P.G.E.
Fls. nº 09

Protocolo: **15.219.485-4**
Interessado: **Secretaria de Estado da Administração e da Previdência**
Assunto: **Cumprimento de Lei nº. 19.495/2018**

Informação nº. 104/2018-ATJ/GAB/PGE

1. Relatório:

Trata-se de protocolado encaminhado pelo Secretário de Estado da Administração e da Previdência, Sr. Fernando Guignone, em que se formulou consulta à Procuradoria Geral do Estado a respeito da aplicação da Lei Estadual nº. 19.495/2018, que alterou a Lei Estadual 16.164/2009.

O diploma legislativo mais recente incluiu no texto de 2009 um parágrafo único ao art. 8º da Lei 16.164/2009 com o seguinte texto:

> "Parágrafo único. Para fins do disposto no art. 2º desta Lei, o tempo transcorrido entre a data de demissão ou exoneração e a data de retorno ao serviço público estadual deverá ser considerado como de efetivo exercício no cargo e carreira, para fins de enquadramento, progressão e promoções, devendo a contagem de tempo de contribuição observar o disposto no § 9º do art. 201 da Constituição da República e na Lei nº 7.634 de 13 de julho de 1982. (NR)"

Por conta disso, a SEAP afirma que vem sofrendo diversos questionamentos a respeito da lei, relacionados "*i) à aplicação do parágrafo único aos servidores inativos; ii) à concessão de desenvolvimento na carreira se esta depende de averbação dos períodos para contagem de tempo; iii) à utilização dos mesmos parâmetros observados para o Quadro Próprio do Poder Executivo para concessão de promoção e progressão; e iv) submissão de concessão de promoção e progressão ao disposto no art. 33 do Decreto nº. 2879/2015*" (fl. 07).

A SEAP ainda questiona "*se a lei eventualmente não padece de vício de iniciativa, tendo em vista a matéria disciplinada*".

É o relatório.

P.G.E.
Fls. 10

2. Análise do protocolado:

2.1. Introdução:

Primeiramente, diga-se que a presente manifestação jurídica é meramente opinativa quanto à legalidade da Lei Estadual nº. 19.495/2018, razão pela qual não há qualquer incursão em seu mérito.

2.2. Inconstitucionalidade formal da Lei Estadual nº. 19.495/2018:

A última indagação da SEAP deve ser a primeira a ser respondida, a saber, se a Lei Estadual nº. 19.494/2018 padece de vício de iniciativa.

Isso porque uma vez que se conclua pela sua inconstitucionalidade formal, já não resta a possibilidade de sua aplicação em nenhuma das hipóteses levantadas nos questionamentos que vem sendo postos à SEAP.

Pois bem.

Como se pode observar no site da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (www.alep.pr.gov.br), o Projeto de Lei nº. 837/2017, que deu origem à Lei Estadual nº. 19.495/2018 teve iniciativa parlamentar, mais especificamente, iniciou-se a partir de proposta do deputado Luiz Cláudio Romanelli.

Na sequência, observa-se que após o trâmite legislativo, houve a sanção tácita do projeto, que foi, então, promulgado pelo Presidente da Casa Legislativa Estadual, o Deputado Ademar Traiano, nos termos do art. 71, §7º da Constituição Estadual.

Verifica-se, porém, que a matéria é daquelas cuja iniciativa do projeto de lei é privativa do Chefe do Poder Executivo, eis que trata, basicamente, de critérios de promoção e progressão de servidores públicos, além de cômputo de tempo de serviço de servidores anistiados (cujos reflexos elevam os gastos do Poder Público com folha de pagamento).

Prevê a Constituição Estadual (que neste ponto reproduz por simetria o art. 61, §1º, II, "a" e "c" da Constituição Federal) o que segue:

> "Art. 66. Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:
>
> **I - criação de cargos, função ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;**

11

> **II - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria**, reforma e transferência de policiais militares para a reserva;
>
> III - organização da Defensoria Pública do Estado e das Polícias Civil e Militar;
>
> IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública."

