



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA DE RECURSOS HUMANOS

Despacho nº 621/2021-PGE
Parecer nº 014/2021-PGE
Publicação em Diário Oficial
Edição nº 10.967 de 01/07/2021



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS MILITARES

PARECER N. 014/2021 – PGE

PROMOÇÕES E PROGRESSÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. REFLEXOS DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 231/2020. EFEITOS FUNCIONAIS E FINANCEIROS APÓS A PUBLICAÇÃO, NO DIÁRIO OFICIAL, DE DECRETO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE RETROATIVIDADE. GARANTIA DE IMPLEMENTAÇÃO DE AVANÇOS PLENAMENTE ADQUIRIDOS SOB A ÉGIDE DA LEGISLAÇÃO ANTERIOR. RESPEITO À SEGURANÇA JURÍDICA. AVANÇOS FUNCIONAIS NAS CARREIRAS DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO PARANÁ.

I. Relatório

Trata-se, na origem, de expediente encaminhado pela Divisão de Cargos e Salários da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – DCSA/SEAP, com questões a serem dirimidas em virtude das alterações promovidas pela Lei Complementar Estadual n. 231/2020 a respeito das promoções e progressões dos servidores estaduais.



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS MILITARES

Os autos foram, então, encaminhados ao Departamento de Recursos Humanos e Previdência – DRH/SEAP que, mantendo os questionamentos trazidos pelo SCSA/SEAP, enviou-os ao Gabinete do Secretário da Administração e Previdência, que formulou a presente consulta.

II. Delimitação do objeto da consulta

O objeto da consulta foi delineado no Ofício n. 527/2021 do Gabinete do Secretário da Administração e da Previdência – SEAP, que faz remissão ao Memorando n. 003/2021 – DCSA/SEAP. Sob o aspecto formal, a consulta apresentada atende ao disposto no art. 2º do Regulamento da Procuradoria-Geral do Estado, aprovado pelo Decreto nº 2.709/2019.

A consulta jurídica foi, então, formulada nos seguintes termos:

- O Ato concessivo de Promoções/Progressões de todas as carreiras mencionadas na Lei Complementar nº 231/2020 dar-se-ão somente por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo?
- Algumas carreiras do Poder Executivo, apresentam para efeitos financeiros e funcionais de Progressão/Promoção, datas definidas em legislação própria. Assim, questionamos se os servidores que já adimpliram o direito à Progressão/Progressão anterior a promulgação da lei aqui tratada, terão seus efeitos financeiros e funcionais a partir de qual data?
- O desenvolvimento na carreira da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros dar-se-á pelos institutos de Promoção e Progressão. A carreira dos militares estabelece Promoções excepcionais como Promoção por Ressarcimento por Preterição, Promoção por Ato de Bravura, Promoção Post-Mortem cuja natureza dessas Promoções geram efeitos pretéritos. Há ainda concessões de Medalhas as quais também podem resultar em retroatividade nas datas de Promoções já concedidas e implantadas. Necessário informar que o Art. 44-A da Lei nº 5.940/1969, estabelece pro-



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS MILITARES

promoções aos Militares Praças, a partir dos seis meses anteriores à data limite de permanência no serviço ativo, como prêmio dos relevantes serviços prestados ao Estado do Paraná e à Corporação, coroando-se o encerramento da carreira Policial-Militar. Portanto, considerando a Lei Complementar nº 231/2020 onde estabelece que as Promoções serão devidas após a publicação de Decreto do Chefe do Poder Executivo no Diário Oficial, é necessário orientar como proceder com as Promoções excepcionais da Polícia Militar do Paraná cuja natureza geram efeitos pretéritos.

Informe-se que a resposta será desmembrada em dois pareceres, considerando como a consulta foi formulada, com questionamentos genéricos que alcançam a Administração em geral, e com questionamentos que especificamente dizem respeito às carreiras policiais. Busca-se, com isso, facilitar o acesso e a consulta pela Administração e pelos administrados.

Passa-se à análise dos itens específicos da consulta, relacionados às promoções das carreiras policiais militares do Estado do Paraná.

III. Fundamentação

Conforme já desenvolvido em Parecer anterior desta Procuradoria Consultiva de Recursos Humanos, tem-se que com o advento da Lei Complementar Estadual n. 231/2020, em especial por meio de seu artigo 13, parágrafo único e demais dispositivos legais constantes do Capítulo IV da lei, adequando a legislação de pessoal, tem-se, finalmente, uma unicidade de tratamento do tema dos efeitos funcionais e financeiros dos avanços funcionais, em que se torna inquestionável que as promoções e progressões possuem como requisitos, além daqueles previstos na legislação de



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS MILITARES

cada quadro ou carreira funcional de servidores do Poder Executivo, a existência de disponibilidade orçamentária e financeira para a despesa, atestada pelo órgão competente, a existência de vaga na classe ou nível superior e a publicação de Decreto do Chefe do Poder Executivo.

