



A afetação do Tema Repetitivo 1075 do Superior Tribunal de Justiça: os impactos sobre as promoções e progressões dos servidores públicos do grupo de magistério do estado do Rio Grande do Norte

The Affectation of the Repetitive Theme 1075 of the Superior Court of Justice: the impacts on the promotions and progressions of public servants of the teaching group of the State of Rio Grande Do Norte

La Afectación del Tema Repetitivo 1075 del Superior Tribunal de Justicia: los impactos en las promociones y progresiones de los servidores públicos del grupo docente del Estado de Rio Grande Do Norte

Diego de Medeiros Santos¹

Rogério de Araújo Lima²

RESUMO

Neste trabalho, objetiva-se proporcionar algumas considerações sobre o plano de classificação de cargos, do grupo de magistério, dos servidores públicos do Rio Grande do Norte. Para tanto, utiliza-se de pesquisa quali-quantitativa, documental, exploratória, descritiva, com método hipotético-dedutivo. Este estudo surge da necessidade de análise do Tema Repetitivo 1075 do STJ e seu impacto sobre as promoções e progressões funcionais dos servidores públicos do Brasil. A investigação limita-se à classe de magistério do estado do Rio Grande do Norte; com ela pretende-se mostrar as duas faces do Tema Repetitivo 1075, quais sejam, o conflito entre o direito adquirido e o interesse público. Além disso, propõe-se conceituar termos e classificações que permeiam o regime jurídico-administrativo dos servidores públicos do grupo de magistério. Diante da pesquisa realizada, foi possível identificar os impactos da aplicabilidade do Tema Repetitivo 1075 às demandas judiciais e administrativas do estado do Rio Grande do Norte, em razão da presença de elevado número de processos que tratam sobre o assunto do plano de classificação

¹ Bacharelado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Membro do grupo de pesquisa Direito Administrativo Brasileiro. Participante do projeto de pesquisa Controle dos Atos Jurídicos Administrativos no Direito Administrativo Brasileiro/UFRN.

² Professor Associado do Curso de Direito do Centro de Ensino Superior do Seridó (CERES), da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Especialista em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera-UNIDERP. Doutor em Educação pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Membro da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Bacharel com Inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

de cargos e carreiras, no âmbito das varas e juizados da fazenda pública do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte.

Palavras-chave: *Servidor Público; Magistério; Promoção; Progressão; Tema Repetitivo 1075 do STJ.*

ABSTRACT

In this work, the objective is to provide some considerations on the position classification plan, of the teaching group, of public servants in Rio Grande do Norte. To do so, qualitative and quantitative, documental, exploratory, descriptive research is used, with a hypothetical-deductive method. This study arises from the need to analyze the Repetitive Theme 1075 of the STJ and its impact on the promotions and functional progressions of public servants in Brazil. The investigation is limited to the teaching class of the State of Rio Grande do Norte; with it, it is intended to show the two faces of the Repetitive Theme 1075, namely, the conflict between the acquired right and the public interest. In addition, it is proposed to conceptualize terms and classifications that permeate the legal-administrative regime of public servants in the teaching group. In view of the research carried out, it was possible to identify the impacts of the applicability of Repetitive Theme 1075 to the judicial and administrative demands of the State of Rio Grande do Norte, due to the presence of a high number of processes that deal with the subject of the job classification plan and careers, within the scope of the public finance branches and courts of the Court of Justice of Rio Grande do Norte.

Keywords: *Public Servant; Magisterium; Promotion; Progression; Repetitive Theme 1075 of the STJ.*

RESUMEN

En este trabajo, el objetivo es proporcionar algunas consideraciones sobre el plan de clasificación de puestos, del grupo docente, de servidores públicos en Rio Grande do Norte. Para ello se utiliza una investigación cualitativa y cuantitativa, documental, exploratoria, descriptiva, con método hipotético-deductivo. Este estudio surge de la necesidad de analizar el Tema Repetitivo 1075 del STJ y su impacto en las promociones y progresiones funcionales de los servidores públicos en Brasil. La investigación se circunscribe a la clase docente del Estado de Rio Grande do Norte; con ella se pretende mostrar las dos caras del Tema Repetitivo 1075, a saber, el conflicto entre el derecho adquirido y el interés público. Además, se propone conceptualizar términos y clasificaciones que permean el régimen jurídico-administrativo de los servidores públicos en el colectivo docente. En vista de la investigación realizada, fue posible identificar los impactos de la aplicabilidad del Tema Repetitivo 1075 a las demandas judiciales y administrativas del Estado de Rio Grande do Norte, debido a la presencia de un elevado número de procesos que tratan de el tema del plan de clasificación de puestos y carreras, en el ámbito de las ramas de hacienda pública y tribunales del Tribunal de Justicia de Rio Grande do Norte.

Palabras clave: *Servidor Público; Magisterio; Promoción; Progresión; Tema Repetitivo 1075 del STJ.*

Introdução

O presente trabalho promoverá a discussão sobre o Tema Repetitivo 1075 do Superior Tribunal de Justiça e sua incidência no âmbito administrativo e judicial no estado do Rio Grande do Norte (RN), em face do Plano de Cargos e Carreiras disposto na Lei Complementar n. 322/2006, tendo em vista a afetação do tema que determinou a suspensão

de todos os processos judiciais do país que versem acerca da concessão de progressões ou promoções de servidores públicos, tendo como requisito para a sua aplicação o Ente público estar em condição de superação do limite de despesas com pessoal.