Claro está que o projeto de iniciativa parlamentar trata do regime jurídico de servidores públicos anistiados, além de, indiretamente, implicar aumento de suas remunerações, razões pelas quais violados os incisos I e II do art. 66 da Constituição do Estado.

Logo, o caso é de vício formal insuperável de inconstitucionalidade.

Na justificativa apresentada ao Projeto de Lei 837/2017, extraída do sítio da Assembleia Legislativa do Paraná na internet (www.alep.pr.gov.br), o Exmo. Sr. Deputado Luiz Claudio Romanelli, autor do projeto, afirma que este não criaria novas despesas ao Erário, eis que promoções e progressões já estariam contempladas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual.

Entretanto, é evidente que o reenquadramento decorrente da contagem do tempo transcorrido entre a data de demissão ou exoneração e a data de retorno ao serviço público estadual implica em aumento de despesa, ainda que eventualmente estejam, como se alega, as promoções e progressões previstas na LDO e na LOA.

Como visto, a lei prevê que "*os servidores anistiados poderão requerer a revisão dos enquadramentos funcionais, com base no disposto no parágrafo único do art. 8° da Lei n° 16.164, de 2009*", o que significa, para os beneficiários, imediato incremento salarial, à consideração do tempo de afastamento entre a data do desligamento e a do retorno à atividade como de efetivo exercício no cargo e carreira, para fins de enquadramento, progressão e promoções.

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo.

Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido: ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 21.8.2008.

As observações de Gilmar Mendes, a propósito do art. 61, § 1°, I, da Constituição da República, são pertinentes:

P.G.E.
Fls. n.º 12

> Quis o constituinte que temas relacionados ao regime jurídico de servidores públicos, civis e militares, estivessem subordinados à iniciativa de lei reservada ao Presidente da República. Da mesma forma, deve ter origem no Executivo lei que dispõe sobre a existência de órgãos da Administração. (...) Desse modo, leis de aumento de vencimentos ou de criação de vantagens somente podem resultar da iniciativa do Chefe do Executivo. (MENDES, G. F., COELHO, I. M. E BRANCO, P. G. G., Curso de direito constitucional. 4ª Ed, São Paulo: Saraiva, p. 917-818)

Foi, inclusive, com fundamento na necessidade de controle do Poder Executivo que foram editadas as Súmulas 679 ("*A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva*") e 681 do STF ("*É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária*"), pois subtrairiam do controle do Estado a normatização dos salários dos servidores.

Esta PGE tem pareceres no sentido de que organização administrativa do Estado é matéria privativa do Chefe do Poder Executivo. Destaca-se o parecer de nº 282, da lavra de Luiz G. Marinoni, aprovado em 12/12/2007 que assim afirma:

> "Entretanto, uma interpretação neste sentido contraria todo o sistema constitucional brasileiro. Observe-se que a Constituição Federal estabelece em seu art. 61 que a iniciativa para projetos de lei que disponham sobre a organização administrativa é da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. (...)
>
> E o mesmo dispositivo encontra-se na Constituição do Estado do Paraná, sem eu art. 66:"

Note-se que a Constituição Estadual, violada no presente caso, nem poderia prever competência diferente para o projeto de lei que trata de regime jurídico de servidores do Poder Executivo, já que o caso é de aplicação da regra da CF/88 por simetria em âmbito estadual.

> Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafo único do artigo 12 da lei 10789 do estado de santa catarina. Emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada. Competência privativa do chefe do poder executivo. Aumento de despesa. Ausência de previsão orçamentária. 1. **Criação de gratificação Pró-labore de Êxito Fiscal. Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, artigos 61, § 1°, II, a e c e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. Precedentes.** 2. Ausência de prévia dotação orçamentária para o pagamento do benefício instituído pela norma impugnada. Violação ao artigo 169 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional 19/98. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2.079, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 18.6.2004)

> Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 3° da lei N° 15.215/2010 do estado de Santa Catarina. Concessão de gratificação a servidores públicos estaduais. Dispositivo incluído por emenda parlamentar em projeto de conversão de medida provisória. Matéria de iniciativa privativa do chefe do poder executivo. Servidores públicos estaduais. Remuneração. Aumento da despesa prevista. Vedação. Matéria estranha ao objeto original da medida provisória submetida à conversão. Inobservância do devido processo legislativo. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. arts. 2°, 61, § 1°, II, "a" e "c", 62 e 63, I, da Constituição da República. Precedentes. 1. **Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, embora**

P.G.E. Fls. nº 13

> **o poder de apresentar emendas alcance matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art. 63, I, da Constituição da República, bem como quando desprovidas de pertinência material com o objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva. Precedentes.** 2. Inconstitucionalidade formal do art. 3° da Lei n° 15.215/2010 do Estado de Santa Catarina, por vício de iniciativa. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF; ADI 4433; Rel[a] Min. Rosa Weber; Julg. 18/06/2015; DJE 02/10/2015; Pág. 34)

No mesmo sentido, enfatizando as hipóteses em que seria possível incremento de despesa por iniciativa parlamentar:

> Processo constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de iniciativa do executivo. Emenda parlamentar que provoca aumento de despesa. Inconstitucionalidade. 1 . **Os dispositivos impugnados, introduzidos por emenda parlamentar em Lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, introduziram aumento da despesa prevista sem pertencerem aos casos em que há autorização constitucional para fazê-lo**. 2. **Ação direta com declaração de procedência do pedido**. (STF; ADI 2810; Tribunal Pleno; Rel. Min. Roberto Barroso; Julg. 20/04/2016; DJE 10/05/2016; Pág. 36)

Em matéria de anistia, o STF também já afirmou que cabe ao Chefe do Poder Executivo tratar do regime jurídico dos servidores:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.000, 16 DE JANEIRO DE 1.997, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. CONCESSÃO DE ANISTIA ÀS FALTAS PRATICADAS POR SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 37, CAPUT E INCISO II, E 61, § 1°, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. O artigo 61, § 1°, inciso II, alínea "c", da Constituição do Brasil foi alterado pela EC 19/98. (...) **O legislador estadual não pode usurpar a iniciativa legislativa do Chefe do Executivo, dispondo sobre as matérias reservadas a essa iniciativa privativa. Precedentes. 3. O ato impugnado diz respeito a servidores públicos estaduais --- concessão de anistia a faltas funcionais. A iniciativa de leis que dispõem sobre regime jurídico de servidores públicos é reservada ao Chefe do Poder Executivo.** Precedentes. 4. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 7.000, 16 de janeiro de 1.997, do Estado do Rio Grande do Norte." (ADI 1594, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2008, DJe-157 DIVULG 21-08-2008 PUBLIC 22-08-2008 EMENT VOL-02329-01 PP-00034)

E sobre lei paranaense, o STF afirmou:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.293, DE 20 DE JUNHO DE 1.990, DO ESTADO DO PARANÁ. ANISTIA. INTEGRANTES DO MAGISTÉRIO E DEMAIS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DO PARANÁ. PUNIÇÃO DECORRENTE DE INTERRUPÇÃO DAS ATIVIDADES PROFISSIONAIS. PARALISAÇÃO. PUNIÇÕES SEM EFEITOS DE 1° DE JANEIRO A 20 DE JUNHO DE 1.990. NÃO-CUMPRIMENTO DO PRECEITO. CRIME DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 22, INCISO I; 25, CAPUT; 61, § 1°, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. O ato normativo impugnado respeita a "anistia" administrativa. A lei paranaense extingue punições administrativas às quais foram submetidos servidores estaduais. 2. Lei estadual que concede "anistia" administrativa a servidores públicos estaduais que interromperam suas atividades --- paralisação da prestação de serviços públicos. **3. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que cabe ao Chefe do Poder Executivo deflagrar o processo legislativo referente a lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem assim**