Consolidou-se também o entendimento de que o termo inicial dos efeitos funcionais e financeiros corresponde à data de publicação do ato concessivo no Diário Oficial do Estado do Paraná, sendo vedada a atribuição de efeitos retroativos.

A Lei Complementar Estadual n. 231/2020 determina expressamente, em seus dispositivos, que os efeitos financeiros e funcionais dos avanços funcionais dependem da publicação do ato concessivo, que se dá por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo publicado no Diário Oficial – essa é, portanto, a espécie de ato administrativo legalmente exigida para a conclusão do procedimento de desenvolvimento funcional.

Concluiu-se, ainda, que os servidores estaduais, cujas carreiras possuíam previsão legal de efeitos a partir de qualquer momento que não fosse a publicação de ato do chefe do Poder Executivo no Diário Oficial, e que, de fato, preencheram todos os requisitos legais para tanto antes da entrada em vigor da Lei Complementar Estadual n. 231/2020, poderiam ter seus desenvolvimentos funcionais implementados nos termos da legislação anteriormente vigente, desde que se trate de mera inclusão em folha de pagamentos. (seguindo a mesma redação do outro parecer).

Nesse ponto, vale ainda destacar que, para os demais casos, nos quais o ciclo de formação do ato administrativo funcional de avanço ainda não tivesse sido



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS MILITARES

completado, ainda que iniciado sob a égide da legislação anterior, deveria ser observado o contido na Lei Complementar Estadual nº 231/2020.

As carreiras de Policial Militar e Corpo de Bombeiros possuem a especificidade de permitir o desenvolvimento funcional do servidor em virtude de quatro hipóteses: a) por ato de bravura; b) "post-mortem"; c) em ressarcimento de preterição; d) promoção de praças a partir dos seis meses anteriores à data limite de permanência no serviço ativo, prevista no artigo 44-A da Lei de Promoção de Praças.

A presente consulta parte do pressuposto de que a “natureza dessas promoções geram efeitos pretéritos”. E, por isso, questiona como poderiam essas promoções serem compatibilizadas com a Lei Complementar Estadual n. 231/2020, que estabelece que as promoções serão devidas após a publicação de Decreto do Chefe do Poder Executivo no Diário Oficial.

Desse modo, a fim de verificar a possibilidade dessas promoções, de fato, gerarem efeitos pretéritos, cada um dos institutos será analisado separadamente, considerando as especificidades de cada um.

III.1 Promoção por ato de bravura

Nos termos dos artigos 48 a 51 da referida Lei de Promoção de Praças¹ –

¹ Art. 48. A bravura, como princípio adotado para promoção na Polícia Militar, caracteriza-se por:

I - Prática de ato incomum de coragem.

II - Audácia no cumprimento do dever ou além deste, exteriorizada em feitos úteis às operações policiais-militares.

III - Pelos resultados conseguidos e exemplo dado no cumprimento do dever.

Art. 49. A promoção por bravura independe da existência de vaga e outras exigências, sendo extensiva à praça de pré inativa.



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS MILITARES

Lei Estadual nº 5.940/1969 (LPP), para a caracterização do “ato de bravura” são exigidos atos revestidos de excepcionalidade, fora dos padrões normais da atividade diária do militar. Ainda que, em regra, o risco seja inerente ao ofício do militar, é possível que o servidor se depare com um cenário que vá além do ordinário, ultrapassando as situações normais de risco, fazendo com que suas ações possam se caracterizar como um “ato de bravura”.

A promoção por ato de bravura possui, portanto, um caráter meritório e atípico, razão pela qual revela-se necessária a apuração dos fatos, bem como análise detalhada acerca do enquadramento da ação enquanto ato de bravura.

Necessário esclarecer, neste ponto, que a jurisprudência pátria é firme quanto à natureza discricionária do ato administrativo de reconhecimento do ato de bravura, na medida em que a valoração dos atos de bravura não ocorre por meio de elementos meramente objetivos. Nesse sentido²:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. POLICIAL MILITAR. PROMOÇÃO POR ATO DE BRAVURA. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO. 1. Trata-se, na espécie, de Mandado de Segurança impetrado pelo ora recorrente contra ato praticado pelo Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado de Goiás, contra suposto ato ilegal que indeferiu sua promoção

Art. 50. A promoção por ato de bravura da-se após reconhecimento pela Comissão de Promoções de Praças de Pré, através de sindicância determinada pelo Comandante Geral.