Na contemporaneidade, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte apresenta elevado número de ações que tratam acerca de implantações de progressão e promoção; isso ocorre devido à inércia da Administração Pública quanto ao processamento dos requerimentos administrativos que versam sobre a temática. Em razão disso, os servidores públicos ajuízam os requerimentos de implantações, visto que não existe a eficiência da Administração para o julgamento do feito, que supera o prazo devido e ainda assim não é emitido o parecer jurídico-administrativo sobre o deferimento ou indeferimento do pedido.

Neste segmento, o presente artigo apresenta recorte dos servidores públicos do quadro de magistério do estado do Rio Grande do Norte, estes enquadrados no órgão denominado Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer – SEEC. Em dezembro de 2020, o Tema Repetitivo 1075 afetou todos os processos judiciais que tramitam no país e versam sobre a concessão de progressões e promoções funcionais dos servidores públicos. Ocorre que, no RN, circulam, nas varas e juizados da fazenda pública, milhares de ações que tratam deste assunto, desse modo, visualiza-se grande impacto do tema no contexto norte-rio-grandense, em especial a classe de magistério, esta regulamentada pela LCE n. 322/2006.

A partir daí torna-se pertinente analisar as consequências do efeito *erga omnes* no RN nos servidores da classe do magistério, de forma quantitativa em face do recolhimento de dados acerca dos números de ações ajuizadas que tratam sobre progressão e promoção, enquanto a forma qualitativa ao analisar as motivações da judicialização dos requerimentos administrativos, bem como as possíveis origens da inércia da Administração Pública do Estado.

Desse modo, observa-se um conflito entre o regime jurídico dos servidores e o regime jurídico do Estado, em sentido administrativista. Assim, limita-se aos impasses em decorrência do limite prudencial para despesas com pessoal do estado do Rio Grande do Norte, com fundamento na Lei de Responsabilidade Fiscal e aspectos dos direitos adquiridos e garantidos aos servidores públicos deste mesmo estado, com arrimo na Lei Complementar Estadual n. 322 do ano de 2006, limitando-se a análise aos servidores enquadrados na efetiva atividade de magistério e o impacto do Tema Repetitivo 1075 do STJ sobre este panorama.

Destarte, para melhor entendimento sobre as questões que dizem respeito ao Plano de Classificação de Cargos e Carreiras e a incidência do Tema Repetitivo 1075, este estudo está dividido em três tópicos centrais que discutirão os aspectos gerais do regime jurídico dos servidores públicos no direito brasileiro. O Tema Repetitivo 1075 do STJ diante de seus fundamentos, raciocínio, afetação e efeito *erga omnes*, além da análise da LCE n. 322/2006 do Rio Grande do Norte, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos servidores que exercem atividade de magistério, bem como a judicialização dos

requerimentos administrativos que versam sobre as promoções e progressões desse grupo, de forma a conduzir o leitor a considerações seguras que o auxiliem na compreensão do conflito existente entre a LCE n. 322/2006 e o Tema Repetitivo 1075 do STJ, que apresentam bases jurídicas por meio do direito adquirido e a supremacia do interesse público sobre o privado.

1. Uma Visão Geral do Regime Jurídico dos Servidores Públicos no Direito Brasileiro

Para que se discorra sobre o regime jurídico dos servidores públicos, é necessário primeiramente descrever a estruturação desta classe, a qual tem como parâmetro a superestrutura dos agentes públicos, sendo aquela que expressa a vontade do Estado por meio de suas ações. Nesse sentido, o Estado é uma construção a partir das manifestações das pessoas físicas (objetivo) e jurídicas (subjeto), denominadas agentes públicos, os quais apresentam classificações, sendo elas: objetiva, aquele que desempenha atividades dentro do Estado, e a subjetiva, em que ocorre o investimento na natureza estatal (MELLO, 2015).

Nessa esteira, a Constituição Federal de 1988 realiza considerações e diligências aos servidores públicos em seu capítulo VII (Administração Pública), seção II (dos servidores públicos). Para Di Pietro (2020), o termo “servidor público” designa pessoas que prestam serviços, com vínculo empregatício, à Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas. De forma convergente, Bandeira de Mello (2015) e Di Pietro (2020) reconhecem os serviços públicos como as manifestações e ações expressas por um indivíduo interno à Administração Pública, ressaltando-se que Di Pietro (2020) apresenta um conceito mais robusto, ao passo que aborda a função social dos servidores públicos internalizada ao Estado, tal conceito é de grande relevância em consequência de sua consonância aos princípios constitucionais, mesmo que de forma indireta e não codificada; assim, a função social do servidor público é estabelecida com base na prática em função do interesse coletivo, como também em respeito aos princípios da Administração Pública, que torna pertinente a vinculação dos deveres desta com os seus agentes.

