A C Ó R D Ã O

Órgão Especial

VMF/mahe/hz/drs

RECURSO EM MATÉRIA ADMINISTRATIVA - MOVIMENTAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE CLASSE E PADRÃO - INVIABILIDADE POR AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL - RESOLUÇÃO Nº 6/2005 DO CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO. A progressão funcional e a promoção são as únicas formas de desenvolvimento de carreira que encontram guarida na legislação vigente. Além de a Lei nº 9.421/1996 tratar exclusivamente dessas formas ordinárias, cria condições mínimas e impreteríveis para o avanço de padrões e classes, a saber, o interstício de um ano entre cada concessão e a avaliação de desempenho profissional (art. 7º). Inexiste, portanto, margem de discricionariedade para a criação de instituto desvinculado desses parâmetros. Exegese consentânea com precedentes deste Tribunal, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e do Tribunal de Contas da União.

Recurso conhecido e desprovido.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso em Matéria Administrativa nº TST-RecAdm-7792-63.2012.5.00.0000, em que é Recorrente **SINDICATO DOS TRABALHADORES DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO NO DF - SINDJUS/DF** e Recorrido **TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO**.

O Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União no Distrito Federal - Sindjus/DF objetivou, por meio de requerimento a progressão dos servidores do Quadro Permanente de Pessoal do Tribunal Superior do Trabalho, ocupantes das classes iniciais e intermediárias das categorias funcionais, para o último padrão da última classe de suas categorias funcionais, e a movimentação dos ocupantes dos padrões iniciais e intermediários das classes finais para o último padrão da mesma classe.

O Exmo. Ministro Presidente desta Corte, em despacho exarado em 26/4/2012, a fls. 87, indeferiu o pleito com base nas razões jurídicas apresentadas pela Divisão de Legislação de Pessoal, que haviam sido corroboradas pela Secretaria de Gestão de Pessoas e pela Diretoria-Geral da Secretaria.

Inconformado, o requerente interpõe o presente recurso a fls. 94-120, propugnando a reforma da decisão recorrida. Renova, para tanto, o argumento do princípio da separação dos Poderes e da independência orçamentária, financeira e administrativa dos Tribunais, invocando os arts. 2º, 95, 96 e 99 da Constituição da República. Reitera que a autonomia deste Tribunal permite, independentemente da adoção de procedimento semelhante por outros Órgãos do Poder Judiciário, a realização da "movimentação extraordinária", citando, novamente, atos normativos para embasar seu requerimento. Acrescenta que negar a concessão da progressão extraordinária requerida configuraria ofensa à isonomia em relação aos servidores que a obtiveram no passado, aduzindo como justificativa complementar para o deferimento do pedido a defasagem na remuneração dos substituídos.

É o relatório.

V O T O

1 - CONHECIMENTO

Presentes os pressupostos genéricos de admissibilidade do recurso, concernentes à tempestividade e à representação, **conheço** do apelo.

2 - MÉRITO

2.1 - RECURSO EM MATÉRIA ADMINISTRATIVA - MOVIMENTAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DE CLASSE E PADRÃO

O Sindicato-recorrente formulou na qualidade de substituto processual, pedido de "progressão excepcional" dos servidores substituídos, sob a alegação de que as Leis nºs 9.421/1996, 10.475/2002 e 11.416/2006 não constituem obstáculo para a implementação da "movimentação extraordinária", tendo em vista a separação dos Poderes e a autonomia administrativa dos Tribunais.

Por despacho, o Ministro Presidente indeferiu o pleito, consignando o entendimento externado nos pareceres apresentados pela Divisão de Legislação de Pessoal e pela Secretaria de Gestão de Pessoas, nos seguintes termos:

Assim, depreende-se dos transcritos normativos que ficaram consignados dois requisitos para a promoção do servidor: o interstício mínimo de um ano e a aprovação na avaliação formal de desempenho. Ademais, ficou expressamente determinado que a progressão dar-se-ia sempre de um padrão para o seguinte.

Desse modo, o legislador afastou, deliberadamente, a possibilidade de concessão, por meio de ato normativo, de progressão ou promoção extraordinária nos padrões e classes das respectivas carreiras.

Com o advento da Lei 11.416/2006, foram preservadas as mesmas exigências previstas na Lei nº 9.421/96, conforme disposto a seguir:

Art. 9º O desenvolvimento dos servidores nos cargos de provimento efetivo das Carreiras dos Quadros de Pessoal do Poder Judiciário dar-se-á mediante progressão funcional e promoção.