Parágrafo único. Reconhecida a bravura a praça de pré será promovida, mesmo que da prática do ato tenha resultado sua invalidez ou morte.

Art. 51. As praças promovidas por ato de bravura permanecerão na Qualificação Policial Militar a que pertencem.

2 Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=78885099&num_registro=201702857257&data=20171219&tipo=5&formato=PDF>, acesso em 23 de maio de 2021.



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS MILITARES

por ato de bravura. 2. O Tribunal local consignou (fl. 145, e-STJ): "Como bem destacado pela Comissão de Promoção, o impetrante agiu dentro daquilo que é esperado de sua profissão, atuando de forma minimamente exigível diante da situação de perigo, pois ainda que em horário de folga, subsistem as obrigações legais decorrentes da profissão de policial militar. (...) o administrador que aplicar a regra em alusão deve estar adstrito aos institutos da oportunidade e conveniência da Administração Pública, ou seja, do mérito administrativo, portanto, de ato discricionário. Por conseguinte, a ação praticada pelo impetrante é incapaz de caracterizar a situação prevista no art. 9º da Lei n. 15.704/2006, visto que não revelam a coragem e a audácia previstas legalmente. Noutro giro, cabe ressaltar que a ação praticada pelo impetrante teve seu reconhecimento pela Comissão de Promoção, pois determinou o encaminhamento dos autos à comissão permanente de medalhas para conhecimento e análise". 3. **O acórdão recorrido está em sintonia com o entendimento firmado no âmbito do STJ de que a concessão da promoção por ato de bravura está adstrita à discricionariedade do administrador, estando o ato administrativo submetido exclusivamente à conveniência e à oportunidade da autoridade pública, tendo em vista que a valoração dos atos de bravura não ocorre por meio de elementos meramente objetivos.** Precedentes: AgRg no RMS 39.355/GO, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 20.3.2013; RMS 19.829/PR, Rel. Ministro Gilson Dipp, Quinta Turma, DJ 30/10/2006; 4. Recurso Ordinário não provido.

Para a doutrina administrativista, a discricionariedade pode ser extraída da impossibilidade material de fixação de todas as condutas possíveis pela lei, quando poderá contemplar conceitos jurídicos indeterminados – como no presente caso – capazes de conferir ao administrador uma margem de opção interpretativa³.

Pontua-se, aqui, que a utilização de conceitos jurídicos indeterminados pelo legislador estadual propicia ao administrador valorar a conduta, especialmente considerando outras circunstâncias fáticas que a permeiam.

Sendo assim, é possível entender que o reconhecimento do ato de bravura só

3 NOHARA, Irene Patrícia. *Conceitos jurídicos indeterminados e delimitação concreta da discricionariedade administrativa no pós-positivismo*. REDE Edição: 32 | out/nov/dez 2012. Disponível em: <<http://www.direi-todoestado.com.br/codrevista.asp?cod=630>>, acesso em 30 de junho de 2020.



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS MILITARES

se dá a partir da necessária e imprescindível valoração a ser realizada pela administração pública, que pode ou não entendê-lo como tal, considerando as circunstâncias fáticas, a razoabilidade, bem como o interesse público envolvido.

Dessa forma, se o ato administrativo de reconhecimento do ato de bravura fosse meramente declaratório, não seria possível afirmar que a administração pública teria certa margem decisória no procedimento descrito no artigo 50 da LPP. No presente caso, a natureza discricionária do reconhecimento do ato de bravura é incompatível com a tese de que esse ato também seria meramente declaratório. Isto é, o ato de bravura só passa a ser assim considerado quando há o imprescindível reconhecimento pela administração pública – um ato constitutivo, portanto.

E, uma vez afastada a ideia de que o reconhecimento do ato de bravura é ato administrativo meramente declaratório, não subsiste qualquer substrato lógico-jurídico para que se sustente a retroatividade da promoção por ato de bravura à data do fato, como alegado na presente consulta.

Deve-se, ainda, atentar para o fato de que também não existe autorização legislativa na LPP para que a promoção retroaja à data do ato de bravura. Ao contrário, na verdade, a Lei Estadual n. 5.940/69, em seu artigo 50, é clara ao afirmar que “a promoção por ato de bravura dá-se após reconhecimento pela Comissão de Promoções de Praças de Pré”. E não poderia ser diferente, dado o que já foi até aqui exposto.