Diante de uma construção lógica, ao passo em que a Administração Pública está submetida aos princípios de eficiência, publicidade, legalidade, moralidade e impessoalidade, conforme dispõe o artigo 37 da Constituição Federal, os servidores públicos estão inevitavelmente submetidos a esse regime. Desse modo, os conceitos de Mello (2015) e Di Pietro (2020), assim como o da Carta Magna, apresentam disposições insuficientes, visto que a posição passiva dos servidores públicos diante do respeito aos princípios supracitados não é levada em consideração na construção conceitual do que seria o servidor público. Dessa maneira, torna-se relevante a construção a partir da lógica matemática dos conjuntos, logo, os Servidores Públicos (S.P) estão contidos (\subset) na Administração Pública (A.P), que contém (\supseteq) princípios (P.C).

S.P \subset A.P

A.P \supseteq P.C

Prontamente, o resultado obtido é um conceito mais amplo de servidor público, que, além de um indivíduo que atua e se manifesta (in)diretamente na Administração Pública e apresenta uma função social, acrescenta-se a sua passividade diante dos princípios que regem a Administração, bem como a plena aplicabilidade dos mesmos diante de seus atos como servidor. No entanto, o que deve ser observado é que a Administração Pública não cumpre os princípios regentes diante de sujeitos externos a ela, tampouco daqueles que lhe servem, os servidores públicos. Sendo assim, todos os problemas se fundamentam em um único erro, a ausência de planejamento, desde um ato licitatório até a remuneração devida aos seus servidores, que deixa nítido o descaso no processo orçamentário brasileiro (CRUZ; MICHENER, 2021).

Ademais, diante do direcionamento conceitual e problemático acerca do servidor público enquanto teoria e prática, torna-se pertinente direcionar as duas espécies de servidores, previstas no artigo 37 da CF/88, sendo elas:

a) servidores titulares de cargo público

Enquadra-se nesse conceito todo servidor que exerce sua atividade laborativa na Administração Direta, nas Fundações e Autarquias de direito público da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Além disso, vincula-se o conceito ao Poder Judiciário e ao Legislativo (esfera administrativa), por fim, vale lembrar que o termo “servidor”, anteriormente, era tratado como funcionário público, que tem o direito a um estatuto e plano de classificação de cargos e carreira (BRASIL, 1988).

b) servidores empregados

Nessa espécie, quanto ao enquadramento dentro dos Entes, aplica-se a mesma determinação supramencionada no tópico anterior. O servidor adquirirá seu vínculo empregatício com a Administração Pública por meio de duas possibilidades, que são: I – para funções materiais, estando sujeito à ordem de outrem; II – servidor subsecivo do regime anterior (Exemplo: servidores que ingressaram ao âmbito público anteriormente à CF/88, sendo somente com esta a determinação da aplicação do concurso público. Assim, a Administração ficou responsável pelo enquadramento destes servidores como empregados públicos ou servidores estatutários. Dessa maneira, servidores empregados não têm o direito às promoções e progressões previstas apenas nos estatutos, logo, aplicam-se somente aos servidores de espécie efetiva e estável (servidores titulares de cargo público).

À vista disso, a abordagem se limita aos servidores titulares de cargo público, em razão do Tema Repetitivo 1075 tratar especificamente sobre essa espécie, em que se abordará as consequências e quantificações de demandas judiciais em que houve a incidência desse tema sobre os servidores públicos do Rio Grande do Norte que exercem a efetiva atividade de magistério.

2. Análise do Tema Repetitivo 1075 do Superior Tribunal de Justiça

O Tema Repetitivo 1075 do STJ³ apresenta marco inicial na data de 28/12/2017, onde este foi protocolado e, por conseguinte, iniciou-se discussões acerca do conflito existente entre as progressões e promoções funcionais dos servidores públicos e o limite prudencial de despesas com pessoal, este limitado com base no artigo 19, incisos I, II e III da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que discorre sobre os limites de gastos, sendo para a União 50% (cinquenta por cento), para os Estados e Municípios 60% (sessenta por cento). Desse modo, cabe dispor sobre duas óticas do tema aqui tratado, a de sentido amplo, cuja abordagem trata sobre a LRF e a responsabilização da União, dos Estados e Municípios; e a de sentido estrito, qual seja, a aplicabilidade de direitos adquiridos e garantidos por meio de legislação específica, promoções e progressões de servidores públicos.

Acerca da visão em sentido amplo, a análise apresenta fundamentação legislativa ao dispor sobre a LRF, bem como doutrinária em razão da supremacia do interesse público sobre o privado, sendo esta uma das “pedras de toques” do Direito Administrativo, de acordo com o doutrinador Bandeira de Mello (2015). Neste segmento, o Tema Repetitivo 1075 preceitua a suspensão dos processos judiciais e indeferimento dos processos administrativos que tratem sobre progressões e promoções dos servidores públicos. Para tanto, a União, o Estado ou Município devem alegar em contestação, impugnação e outros instrumentos que os permitam promover suas defesas no Judiciário, bem como nas decisões dos processos administrativos, a superação do limite prudencial para despesas com pessoal.

No que concerne à ótica estrita, os servidores públicos dispõem do plano de classificação de cargos e carreiras, que garantem direitos diante de requisitos como títulos adquiridos e antiguidade. Ocorre que, com a decisão do Tema Repetitivo 1075, no que diz respeito às suspensões processuais, o ato anula a aplicabilidade da Lei Complementar que gerencia as promoções e progressões destes servidores do Brasil, com efeito *erga omnes*. Assim, a evidência é no sentido de que direitos adquiridos, anteriormente à vigência das suspensões processuais, que só ocorreu em 03/12/2020, podem estar sendo violados, levando em consideração que a afetação nada prevê quanto à retroatividade de seus efeitos.

