida, havendo vagas disponíveis, deverá ocorrer a passagem de classe.

Quanto ao regime das promoções, na esteira dos Pareceres e das Manifestações da Procuradoria de Pessoal sob exame, não parece haver dúvidas acerca da natureza vinculada, de per si, das promoções **por mérito intelectual, post mortem e tempo de serviço**.

Sem margem a avaliação discricionária, reza o artigo 1º, da Lei Estadual nº. 3.794, de 2002, que "Será imediatamente promovido... a 2º Tenente BM o Aluno-a-Oficial BM que obtiver a 1ª colocação, ao término ... do Curso de Formação de Oficiais da Academia de Bombeiro Militar 2 de Julho (CFO)". Também sem margem a avaliação discricionária, estabelece o Decreto-Lei Estadual nº. 176, de 1975, que a promoção *post mortem* é efetivada quando o Bombeiro Militar falecer

em uma das situações ali arroladas. Por fim, igualmente a Lei Estadual n.º 5.932, de 2011, estatui que será promovido ao posto de Coronel BM e passado automaticamente à reserva remunerada o Tenente-Coronel BM integrante do Quadro de Acesso por Merecimento contando trinta e dois anos de serviço e assim tendo requerido.

Diante disso, à luz do entendimento jurisprudencial, verifica-se que a legislação estabelece direito subjetivo às aludidas formas de promoção, cuidando inclusive de fixar 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, 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.

Por outro lado, exclusivamente por sua natureza, as promoções por **antiguidade, merecimento e bravura** a princípio não ocorreriam de forma automática. A legislação de regência (Lei Estadual n.º 880, de 1985, e Decreto-Lei Estadual n.º 176, de 1975) estabelecem tais situações como formas de promoção, fixam os critérios (e cenários, no caso da promoção por bravura) que devem ser preenchidos para sua ocorrência e, no caso das duas primeiras, estabelecem o modo automático por meio do qual os servidores ingressarão nos respectivos Quadros de Acesso (QAA e QAM), *conditio sine qua non* para que se concorra à promoção.

Inobstante, não se trata, ali, a priori, de movimentação funcional de natureza automática, que independa do juízo de conveniência e oportunidade da Direção da Administração. A movimentação nas carreiras do CBMERJ, nesses casos, a princípio, depende do preenchimento dos requisitos temporais e de desempenho, da existência de vaga e do juízo de conveniência e oportunidade da Administração sobre vagar um cargo e prover outro. Tanto assim o é que a legislação em debate limita-se a estabelecer requisitos mínimos. E, ao contrário, em momento algum, se busca estabelecer um específico momento em que a Administração necessariamente teria que promover os servidores.

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 - a Lei Estadual n.º 880, de 1985, e o Decreto Estadual n.º 4.582, de 1981 (respectivamente, nos artigos 57 e 27), estabeleceram para os critérios de promoção por antiguidade, merecimento, tempo de serviço, bravura e post mortem, no caso dos Oficiais (de acordo com o artigo 55 da Lei), e para as promoções por merecimento e antiguidade, no caso das Praças, cota anual obrigatória de promoções.

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.

Em conclusão, respondendo objetivamente à indagação formulada, o artigo 22, parágrafo único, da LRF (a) caso não haja regulamento estabelecendo requisitos discricionários, não impede a mudança de classes pelos Soldados Bombeiros Militares; (b) não implica na vedação à concessão de promoção por mérito intelectual, post mortem e tempo de serviço; e (c) não implica na vedação à concessão de promoção por antiguidade, merecimento e bravura - no caso dos Oficiais - , exclusivamente nas cotas e momentos estabelecidos previamente em lei (para os Oficiais) e Decreto (para as Praças).

Após, ao CBMERJ, em prosseguimento.

Rio de Janeiro, 09 de maio de 2017.

**FERNANDO BARBALHO MARTINS**  
Subprocurador-Geral do Estado