FLS. 14

> **disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. 4. Aplica-se aos Estados-membros o disposto no artigo 61, § 1°, inciso II, da Constituição do Brasil. Precedentes. 5. Inviável o projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo que disponha a propósito servidores públicos --- "anistia" administrativa, nesta hipótese --- implicando aumento de despesas para o Poder Executivo.** 6. Ao Estado-membro não compete inovar na matéria de crimes de responsabilidade --- artigo 22, inciso I, da Constituição do Brasil. Matéria de competência da União. "São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento" [Súmula 722]. 7. Ação direta julgada procedente, por maioria, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 9.293/90 do Estado do Paraná." (STF. ADI 341, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2010, DJe-105 DIVULG 10-06-2010 PUBLIC 11-06-2010 EMENT VOL-02405-01 PP-00001 RT v. 100, n. 904, 2011, p. 155-168)

Nem mesmo a sanção (expressa ou tácita) pelo chefe do Poder Executivo convalidaria o vício de iniciativa em projeto de origem parlamentar do qual resulte aumento de despesa, conforme o entendimento uníssono do STF, representado pela Ementa abaixo:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MINEIRA N. 13.054/1998. EMENDA PARLAMENTAR. INOVAÇÃO DO PROJETO DE LEI PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE QUADRO DE ASSISTENTE JURÍDICO DE ESTABELECIMENTO PENITENCIÁRIO E SUA INSERÇÃO NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE SECRETARIA DE ESTADO. EQUIPARAÇÃO SALARIAL COM DEFENSOR PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. OFENSA AOS ARTS. 2°, 5°, 37, INC. I, II, X E XIII, 41, 61, § 1°, INC. II, ALÍNEAS A E C, E 63, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. C**ompete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre as matérias previstas no art. 61, § 1°, inc. II, alíneas a e c, da Constituição da República, sendo vedado o aumento das despesas previstas mediante emendas parlamentares (art. 63, inc. I, da Constituição da República).** 2. A atribuição da remuneração do cargo de defensor público aos ocupantes das funções de assistente jurídico de estabelecimento penitenciário é inconstitucional, por resultar em aumento de despesa, sem a prévia dotação orçamentária, e por não prescindir da elaboração de lei específica. 3. **A sanção do Governador do Estado à proposição legislativa não afasta o vício de inconstitucionalidade formal.** 4. A investidura permanente na função pública de assistente penitenciário, por parte de servidores que já exercem cargos ou funções no Poder Executivo mineiro, afronta os arts. 5°, caput, e 37, inc. I e II, da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (STF. ADI 2113, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009, DJe-157 DIVULG 20-08-2009 PUBLIC 21-08-2009 EMENT VOL-02370-01 PP-00130)

Portanto, uma vez que está claro que a matéria tratada no parágrafo único do art. 8° da Lei 16.164/2009, incluído pelo art. 1° da Lei 19.495/2018 é daquelas de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo; e tendo o projeto de lei, no caso, sido iniciado por parlamentar, evidenciada está a inconstitucionalidade formal da norma, que justifica a sua não aplicação.

2.2. Inconstitucionalidade material da Lei Estadual n°. 19.495/2018:

Além da inconstitucionalidade por vício de iniciativa mais que evidente no caso, o texto legal comporta ainda inconstitucionalidade material, por não ter observado na integralidade o que prevê o art. 8° do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias da

15

Constituição Federal (de reprodução obrigatória em sede estadual), que se aplica ao caso por conta do art. 39, §3° do ADCT da Constituição Estadual.

Prevê o dispositivo o art. 8° do ADCT:

> "Art. 8°. É concedida anistia aos que, no período de 18 de setembro de 1946 até a data da promulgação da Constituição, foram atingidos, em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção, institucionais ou complementares, aos que foram abrangidos pelo Decreto Legislativo n° 18, de 15 de dezembro de 1961, e aos atingidos pelo Decreto-Lei n° 864, de 12 de setembro de 1969, asseguradas as promoções, na inatividade, ao cargo, emprego, posto ou graduação a que teriam direito se estivessem em serviço ativo, **obedecidos os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos**."