Neste segmento, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 169, já prevê atos de necessidade no caso da superação do limite de despesas com pessoal em âmbito federal, estadual ou municipal. Três são as medidas adotadas, sendo elas:

a) a redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança

A primeira medida apresenta um menor impacto, se comparada às posteriores, visto que ela atingirá apenas grupos minoritários enquadrados dentro do sistema público de serviços. Apesar do impacto no vencimento ou gratificação de função destes servidores,

³ Questão submetida a julgamento: Legalidade do ato de não concessão de progressão funcional do Servidor Público, quando atendidos todos os requisitos legais, sob o fundamento de que superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de Ente Público.

suas atividades laborais não serão afetadas de forma anulável, mas sim em face redutora, no que diz respeito à sua jornada de trabalho.

b) a exoneração de servidores não estáveis

A segunda solução prevista pela CF/88 afeta diretamente aos servidores que estão em regime jurídico-administrativo apartado da condição de concurso público, sendo esta a porta para a efetividade do cargo do servidor, senão vejamos o artigo 37, inciso II, da CF/88:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

À guisa de exemplo, é o servidor contratado, onde este, além de não apresentar o direito a um plano de classificação de cargos e carreira, também estará na “berlinda”, em sentido de demissão, caso a União, Estado ou Município esteja em condição de superação do limite prudencial.

c) a determinação da perda de cargos pelos servidores estáveis que os ocupem

Como última medida, tem-se a perda de cargos dos servidores estáveis, sendo esta a mais complexa em sua aplicabilidade, visto que a segurança jurídica administrativista permeia os servidores efetivos, a partir do concurso público. A estabilidade prevista na CF/88, assim como os estatutos, instituídos por meio de leis complementares, direcionam acerca da estabilidade fatores como: período do estágio probatório, remuneração, classes, níveis, objetivos, atividades de sua competência, direitos e deveres.

Vale ressaltar que as medidas citadas acima devem seguir a ordem disposta em sentido de aplicabilidade.

Expressados tais entendimentos acerca do Tema Repetitivo 1075 e o assunto diretamente ligado a ele, qual seja, o orçamento da Administração Pública em suas despesas com o pessoal, ocorre que, antes da pertinência do debate sobre a progressão e promoção de servidores em conflito com o limite prudencial da Administração, no Superior Tribunal de Justiça, a doutrina já enxergava a possibilidade de conflitos, vislumbrando a (in)constitucionalidade de algumas questões. Para Bandeira de Mello, acerca do tópico “c”, debatido acima:

A determinação da perda dos cargos por parte dos servidores estáveis, com indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço, parece-nos *flagrantemente inconstitucional*, por superar os limites do poder de emenda (cf. ns. 142 e ss.). Tal perda só poderia ocorrer com a extinção do cargo e colocação de seus ocupantes em disponibilidade remunerada, como previsto na Constituição (art. 41, § 3º). **Salta aos olhos que uma simples emenda não poderia elidir o direito adquirido dos servidores estáveis** a somente serem desligados do cargo em razão de faltas funcionais para as quais fosse prevista a pena de

demissão, tudo apurado em regular processo administrativo ou judicial, consoante estabelecido no art. 41, antes de ser conspurcado pelo "Emendão" (cf. n. 60). Por tal motivo, é dispensável referir o conteúdo das normas gerais estabelecidas na mencionada Lei 9.801, de 16.6.1999, para disciplinar tais exonerações (MELLO, 2015, p. 275-276) (grifo nosso).

Desse modo, a doutrina abordou uma previsão da problemática debatida no Tema Repetitivo 1075, que trata, claramente, sobre questões de promoções e progressões dos servidores públicos e a inércia da Administração quanto a esses direitos, considerados adquiridos, com fundamento em Bandeira de Mello. Assim, observa-se a atuação simultânea da doutrina, legislação e jurisprudência sobre um mesmo impasse.

3. O Estatuto e o Plano de cargos, carreira e remuneração do Magistério público estadual do Rio Grande do Norte

Neste contexto, ocorre a limitação da temática tratada no artigo. Nos tópicos anteriores a abordagem comportou-se de forma nacional e doutrinária, segundo o Tema Repetitivo 1075 e a doutrina, respectivamente. Desse modo, realizar-se-á limitação de um contexto maior, o nacional, para ao âmbito estadual do Rio Grande do Norte. Além disso, atem-se quanto aos servidores públicos enquadrados em cargos do magistério, cabe ressaltar que o grupo aqui tratado não se limita apenas aos professores e especialistas em educação, mas também aos que exercem atividades previstas na Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Assim, a Lei supracitada discorre:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

VI – condições adequadas de trabalho.

§ 1º A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistérios nos termos das normas de cada sistema de ensino (Parágrafo único transformado em § 1º pela Lei nº 11.301, de 10/5/2006).

§ 2º Para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico (Parágrafo acrescido pela Lei nº 11.301, de 10/5/2006) (grifo nosso).