§ 1º A progressão funcional é a movimentação do servidor de um padrão para seguinte dentro de uma mesma classe, observado o interstício de um ano, sob os critérios fixados em regulamento e de acordo com o resultado de avaliação formal de desempenho.

§ 2º A promoção é a movimentação do servidor do último padrão de uma classe para o primeiro padrão da classe seguinte, observado o interstício de um ano em relação à progressão funcional imediatamente anterior, dependendo, cumulativamente, do resultado de avaliação forma l de desempenho e da participação em curso de aperfeiçoamento oferecido, preferencialmente, pelo órgão, na forma prevista em regulamento."

Nessa esteira, o Órgão Especial deste Tribunal, em 23/4/1998, examinou recurso da União contra decisão do Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região, nos autos do RMA-404 .047/97.6, seq. 6, e considerou incabível a progressão funcional extraordinária após a edição da Lei nº 9.421/96, a saber:

"PROGRESSÃO FUNCIONAL. CONCESSÃO APÓS A VIGÊNCIA DA LEI 9421/96. PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE DAS LEIS.

A lei nova tem eficácia imediata para todas as situações jurídicas, exceto na ocorrência de direito

adquirido, coisa julgada ou ato jurídico perfeito. Assim, inexistindo direito à progressão funcional extraordinária, descabe concedê-la retroativamente, uma vez que a Lei 9.421/96, editada em 24/12/96, expressamente fixou os critérios a serem observados para progressão.

Recurso em Matéria Administrativa conhecido e provido para negar a pretensão." .

Ressalta-se, ainda, a fundamentação apresentada no voto condutor desse Acórdão:

"Antes de ser implantado o novo PCS, os Tribunais Superiores do país procediam, segundo a conveniência administrativa, as progressões extraordinárias de seus servidores, uma vez que inexistia regulamento ou lei que estabelecesse critério para sua realização, como exige o disposto no art. 10, parágrafo único, da Lei 8.112/90. Na verdade, no âmbito do TST, tais ascensões sempre ocorreram após a concessão pela Suprema Corte da mesma vantagem."

Situações congêneres a que ora se examina já foram objeto de análise nesta Corte, a exemplo dos acórdãos proferidos no TST-RMA-436.065/98.0, seq. 7, e no TST-RMA-513.026/98.0, seq. 8; no Tribunal de Contas da União, a exemplo da Decisão nº 827/1999 nos autos do processo TC 675 .1 29/199 7-4, seq. 9; e no Tribunal Regional Federal da 5ª Região , nos autos da Apelação Cível n° 2004.84.00.0.04 510-6, aplicando-se, em todos, o mesmo entendimento aqui apresentado.

Diante dessa decisão o recorrente, em seu arrazoado, propugna a sua reforma, com base no princípio da separação dos Poderes e da independência orçamentária, financeira e administrativa dos Tribunais, invocando os arts. 2º, 95, 96 e 99 da Constituição da República. Reitera que a autonomia deste Tribunal permite, independentemente da adoção de procedimento semelhante por outros Órgãos do Poder Judiciário, a realização da "movimentação extraordinária", citando, novamente, atos normativos para embasar seu requerimento. Acrescenta que negar a concessão da progressão extraordinária requerida configuraria ofensa à isonomia em relação aos servidores que a obtiveram no passado, aduzindo como justificativa complementar para o deferimento do pedido a defasagem na remuneração dos substituídos.

Razão não assiste ao recorrente.

Ora, a progressão funcional e a promoção são as únicas formas de desenvolvimento de carreira que encontram guarida na legislação vigente à época do pedido. Da mesma forma, a Lei nº 9.421/96, ao tratar exclusivamente dessas formas ordinárias, cria condições mínimas e impreteríveis para o avanço de padrões e classes, a saber, o interstício de um ano entre cada concessão e a avaliação de desempenho profissional (art. 7º). Inexiste, portanto, margem de discricionariedade para a criação de instituto desvinculado desses parâmetros, não sendo possível a movimentação extraordinária por falta de comando legal expresso nesse sentido.

Consequentemente, a interpretação mais adequada diante do silêncio da norma é a de que a movimentação extraordinária não encontra supedâneo no ordenamento jurídico vigente.