Para além da mencionada Lei Estadual n. 5.940/1969 (LPP), não há qualquer previsão legal de retroatividade na Lei Estadual n. 5.944/1969, que estabelece princípios, requisitos e processamento para promoções de Oficiais da Polícia Militar do



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS MILITARES

Estado (LPO), na Lei Estadual n. 1.943/1954 (Código da Polícia Militar do Estado), na Lei n. 17.169/2012, que dispõe sobre o subsídio da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Estado do Paraná, ou na Lei Complementar Estadual n. 14/1982, que dispõe sobre o Estatuto da Polícia Civil do Estado do Paraná.

Assim sendo, considerando que se trata de ato administrativo discricionário, complexo e para o qual não há previsão de retroatividade, forçoso concluir que somente poderá produzir efeitos funcionais e financeiros prospectivos, ou seja, para o futuro, estes contados da publicação do ato concessivo em decreto do Chefe do Poder Executivo no Diário Oficial.

Portanto, quanto à promoção por ato de bravura, plenamente compatível o regramento instituído pela Lei Complementar Estadual nº 231/2020.

III.2 Promoção “post-mortem”

A promoção “post-mortem”, conforme disciplina do artigo 52 da LPP em comento, ocorre quando o servidor falecer em uma das seguintes situações: a) em operações policiais-militares (bombeiros-militares) ou qualquer outra ação de manutenção da ordem pública; b) em consequência de ferimento recebido durante a execução de ato de serviço para a consecução das atividades finalísticas da Corporação, excluídas as atividades de apoio, serviço interno, desportivas e outras correlatas; ou c) se, ao falecer, estiver incluído no Quadro de Acesso por Antiguidade (QAA) ou merecimento (QAM).

Nos termos do artigo 60 da LPO, que estabelece princípios, requisitos e processamento para promoções de Oficiais da Polícia Militar do Estado, é promovido



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS MILITARES

“post-mortem” o oficial que: a) ao falecer, por direito lhe coubesse a promoção; b) tenha falecido em decorrência do cumprimento do dever ou em consequência de ferimento recebido em serviço na preservação da ordem pública ou desempenho operacional de atividade bombeiro militar, doença, moléstia ou enfermidade contraída nessas situações.

Consoante já explanado, a promoção constitui desenvolvimento do servidor na carreira, o que pressupõe, portanto, que o servidor possua vínculo estatutário com a Administração. No caso da promoção “post-mortem”, esse vínculo já deixou de existir quando o servidor veio a falecer. Assim, essa forma de “ascensão funcional”, de fato, somente repercutirá na esfera previdenciária, em prol de seus dependentes, caso haja, como gerador de pensão.

O que se pode concluir desse conjunto de fatos é que o instituto da promoção “post-mortem”, especialmente no que diz respeito às hipóteses referentes à morte do servidor em serviço ou em decorrência de ferimento recebido em serviço, embora intitulado de promoção é, na verdade, uma forma da Administração condecorar ou, de alguma forma, compensar a família do falecido pelo infortúnio ocorrido. **A promoção “post-mortem” tem, portanto, um caráter premial.**

E, embora seja uma “promoção” que ocorre após extinto o vínculo com a Administração, e que só gerará efeitos para fins de pensão previdenciária, o artigo 7º



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS MILITARES

da Lei Estadual n. 17.169/2012⁴ permite, excepcionalmente, a implementação do “avanço funcional” de militares geradores de pensão.

Observe-se que a legislação em momento algum fala sobre retroatividade dos efeitos funcionais e financeiros decorrentes dessa promoção. Inclusive, há que se ressaltar que **o §4º do artigo 52 da LPP afirma que “a aplicação dos dispositivos deste artigo não tem efeito retroativo”**. E, também, falar em retroatividade dos efeitos financeiros e funcionais da promoção no presente caso é ilógico, na medida em que já não há mais efeitos funcionais a serem implementados (posto extinto o vínculo com a Administração em razão da morte) e os reflexos financeiros são de natureza exclusivamente previdenciária.

Por sua vez, o parágrafo único do artigo 60 da LPO afirma que “a promoção de conformidade com o inciso II deste artigo dá-se mediante reconhecimento do fato pela CPO, através de procedimento administrativo mandado instaurar pelo Comando-Geral”.

De acordo com o dispositivo em comento, a promoção se dará após o **reconhecimento** do fato pela CPO, o que nos leva ao entendimento de que se trata, na verdade, de um ato vinculado – diferentemente do que ocorre com as promoções em geral, que são atos discricionários, como acima já esclarecido –, e assim, uma vez reconhecida a hipótese geradora da promoção “post-mortem” (a morte em serviço

4 Art. 7º. O desenvolvimento na carreira da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros dar-se-á pelos institutos da promoção e progressão.

[...]