Para melhor compreensão do que a Lei n. 9.394/1996 estabelece, veja-se a síntese de seus direcionamentos acerca do exercício do magistério, através dos cargos adquiridos por meio de concurso público, logo, vinculados a um estatuto e plano de classificação de cargos, tema este que será tratado posteriormente.

Tabela 1 - Enquadramento de atividade que configura o exercício do magistério.
 Fonte: Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Tabela do autor.

| Exercício | Cargo | Atividade |
|---------------------------------|------------------------|--------------------------------|
| Magistério | Professor | I - Docência |
| | | II - Direção escolar |
| | | III - Coordenação pedagógica |
| | | IV - Assessoramento pedagógico |
| | Especialista de ensino | I - Direção escolar |
| | | II - Coordenação pedagógica |
| III - Assessoramento pedagógico | | |

Fonte: Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Tabela dos autores.

Dito isso, faz-se pertinente ressaltar alguns pontos relevantes para a compreensão do Plano de classificação de cargos e carreiras do Rio Grande do Norte.

3.1 Lei Complementar Estadual n. 322, de 11 de janeiro de 2006

A Lei Complementar Estadual n. 322, de janeiro de 2006, dispôs acerca do Estatuto e o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual do Rio Grande do Norte. A citada Lei delinea oito capítulos que tratam dos deveres dos servidores enquadrados na categoria de magistério. O primeiro capítulo discorre acerca dos princípios básicos, para compreensão do plano de forma geral, que delimita a abrangência de cada termo, como a função de magistério, efetivo exercício da docência, dentre outros temas já tratados na Lei n. 9.394/1996. Em seu segundo capítulo a dedicação estrutural do plano está presente, delimitando o conceito de promoção e progressão, peças-chave do processo de evolução funcional dos professores estaduais, especialistas em Educação.

Por promoção entende-se a elevação do nível funcional do servidor, qual seja, a aquisição de títulos reconhecidos pelo MEC; assim, ocorre a possibilidade de promoção em face de seis níveis para os professores e cinco para especialistas de ensino, conforme previsto nos artigos 6º e 7º da LCE n. 322/2006. Como dito, os professores têm a possibilidade de percorrer seis níveis, sendo eles: I – Nível Médio; II – Licenciatura de curta duração (nível extinto); III – Nível Superior: licenciatura; IV – Especialização; V – Mestrado e; VI – Doutorado. Para os Especialistas de Educação há a ocorrência de cinco níveis, quais sejam: I – Licenciatura de curta duração (nível extinto); II - Nível Superior: licenciatura; III – Especialização; IV – Mestrado e; V – Doutorado.

Por progressão entende-se a migração de uma classe para outra superior, sendo estas tratadas por letras que, de forma progressiva, seguem linearmente da letra A até a J, observando dois critérios, quais sejam: antiguidade e pontuação satisfatória na avaliação de desempenho, ambos os procedimentos garantem a progressão, observado o interstício de dois anos.

Além disso, na via administrativa é notória a inércia da Administração Pública quanto às concessões de letras (progressões), que torna pertinente a migração para o judiciário

para que este torne efetivo o direito destes servidores. Quanto a essa problemática, o estado do Rio Grande do Norte buscou a mitigação destas questões por meio de concessões de progressões presentes em algumas legislações. Como primeira medida de amenização da problemática de concessão de progressões, o Estado publicou a Lei Complementar n. 405, de 14 de dezembro de 2009, que favoreceu aos Professores e Especialistas em educação uma progressão; posteriormente, houve a publicação da Lei Complementar n. 503, de 26 de março de 2014, que concedeu mais uma progressão ao grupo de servidores; por fim, cita-se o Decreto n. 25.587, de 15 de outubro de 2015, que implementou a carreira do servidor por meio da concessão de mais duas progressões.

Ressaltados os aspectos mais relevantes da LCE n. 322/2006 para a compreensão de seu vínculo com o Tema Repetitivo 1075, segue-se a análise da afetação do tema sobre a Lei, que ocasionou o conflito entre o direito adquirido e o interesse público.

3.2 Afetação do Tema Repetitivo 1075 do STJ sobre a LCE n. 322/2006

Diante da análise da aplicabilidade do Tema Repetitivo 1075, em razão de seu efeito *erga omnes*, que afetou todo o país, se nota a impossibilidade do gozo dos direitos à progressão e promoção pelos servidores do quadro de magistério do Rio Grande do Norte e demais unidades federativas brasileiras. Desse modo, a afetação trouxe em pauta o conflito entre o direito adquirido dos professores e especialistas em educação, em sede de letras e níveis conquistados anteriormente à afetação do Tema Repetitivo 1075, que promoveu a suspensão em âmbito judicial, sendo o requisito base a demonstração da superação das despesas com pessoal pela Entidade.