Nesse sentido inúmeros são os julgados a credenciar a tese e a justificar a manutenção da decisão da Presidência, senão vejamos:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PODER JUDICIÁRIO. PROGRESSÃO FUNCIONAL. EFEITOS FUNCIONAIS E FINANCEIROS. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 1. A movimentação extraordinária, permitida antes do advento da lei nº 9.421/96, decorria do juízo de conveniência e oportunidade da administração pública, eis que não havia previsão legal que a determinasse; 2. Ante a autonomia administrativa e financeira dos órgãos do Poder Judiciário, a concessão de progressões funcionais por uns não confere idêntico

direito aos servidores dos outros; 3. Hipótese em que não há ilegalidade na resolução nº 06/98 do TRT da 6ª região que concedeu aos ocupantes das classes iniciais e intermediárias progressão funcional para o último padrão da última classe da carreira, com efeitos funcionais retroativos a 26/12/96 e efeitos financeiros a partir de sua publicação (07/03/98); 4. Apelação improvida. (Processo TRF-5ª Região-AC-308384/PE; Rel. Des. Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima; DJ de 15/10/2007)

ADMINISTRATIVO. CONCESSÃO DE PROGRESSÃO FUNCIONAL. LEI Nº 9.421/96. REQUISITOS. - Ação dos servidores do TRT da 6ª região visando à progressão funcional para o último padrão da classe final da carreira, na forma que fora concedida pelo STF, TSE e STJ. A partir da lei nº 9.421/96, a progressão funcional no âmbito do poder judiciário da união passou a ser vinculada aos requisitos ali estabelecidos, deixando de existir a possibilidade de movimentação extraordinária de padrão. Apelação improvida. (Processo TRF-5ª Região-AC-323797/PE; Rel. Des. Federal Ridalvo Costa, DJ de 22/7/2005)

No mesmo sentido, decisão proclamada no Tribunal de Contas da União revela referido entendimento:

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS. DETERMINAÇÃO PARA TORNAR SEM EFEITO MOVIMENTAÇÕES EXTRAORDINÁRIAS DE SERVIDORES. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO A DIREITO ADQUIRIDO, À SEGURANÇA JURÍDICA E AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. EXPRESSA PREVISÃO NO ART. 7º DA LEI 9.421/96 DE OBRIGATORIEDADE DA OBSERVÂNCIA DO INTERSTÍCIO MÍNIMO DE UM ANO PARA A PROGRESSÃO FUNCIONAL E PROMOÇÃO DE SERVIDOR NA RESPECTIVA CARREIRA. DESPROVIMENTO. É ilegal a movimentação de servidores dentro das respectivas carreiras, de um padrão para o seguinte, com interstício inferior a um ano, ante o expressamente disposto no art. 7º da Lei 9.421/96.

Insurge-se o recorrente contra a determinação inserta no subitem 9.2.11 do Acórdão 1.376/2005-2ª Câmara, pelo qual foi determinado ao Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas que tornasse sem efeito as movimentações extraordinárias de padrões implementadas por meio da Portaria 459/01, em desconformidade com o disposto no artigo 7º da Lei 9.421/1996.

A título de esclarecimento, transcrevo o art. 7º da Lei 9.421/96:

"Art. 7° A promoção nas carreiras dar-se-á sempre de um padrão para o seguinte, com interstício mínimo de um ano, em épocas e sob critérios fixados em regulamento, em função do resultado de avaliação formal do desempenho do servidor." (g.m.)

Mesmo com a nova redação do dispositivo, transcrito pela Lei 10.475/2002, foi mantida a exigência de interstício mínimo de um ano para promoção funcional ou progressão na carreira:

Art. 7º O desenvolvimento dos servidores nas carreiras de que trata esta Lei dar-se-á mediante progressão funcional e promoção. (Redação dada pela Lei n. 10.475/2002)

§ 1º A progressão funcional é a movimentação do servidor de um padrão para o seguinte, dentro de uma mesma classe, observado o interstício mínimo de 1 (um) ano, com a periodicidade prevista em regulamento, sob os critérios nele fixados e de acordo com o resultado de avaliação formal de desempenho.

§ 2º A promoção é a movimentação do servidor do último padrão de uma classe para o primeiro padrão da classe seguinte, observado o interstício mínimo de 1 (um) ano em relação à progressão funcional imediatamente anterior, dependendo, cumulativamente, do resultado de avaliação formal do desempenho e da participação em curso de aperfeiçoamento, ação ou programa de capacitação, na forma prevista em regulamento." (g.m.)

A partir da vigência da Lei 9.421/96, existe expressa previsão legal no sentido de as movimentações de servidores nas respectivas carreiras do Poder Judiciário se darem de forma ordinária, observando o intervalo temporal mínimo de um ano.