§ 3º. Não haverá promoção de militares da reserva remunerada, reformados e geradores de pensão, ressalvadas as hipóteses de promoção do policial que perder a vida em serviço, prevista no art. 265 da Lei 1.943/54, ou as decorrentes de ato de bravura, ou ainda, em virtude de ressarcimento por preterição.



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS MILITARES

ou decorrente de ferimentos recebidos em serviço), cuja natureza jurídica é de condecoração ou, de alguma forma, de compensação à família do falecido pelo infortúnio ocorrido, devem os reflexos se dar a partir da geração da pensão, com base na lei vigente ao tempo do óbito.

Deve-se atentar que pode ocorrer do reconhecimento da promoção dar-se em momento posterior ao da concessão de eventual pensão, razão pela qual os valores correspondentes, nesse caso, deverão ser corretamente adimplidos desde a data em a pensão foi gerada.

Frise-se que, na aludida hipótese, não há que se falar em retroatividade, já que não há pagamento referente a momento anterior à geração da pensão, senão o adimplemento, em caso de entrave burocrático, dos valores efetivamente devidos nos termos da legislação, já que, pela lógica subjacente ao dispositivo, tão logo ocorrido o falecimento já seria analisado o motivo da morte para efeitos da aludida promoção, o que, temporalmente, ocorreria antes da implementação da pensão, se existentes dependentes.

Por fim, no que diz respeito às hipóteses de promoção “post-mortem” derivadas do fato dos servidores já constarem dos quadros de acesso à promoção antes do falecimento, tem-se a revogação tácita desses dispositivos pela Lei Complementar Estadual n. 231/2020, que passou a prever expressamente, como visto, no artigo 13 e em seu parágrafo único, que são requisitos para aquisição do direito ao avanço na carreira, além daqueles previstos na legislação de cada quadro ou carreira funcional de servidores do Poder Executivo, a existência de disponibilidade orçamentária



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS MILITARES

e financeira para a despesa, atestada pelo órgão competente, a existência de vaga na classe ou nível superior e a publicação de Decreto do Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, a respeito da revogação tácita, traz-se a lição de Tércio Sampaio⁵:

A revogação tácita ocorre quando a norma revogadora é implícita e a revogação resulta da incompatibilidade entre a matéria regulada e as disposições antes vigentes: por exemplo, editam-se as normas a, b, c cujos dispositivos são incompatíveis (sobre incompatibilidade ver item 4.3.2.2.1) (cf. Ferraz Jr., 1978, v. 7) com o das normas x, v, z, sendo as primeiras normas revogadoras implícitas dessas últimas;

[...]

De se notar, portanto, que, na revogação tácita, a causa da revogação é o ato de vontade (implícito) de revogação, sendo a incompatibilidade ou a reformulação integral da disciplina da matéria apenas uma condição para a eficácia da vontade revogadora. O ato de vontade que introduz a nova norma conflitante ou substitutiva da regulação anterior não possui força derogatória, apenas introduz uma inconsistência ou uma duplicidade de regimes no ordenamento para uma mesma ação. É o ato de revogação nele implícito que introduz a norma de revogação com a força para eliminar a norma anterior do sistema (cf. Kelsen, 1979: 84 ss). Como destacou von Wright, após anos de peregrinação pela lógica deôntica (disciplina que criou), a revogação jamais é produzida por força da lógica, pois trata-se, antes, de matéria de decisão (von Wright, 1983:130- 209).

[...]

Na revogação tácita, portanto, há dois fatores a serem verificados: a incompatibilidade ou a instauração integral de um novo regime e a presença nela do ato normativo de revogação. A incompatibilidade é o elemento racional

5 FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 10. ed. rev., atual. E ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS MILITARES

que implica a presunção de que o legislador (racional) sempre pretende ordenações razoáveis, o que impede a aplicação simultânea de duas leis antinômicas.

Explique-se: na medida em que se passou a exigir expressamente disponibilidade financeira e orçamentária, bem como a publicação do Decreto do Chefe do Poder Executivo enquanto ato concessivo, para fins de produção de efeitos (necessariamente prospectivos) para o desenvolvimento funcional, deixa de ser compatível a hipótese legal que prevê que a figuração dos servidores nos quadros de acesso à promoção, antes do falecimento, possa gerar alguma espécie de direito adquirido.

E, conforme a lição de Tércio Sampaio supramencionada, casos como esse de revogação tácita estão relacionados tanto com a incompatibilidade lógica entre as disposições, como com a vontade explícita do legislador reformador.

Portanto, no que se refere à promoção “post-mortem”, dada a sua natureza jurídica diversa, não há que se falar em incompatibilidade com a Lei Complementar Estadual nº 231/2020, exceto nas hipóteses derivadas do fato dos servidores já constarem dos quadros de acesso à promoção antes do falecimento.