Já o dispositivo da Lei Estadual n°. 19.495/2018 prevê que:

> "Art. 1° Acresce o parágrafo único ao art. 8° da Lei n° 16.164, de 6 de julho de 2009,com a seguinte redação:
>
> Parágrafo único. Para fins do disposto no art. 2° desta Lei, o tempo transcorrido entre a data de demissão ou exoneração e a data de retorno ao serviço público estadual deverá ser considerado como de efetivo exercício no cargo e carreira, para fins de enquadramento, progressão e promoções, devendo a contagem de tempo de contribuição observar o disposto no § 9° do art. 201 da Constituição da República e na Lei n° 7.634 de 13 de julho de 1982. (NR)"

Note-se que em momento algum a Lei Estadual reproduziu um dos trechos mais importantes do art. 8° do ADCT, qual seja, aquele que exige que para que se considere como tempo de exercício no cargo e carreira o tempo de afastamento do serviço público em razão da anistia sejam observados "*os prazos de permanência em atividade previstos nas leis e regulamentos vigentes, respeitadas as características e peculiaridades das carreiras dos servidores públicos civis e militares e observados os respectivos regimes jurídicos.*" (art. 8°, ADCT).

Por isso, o artigo de lei estadual é também materialmente inconstitucional vez que cria a contagem ficta de tempo de serviço que o constituinte não criou o que viola, no mínimo, o art. 8° do ADCT e também o art. 40, §10° da CF/88, segundo o qual: "*§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.*".

Ademais, o Supremo Tribunal Federal já decidiu (em sede de repercussão geral) que:

> "Recurso extraordinário. Repercussão geral da questão constitucional reconhecida. Reafirmação de jurisprudência. 2. Direito Administrativo. 3. Anistia política. **Militar. Art. 8° do ADCT. Promoção. Quadro diverso. Impossibilidade.** Recurso extraordinário não provido." (ARE 799908 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 01/05/2014, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 03-06-2014 PUBLIC 04-06-2014)

P.G.E
Fls. n.º 16

Ou seja, a aplicação do art. 8° somente pode se dar no cargo originalmente ocupado pelo servidor. Todavia, a Lei Estadual n°. 19.495/2018 não faz qualquer ressalva, em questão cuja simetria era obrigatória, razão pela qual verificada a inconstitucionalidade material do texto legal.

3. Conclusão:

Ante o exposto, conclui-se pela inconstitucionalidade formal do art. 1° da Lei 19.495/2018, por vício de iniciativa e pela sua inconstitucionalidade material, recomendando-se que o dispositivo não seja aplicado pela Administração Pública.

Informa-se, desde já, que a Procuradoria Geral do Estado está em vias de ingressar com Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Estadual n°. 19.495/2018, para impugná-la em caráter definitivo.

É a informação.

Submeta-se à apreciação superior.

Curitiba, 25 de junho de 2018.

Carolina Kummer Trevisan
Procuradora do Estado do Paraná

I - Ciente;

II - Encaminhe-se o processo ao Gabinete do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral do Estado.

Curitiba, 25 de junho de 2018.

ANDRÉA MARGARETHE ROGOSKI ANDRADE
Procuradora-Chefe
Coordenadoria do Consultivo - CCON/PGE

ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Gabinete do Procurador-Geral

Protocolo nº 15.219.485-4
Despacho nº 418/2018 - PGE

I. Aprovo a Informação nº 104/2018-AT/PGE, da lavra da Procuradora do Estado Carolina Kummer Trevisan, fls. 09/16;

II. Restitua-se à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência - SEAP.

Curitiba, 28 de junho de 2018.

Sandro Marcelo Kozikoski
Procurador-Geral do Estado