Não se pode presumir, portanto, que a ausência de proibição legal à movimentação extraordinária de servidores autorize a Administração do TRE/AM a dispensar, ao alvedrio da lei, a aplicação do referido interstício. Essa interpretação viola o princípio da legalidade, estampado no caput do art. 37 da Constituição Federal, segundo o qual, ao administrador público somente é permitido a prática ou abstenção de ato quando autorizado em lei. Não se aplica ao caso vertente o regime da legalidade do Direito Privado, pelo qual é facultado ao particular fazer ou deixar de fazer aquilo que a lei não proíbe.

O ato administrativo do TRE/AM que autorizou a realização de movimentação extraordinária de servidores daquele órgão (Portaria 459/2001) e ensejou a determinação ora atacada afronta diretamente o art. 7º da Lei 9.421/96, a qual não prevê a referida liberalidade. Houvesse o legislador a intenção de facultar aos órgãos judiciários a possibilidade da movimentação extraordinária, tê-la-ia consignado, de forma expressa, no texto legal.

Esse entendimento é assentado em reiteradas deliberações deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 2.627/2004, 871/2005 e 920/2005, todos da Segunda Câmara e, ainda os Acórdãos 409/2003 e 1.265/2003, ambos do Plenário.

Ao argumento do recorrente de que a legalidade da concessão de movimentação extraordinária reside na autonomia dos Tribunais, opõe-se o imperativo constitucional que veda a atividade administrativa contrária à lei, não havendo como confundir autonomia com descumprimento de comando legal.

Assim, não há de invocar-se o direito adquirido e a segurança jurídica para manutenção das movimentações impugnadas, porquanto a prática de ato flagrantemente *contra legem* não é apta a gerar direitos, é insuscetível de convalidação posterior por ato da Administração e não se incorpora ao patrimônio jurídico do beneficiário.

Não se trata aqui de aplicação retroativa de nova interpretação pelo TCU, porquanto ao tempo em que foi emitido a Portaria 459/2001-TRE/MA vigia a Lei 9.421/96, que disciplinou especificamente a movimentação de servidores no quadro das respectivas carreiras, não prevendo qualquer hipótese de dispensa do interstício mínimo de um ano.

Também não se justifica a violação de expressa disposição legal ao argumento da eqüidade, visto que o julgador somente está autorizado a decidir o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais do Direito quando a lei for omissa, conforme determina o art. 4º do Decreto-Lei 4.657/42 (Lei de Introdução ao Código Civil), o que não se ajusta à situação vertente.

Com relação aos demais argumentos aduzidos pelo recorrente, acolho a análise da Unidade Técnica, cujos fundamentos incorporo ao meu voto.

(Processo TCU-019865/2003-8, Segunda Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)

Por derradeiro, cabe a lembrança, na espécie, da Resolução nº 6/2005 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, no seguinte teor:

Veda a movimentação extraordinária de classe e padrão aos servidores da Justiça do Trabalho

O PRESIDENTE DO CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO, no uso de suas atribuições regimentais, e tendo em vista o decidido nas sessões de 23 de setembro e 27 de outubro de 2005,

Considerando que ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho compete apreciar matérias administrativas que, em razão de sua relevância, extrapolem o interesse individual de magistrados ou servidores da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus, com propósito de uniformização, conforme o disposto no art. 5º, inciso VIII, do Regimento Interno do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, e

Considerando o disposto na Lei nº 9.421, de 24 de dezembro de 1996, no art. 7º, § 2º, com a redação do art. 1º da Lei nº 10.475, de 27 de junho de 2002,

RESOLVE:

Art. 1º É vedada a movimentação extraordinária de classe e padrão aos servidores da Justiça do Trabalho.

Art. 2º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Registre-se. Publique-se. Cumpra-se.

Assim, nego provimento ao recurso.

ISTO POSTO

ACORDAM os Ministros do Órgão Especial do Tribunal Superior do Trabalho, por unanimidade, conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento.

Brasília, 5 de Dezembro de 2012.

Firmado por Assinatura Eletrônica (Lei nº 11.419/2006)

Ministro Vieira de Mello Filho

Relator

fls.

PROCESSO Nº TST-RecAdm-7792-63.2012.5.00.0000

Firmado por assinatura eletrônica em 07/12/2012 pelo Sistema de Informações Judiciárias do Tribunal Superior do Trabalho, nos termos da Lei nº 11.419/2006.