O estado do Rio Grande do Norte, conforme relatórios divulgados pelo Tribunal de Contas do Estado do primeiro quadrimestre do ano de 2021, expressa que o estado se encontra em condições de superação do limite prudencial, relatórios estes que possibilitam a incidência do Tema Repetitivo 1075 sobre as ações judiciais que tramitam no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, que versem acerca do Plano de Classificação de Cargos e Carreiras, assim como assuntos correlatos. Em linhas gerais, ações que tratem de promoções e progressões funcionais de servidores públicos estaduais. A mesma justificativa aplica-se aos requerimentos administrativos que tramitam na Secretaria de Estado da Educação, da Cultura, do Esporte e do Lazer - SEEC do Rio Grande do Norte, sendo este órgão o responsável pela mediação administrativa e funcional dos servidores enquadrados na função de magistério. Dessa maneira, é notório o grande impacto da afetação do Tema Repetitivo 1075 sobre os requerimentos administrativos que versam sobre promoção e progressão, assim como a extensão necessária, ao Poder Judiciário, em razão da inércia da Administração Pública, quanto aos requerimentos que tramitam dentro da SEEC, motivo este que gera um elevado número de ações judiciais que reivindicam promoções e progressões não concedidas na via administrativa, sem mesmo a emissão de um parecer administrativo alegando a negativa ou o motivo da inércia do processo administrativo.

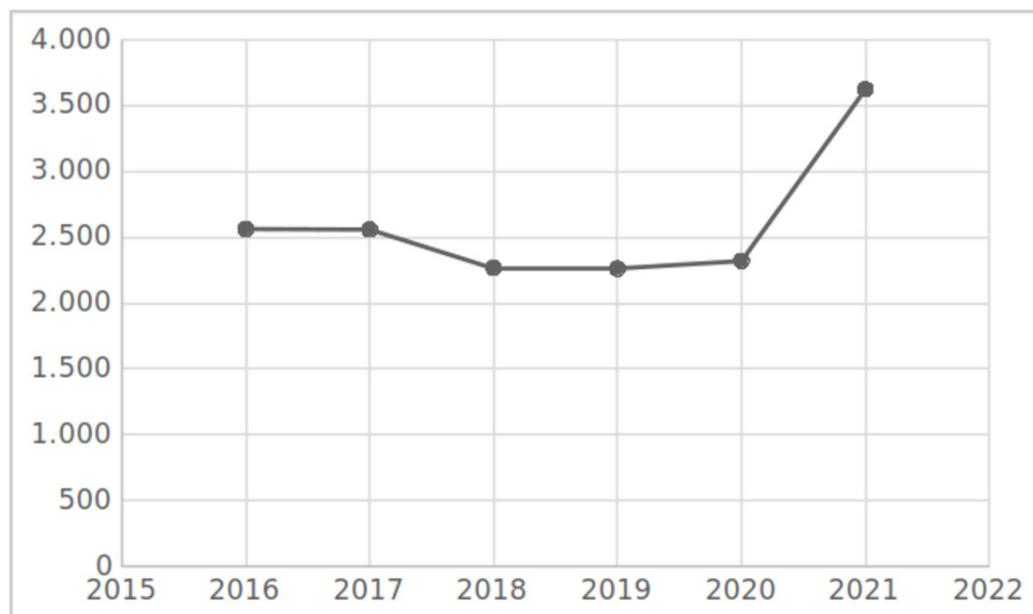
3.3 O impacto no âmbito judicial

A inércia da Administração Pública vem gerando grandes impactos ao judiciário, em razão do sistema administrativo não progredir nem promover os servidores do grupo de magistério de forma devida. Esta inércia faz com que o grupo de servidores busque a via judicial para a implantação de suas progressões e promoções por meio de ação ordinária. A progressão dos servidores públicos é ato administrativo vinculado no Rio Grande do Norte, tendo em vista a vigência da Súmula 17, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, que dispõe:

A progressão funcional do servidor público é ato administrativo vinculado e com efeitos declaratórios, motivo pelo qual, preenchidos os requisitos, a Administração tem o dever de realizar a progressão de nível com base na legislação vigente ao tempo do cumprimento dos requisitos.

Vale ressaltar que os requisitos para progressões tratadas na Súmula 17 já foram debatidos, sendo eles a antiguidade (interstício de dois anos, com respeito ao estágio probatório) e a avaliação de desempenho (está afastada sua obrigatoriedade em razão da inércia da Administração quanto à sua aplicação). Em perspectiva quantitativa da problemática, em um recolhimento de dados no Sistema de buscas do Processo Judicial Eletrônico – PJE, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, em sua primeira instância, tem o montante de ações ajuizadas com o assunto de Plano de Classificação de Cargos e Carreiras, entre as datas de 08/07/2003 até 29/08/2021 na quantidade de 27.012 (vinte e sete mil e doze) resultados encontrados. Observado este montante, fica evidente a “bola de neve” que a Administração Pública do Rio Grande do Norte vem gerando em âmbito administrativo e judicial. De forma detalhada, dos dados recolhidos no PJE – RN, é possível analisar o aclave de ajuizamento de ações entre os anos de 2020 e 2021, não se sabe ao certo o motivo, mas cita-se duas hipóteses: I – os servidores apresentam maior nível informacional acerca de seus direitos às promoções e progressões nos últimos dois anos; II – a Administração vem apresentando maior nível de falhas quanto às concessões de promoções e progressões. De forma detalhada, é possível analisar a proporcionalidade, ano a ano, das ações que versam sobre o Plano de Classificação de Cargos e Carreiras:

Gráfico 1 – Quantidade de ações ajuizadas anualmente



Fonte: Sistema de buscas Processo Judicial Eletrônico/TJRN (1º Grau), 2021. Gráfico dos autores.