III.3 Promoção por ressarcimento de preterição

O artigo 53 da LPP e o artigo 66 da LPO disciplinam, exatamente nos mesmos termos, o que é a promoção por ressarcimento de preterição, que ocorre quando: a) em processo regular, tenha reconhecido seu direito à promoção; b) "sub-judice", cesse tal efeito; c) desaparecido ou extraviado, fique comprovado em inquérito ter a causa independido de sua vontade.



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS MILITARES

A promoção por ressarcimento de preterição é cabível quando, por erro administrativo ou por decisão judicial reformada, o militar suporta prejuízo na ascensão funcional.

O que se deve ter em mente para o entendimento do instituto em comento é que a promoção em ressarcimento por preterição não é uma espécie nova de promoção – para além, por exemplo, da promoção por antiguidade ou merecimento – mas uma forma da Administração reconhecer e reparar administrativamente eventual ilegalidade cometida durante o processo de promoção. Trata-se de uma expressão do poder de autotutela da Administração.

Acerca do princípio da Autotutela, assim define o professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁶:

O princípio da autotutela administrativa significa que a Administração Pública possui o poder-dever de rever os seus próprios atos, seja para anulá-los por vício de legalidade, seja para revogá-los por questões de conveniência e de oportunidade, conforme previsão contida das Súmulas 346 e 476 do STF, bem como no art. 53 da Lei 9.784/1999.

A autotutela administrativa encontra limites importantes que são impostos pela necessidade de respeito à segurança jurídica e à boa-fé dos particulares. Em âmbito que a Administração anule seus atos administrativos, quando geradores de efeitos favoráveis para os destinatários, salvo comprovada má-fé.

Como se sabe, a atuação da Administração Pública deve ser sempre pautada na estrita legalidade, ou seja, o administrador público está adstrito ao que lhe permite a lei. Nesta perspectiva, quando se constata que um ato administrativo foi expedi-

⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo* - 3ª ed. rev., atua. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2015, p. 40.



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS MILITARES

do em desconformidade com a lei, é dever da Administração Pública promover sua correção.

Já no caso da hipótese do servidor que se encontra sub judice ao tempo da promoção e, por razões legais, impedido de participar dos concursos de promoção – por exemplo, ser réu em processos criminais – o instituto da promoção em ressarcimento por preterição vem assegurar que esse servidor tenha o acesso posterior à promoção, quando cessadas as razões judiciais que o impediram.

Por isso, quando estamos diante de situações ilegais, irregulares ou inoportunas que impediram o acesso do servidor ao regular desenvolvimento funcional, e às quais o servidor não deu causa, a Administração pode buscar corrigi-las mesmo administrativamente, como ocorre por meio do instituto sob análise. E a correção de situações ilegais se dá, via de regra, com efeito *ex tunc*, de modo que o servidor não arque com os prejuízos decorrentes da atuação administrativa.

Sendo assim, de forma técnica, não estamos diante de uma hipótese de retroatividade legalmente permitida dos efeitos financeiros e funcionais de uma promoção, mas sim de uma correção administrativa de uma situação ilegal ou irregular à qual o servidor não deu causa e que o impediu de ter acesso ao avanço funcional que poderia pleitear.

III.4 o artigo 44-A da Lei nº 5.940/1969

A presente consulta ainda inclui um questionamento específico a respeito do artigo 44-A da Lei Estadual n. 5.940/1969 (LPP), que estabelece a possibilidade de promoção de praças a partir dos seis meses anteriores à data limite de permanência



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA DE RECURSOS HUMANOS



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS MILITARES

no serviço ativo, como prêmio dos relevantes serviços prestados ao Estado do Paraná e à Corporação, coroadando-se o encerramento da carreira Policial-Militar.

O referido dispositivo legal também foi objeto de alteração legislativa pela Lei Complementar n. 231/2020, que acrescentou o parágrafo único ao artigo, estabelecendo que “a promoção dependerá da comprovação da disponibilidade orçamentária e financeira e será devida após a publicação de Decreto do Chefe do Poder Executivo no Diário Oficial”:

Art. 44-A. Os praças ocupantes das graduações de Cabo, 3º Sargento e 2º Sargento, ressalvados os praças da qualificação policial-militar 1-4 (músicos) e os praças especialistas, contemplados com o direito de perceber o limite percentual de 100% (cem por cento) da diferença do soldo e das gratificações inerentes à graduação imediatamente superior, conforme previsão da Lei n.º 6.417, de 3 de julho de 1973, (Código de Vencimentos da Polícia Militar do Paraná) serão promovidos à referida graduação a partir dos seis meses anteriores à data limite de permanência no serviço ativo, como prêmio dos relevantes serviços prestados ao Estado do Paraná e à Corporação, coroadando-se o encerramento da carreira policial-militar.