O gráfico acima retrata o número de ações ajuizadas no período de 2016 até 29 de agosto de 2021, no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, em sua primeira instância. O relatório foi gerado por meio do sistema de buscas Processo Judicial Eletrônico – PJE, por meio da utilização de filtros de datas e assunto, sendo o último campo para aplicação sobre o Plano de Classificação de Cargos e Carreiras. Após o recolhimento de dados observa-se as seguintes quantidades de ações anuais ajuizadas, com exceção do ano de 2021 que, em razão de seu curso, a busca se limita à data citada. Para o ano de 2016 nota-se o montante de 2.563 (duas mil e quinhentas e sessenta e três) ações ajuizadas; no ano de 2017, 2.559 (duas mil e quinhentas e cinquenta e nove) ações ajuizadas; no ano de 2018, 2.269 (duas mil e duzentas e sessenta e nove) ações ajuizadas; no ano de 2019, 2.263 (duas mil e duzentas e sessenta e três) ações ajuizadas; no ano de 2020, 2.320 (duas mil trezentas e vinte) ações ajuizadas e; por fim, até a data de 29/08/2021, 3.623 (três mil e seiscentas e vinte e três) ações ajuizadas contra o Estado do Rio Grande do Norte.

Nesse sentido, diante do elevado número de ações que tramitam no TJRN sobre o assunto de plano de cargos e carreiras, o impacto do Tema Repetitivo 1075 sobre esses processos é evidente, visto que paralisará a efetivação de milhares de progressões e promoções que são reivindicadas no meio judicial, em razão da inércia da Administração Pública. Mas, como já exposto, a supremacia do interesse público sobre o privado incidirá diante da situação, sendo o interesse público diretamente relacionado às questões do limite orçamentário, logo, o direito adquirido passa a atuar em segundo plano, sendo esta uma das razões que motivou o efeito *erga omnes* da afetação do Tema Repetitivo 1075 do STJ.

4. Tese Fixada pelo STJ

Diante das análises de impactos ofertadas pela incidência do Tema Repetitivo 1075 sobre as demandas judiciais que tramitavam no país, o STJ firmou a tese no sentido de que o fato da superação do limite prudencial pelos entes federados não anulava a obrigatoriedade da concessão da progressão funcional ao servidor público, mediante fundamento de que esse é um direito subjetivo do servidor e decorre de determinações legais preestabelecidas pela própria entidade, sendo, portanto, ilegal o ato de não concessão dessas progressões. Para melhor compreensão, a íntegra da tese firmada dispôs da seguinte forma:

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.

Desse modo, observa-se que diante do julgamento e firmamento da tese do Tema Repetitivo 1075/STJ, as demandas judiciais acerca da temática passaram a ter o devido prosseguimento e afastando, evidentemente, a prejudicial do mérito das sentenças em caso da superação do limite prudencial pelo ente federativo, o qual se faz parte em posição passiva em milhares de demandas não só no âmbito do estado do Rio Grande do Norte, mas também em todo o território nacional.

Considerações finais

O trabalho proposto não pretendeu abranger todos os servidores públicos por esta categoria apresentar elevado número de subcategorias e grupos, mas sim, de forma concisa, delimitar alguns aspectos relevantes da natureza jurídico-administrativa dos servidores em efetivo exercício do magistério do Rio Grande do Norte, ao trabalhar conceitos, legislações, entendimentos consolidados e, no geral, aspectos comportamentais da Administração Pública frente à problemática da inércia nas concessões de promoções e progressões funcionais, bem como a judicialização dos requerimentos e o impacto do Tema Repetitivo 1075 sobre estas demandas.

Em primeiro plano, quanto aos aspectos conceituais do regime jurídico dos servidores públicos no direito brasileiro, apesar de seu vínculo com a Administração Pública no sentido de agente público, nota-se uma ausência de aplicabilidade dos princípios que recaem tanto sobre a Administração quanto sobre os servidores. Por óbvio, a inércia da Administração quanto às concessões de promoções e progressões é resultado de uma omissão conjunta de todo o sistema, porém, vale ressaltar a ausência de eficiência e celeridade nos requerimentos administrativos, estes submetidos às decisões emitidas pela Administração, representada pelo servidor competente.

No que tange à análise do Tema Repetitivo 1075 pelo Superior Tribunal de Justiça, observa-se que o conflito existente nele justifica claramente a afetação do tema em âmbito nacional, vez que o direito adquirido não poder se sobrepor ao interesse público. Bandeira

de Mello, como já tratado, relata sobre as pedras de toque do direito administrativo e deixa evidente a supremacia do interesse público sobre o privado, logo, o Tema Repetitivo 1075 aplica a doutrina, mesmo que de forma indireta. Desse modo, o efeito *erga omnes* se justifica em razão dos Entes não poderem afetar seu orçamento para a concessão de promoções e progressões.