Parágrafo único. A promoção dependerá da comprovação da disponibilidade orçamentária e financeira e será devida após a publicação de Decreto do Chefe do Poder Executivo no Diário Oficial. (Incluído pela Lei Complementar 231 de 17/12/2020)

O primeiro ponto é que, da leitura atenta do caput do 44-A, constata-se que o legislador previu, sob a roupagem de promoção, uma espécie de condecoração do militar próximo ao encerramento da carreira, a evidenciar, portanto, o caráter premial do instituto.

Indo além, conjugando-se o *caput* com seu parágrafo único, no campo da interpretação sistemática, o que se verifica, na presente hipótese, é que se passou a exigir que a comprovação da disponibilidade financeira e orçamentária, bem como



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS MILITARES

que o Decreto do Chefe do Poder Executivo, enquanto ato concessivo da promoção, sejam providenciados dentro dos seis meses mencionados no *caput* do dispositivo, período em que os possíveis beneficiários da promoção ainda se encontram na ativa.

Em outras palavras: o *caput* do art. 44-A prevê, expressamente que, “a partir” dos seis meses anteriores à data limite de permanência no serviço ativo, **poderá** o servidor ser contemplado com a denominada promoção, desde que, nesse intervalo de tempo, seja demonstrado o preenchimento de todos os requisitos (inclusive os incluídos pela Lei Complementar Estadual nº 231/2020).

A lei não fala que o servidor terá direito “nos seis meses anteriores”, ou “desde os seis meses anteriores”, senão “a partir”, o que, dessa maneira, poderá se dar nos seis, cinco, quatro, três, dois ou um mês anterior, por exemplo, limitando-se, todavia, ao período de atividade.

Isto é, não se revela possível que o ato concessivo do avanço funcional seja editado posteriormente ao ingresso dos servidores na inatividade. E, conforme determinado pela regra do parágrafo primeiro do artigo em comento, os efeitos funcionais e financeiros do desenvolvimento funcional só terão início a partir da publicação do Decreto do Chefe do Poder Executivo, que poderá ocorrer a qualquer momento, a partir dos seis meses anteriores à data limite de permanência no serviço ativo.

Ressalte-se que a denominada promoção prevista no *caput* do artigo 44-A, enquanto condecoração discricionária de caráter premial e atrelada, portanto, à disponibilidade orçamentária e financeira, apenas gera efeitos prospectivos, em conso-



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS MILITARES

nância com o disposto no seu parágrafo único, acima transcrito, que, na técnica legislativa, consiste em uma disposição secundária de um artigo em que se explica ou modifica a principal⁷.

Dessa maneira, desde que demonstrado o preenchimento de todos os requisitos legais, com a devida publicação do ato concessivo no Diário Oficial neste intervalo de seis meses, o servidor poderá ser contemplado com a “promoção” prevista no art. 44-A da LPP.

IV. Conclusão

Ante o exposto, em resposta à consulta formulada pelo Senhor Secretário da Administração e da Previdência, é possível exarar as seguintes conclusões, resumidamente:

a) o reconhecimento do ato de bravura, requisito para a promoção por ato de bravura, é um ato discricionário e que, como tal, tem efeitos constitutivos e não declaratórios, razão pela qual tem-se que esse reconhecimento – e a eventual promoção dele consequente – gera efeitos funcionais e financeiros apenas prospectivos, jamais retroativos, especialmente por inexistir previsão legal de retroatividade para essas promoções;

b) a promoção “post-mortem” entendida ordinariamente como hipótese de

⁷ MARINHO, Arthur de Sousa. *Sentença de 29 de setembro de 1944*. Revista de Direito Administrativo. v. I, p. 227-229.



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS MILITARES

avanço funcional, possui um caráter premial, na medida em que se dá após findo o vínculo do servidor para com a Administração (em virtude do falecimento) e por só apresentar efeitos previdenciários, para fins de geração de pensão, caso haja dependentes. As únicas hipóteses dessa promoção que subsistem após a entrada em vigor da Lei Complementar Estadual n. 231/2020 são aquelas em que o servidor faleceu em virtude só serviço público prestado ou em razão de ferimentos obtidos em serviço e, nesses casos, os reflexos financeiros devem se dar a partir da geração da pensão.

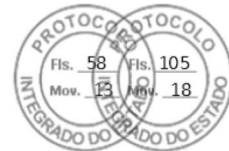
c) a promoção em ressarcimento por preterição não se constitui como uma nova modalidade de promoção, mas sim como uma via de correção administrativa de eventuais ilegalidades ou irregularidades ocorridas no curso do procedimento de promoção. Como uma expressão do dever de autotutela administrativa, essa promoção dá-se, necessariamente, com efeitos retroativos que alcancem o momento da ilegalidade/irregularidade, a fim de compensar o servidor pelo ato ilegal/irregular ao qual não deu causa e que lhe causou prejuízo pela não conclusão regular do procedimento de promoção por ele pleiteado;

d) com a inclusão do parágrafo único ao artigo 44-A da Lei Estadual n. 5.940/1969, tem-se o imperativo de que comprovação da disponibilidade financeira e orçamentária, bem como que o Decreto do Chefe do Poder Executivo, enquanto ato concessivo da promoção, sejam providenciados dentro dos seis meses mencionados no caput do dispositivo, isto é, enquanto os possíveis beneficiários da promoção ainda se encontrarem na ativa.

Encaminhe-se ao Coordenador do Consultivo, para ciência e providências,



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA CONSULTIVA DE RECURSOS HUMANOS



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS POLICIAIS MILITARES

com sugestão de remessa à Sra. Procuradora-Geral do Estado, considerando o disposto no art. 22, inciso I, do Regulamento da PGE.

Curitiba, 23 de junho de 2021.

LARA FERREIRA GIOVANNETTI
Procuradora do Estado do Paraná

MADJER TARBINE
Procurador do Estado do Paraná

LUCIANA DA CUNHA BARBATO OLIVEIRA
Procuradora-Chefe
Procuradoria Consultiva de Recursos Humanos – PCRH

Documento: **Parecerxx_2021LC231consultaparte2.pdf**.

Assinado digitalmente por: **Lara Ferreira Giovannetti** em 23/06/2021 14:29, **Madjer Tarbine** em 23/06/2021 14:41, **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em 23/06/2021 15:40.

Inserido ao protocolo **17.288.416-4** por: **Lara Ferreira Giovannetti** em: 23/06/2021 14:26.



Documento assinado nos termos do art. 18 do Decreto Estadual 5389/2016.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura> com o código:
75e24a9da9c16452898fc731c2963a06.



Protocolo nº 17.288.416-4
Despacho nº 622/2021 – PGE

- I. Aprovo o **Parecer de fls. 38/58a**, da lavra dos Procuradores do Estado lotados na Procuradoria Consultiva de Recursos Humanos – PCRH, **Lara Ferreira Giovannetti, Madjer Tarbine e Luciana da Cunha Barbato Oliveira**, com ciência de **Hamilton Bonatto**, Procurador-Chefe da Coordenadoria do Consultivo – CCON, às fls. 59/59a, Parecer este assim ementado:

“PROMOÇÕES E PROGRESSÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. REFLEXOS DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 231/2020. EFEITOS FUNCIONAIS E FINANCEIROS APÓS A PUBLICAÇÃO, NO DIÁRIO OFICIAL, DE DECRETO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE RETROATIVIDADE. GARANTIA DE IMPLEMENTAÇÃO DE AVANÇOS PLENAMENTE ADQUIRIDOS SOB A ÉGIDE DA LEGISLAÇÃO ANTERIOR. RESPEITO À SEGURANÇA JURÍDICA. AVANÇOS FUNCIONAIS NAS CARREIRAS DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO PARANÁ” (parecer na íntegra no seguinte link: <http://www.pge.pr.gov.br/Pagina/Pareceres-Juridicos>)

- II. Publique-se o presente Despacho;
- III. Encaminhe-se cópia virtual do Parecer à Coordenadoria do Consultivo – CCON, e à Procuradoria Consultiva de Recursos Humanos - PCRH;
- V. Após, remeta-se o protocolo à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ, para catalogação e divulgação, e por fim, com a máxima brevidade, encaminhe-se à Secretaria de Estado da Administração e Previdência – SEAP/GS, com a recomendação de que seja dada ciência ao Comando-Geral da Polícia Militar.

Curitiba, datado e assinado digitalmente.

Leticia Ferreira da Silva
Procuradora-Geral do Estado

D o c u m e n t o :
062217.288.4164AprovoPARECER.2021PGEORIENTACAODESENVOLVIMENTOFUNCIONALSERVIDORES DASCARREIRASPOLICIAISMILITARES PCRH.p
df.

Assinado digitalmente por: **Leticia Ferreira da Silva** em 30/06/2021 08:25.

Inserido ao protocolo **17.288.416-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 28/06/2021 16:40.



Documento assinado nos termos do art. 18 do Decreto Estadual 5389/2016.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura> com o código:
b75e4d391b1a81f9fd3dcc8d29fc824d.