Ocorre, contudo, que em face da LCE n. 322/2006, o impacto do Tema Repetitivo 1075 gera grandes questionamentos, visto que apesar do estado do Rio Grande do Norte estar na situação de superador do limite de gastos com pessoal, tramitam processos judiciais que versam sobre os planos de cargos e carreiras desde o ano de 2003, logo, esta problemática percorre a anos em âmbitos administrativo e judicial, o que leva à conclusão de que o Tema Repetitivo 1075 não apenas justifica questões orçamentárias e seus limites, mas também apresenta suporte, mesmo que de forma indireta, à inércia irresponsável da Administração Pública do Rio Grande do Norte, conclusão esta extraída da análise das ações que tramitam contra a fazenda pública, bem como os relatórios orçamentários emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado, dados estes apresentados na análise.

Quanto às hipóteses em torno da não concessão de promoção e progressão e o aclave existente ao longo dos anos, em especial na transição do ano de 2020 para 2021, as considerações vão no sentido da coexistência de ambos os motivos, quais sejam: a insuficiência informacional dos servidores públicos do grupo de magistério quanto à possibilidade de requerimento administrativo de seus direitos de promoção e progressão. Além disso, verifica-se a omissão da Administração Pública quando o servidor realiza tais requerimentos em instância administrativa, fator este que foi agravado por meio da negativa justificada referente à afetação do Tema Repetitivo 1075.

Nesse sentido, apesar da inércia da Administração Pública apresentar fatores históricos de reincidência, recentemente, com a afetação do Tema Repetitivo 1075 do Superior Tribunal de Justiça, as questões do limite orçamentário passaram a justificar a ausência de implantações de níveis e letras nas fichas funcionais dos professores e especialistas em educação. Assim, um julgado recente mudará uma perspectiva de passado, presente e futuro dos servidores públicos brasileiros acerca de suas progressões e promoções funcionais, conflito marcante entre o direito adquirido e a supremacia do interesse público sobre o privado.

Diante do exposto, a tese firmada demonstra o caráter garantista de direitos presentes fortemente no ordenamento jurídico brasileiro, cuja relevância vincula o orçamento público aos gastos com pessoal e afasta questionamentos acerca da saúde fiscal dos entes federados. Assim, estruturam-se questionamentos acerca do que seria a efetivação do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado no âmbito brasileiro, à vista da fixação da tese acerca da sobreposição dos direitos dos servidores públicos em relação à eficiência orçamentária da superestrutura estatal. Como resultado, constata-se, por fim, a mitigação da aplicabilidade do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 ago. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 05 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 20 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 22 ago. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Primeira Seção). **Precedentes qualificados**. Tema repetitivo 1075: legalidade do ato de não concessão de progressão funcional do Servidor Público, quando atendidos todos os requisitos legais, sob o fundamento de que superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de Ente Público. Brasília: STJ, 3 dez. 2020. https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1075&cod_tema_final=1075. Acesso em: 24 jun. 2021.

CRUZ, Tássia; MICHENER, Gregory; ANDRETTI, Bernardo. **Transparência interna: cumprimento e punição no processo orçamentário municipal brasileiro**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, mar./abr. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190362>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/qtXjdgTZcXTL9DvvrVc68mK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 jun. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Servidores Públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. *E-book*.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Decreto n. 25.587, de 15 de outubro de 2015. Dispõe sobre o funcionamento da Comissão de Gestão do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte** : Poder Executivo, Natal, ano 82, n. 13.544, p. 1, 17 out. 2015. Disponível em: <https://webdisk.diariooficial.rn.gov.br/Jornal/12015-10-17.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Lei Complementar n. 322, de 11 de janeiro de 2006. Dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual, referente à Educação Básica e à Educação Profissional, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte** : Poder Executivo, Natal, n. 11.147, 12 jan. 2006. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2019/07/10/0134877c5c15008c67d45ba457b30453.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Lei Complementar n. 405, de 14 de dezembro de 2009. Concede progressão a servidores públicos da Secretaria de Estado da Educação e

da Cultura (SEEC) ocupantes dos cargos públicos de provimento efetivo de Professor e Especialista de Educação. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte** : Poder Executivo, Natal, n. 12.111, 15 dez. 2009. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao/2019/06/18/6f1059a5034734df614a055fb642db23.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Lei Complementar n. 503, de 26 de março de 2014. Concede progressão a servidores públicos da Secretaria de Estado da Educação e da Cultura (SEEC) ocupantes dos cargos públicos de provimento efetivo de Professor e Especialista de Educação. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte** : Poder Executivo, Natal, n. 13.161, 27 mar. 2014. Disponível em: <https://www.al.rn.leg.br/storage/legislacao/2014/04/04/165449d0a06447dbaaad87c73865fab0.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. **Súmula n. 17**. A progressão funcional do servidor público é ato administrativo vinculado e com efeitos declaratórios, motivo pelo qual, preenchidos os requisitos, a Administração tem o dever de realizar a progressão de nível com base na legislação vigente ao tempo do cumprimento dos requisitos. Natal: Tribunal de Justiça, 2019. Disponível em: <https://www.tjrn.jus.br/documentos/sumulas/693-sumula-n-17/>. Acesso em: 13 jun. 2024.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas. Natal, 29 ago. 2021. Disponível em: <http://www.tce.rn.gov.br/Transparencia/RgfTce#gsc.tab=0>. Acesso em: 29 ago. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça. PJE. Processo Judicial Eletrônico : consulta pública. Natal: TJRN, 2024. Disponível em: <https://pje1g.tjrn.jus.br/pje/login.seam>. Acesso em: 12 jun. 2024.