TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

CÓPIA EXTRAÍDA DE AUTOS DIGITAIS

Processo: 411227/20
Assunto: REQUERIMENTO EXTERNO
Entidade: MARCEL BENTO AMARAL

Índice de Peças

1. Formulário de Encaminhamento
2. Extrato de Autuação
3. Petição (Requerimento-assinado)
4. Petição (Procuração Sindicontas 2020-assinado)
5. Petição (Nota tecnica 20581 Ministério da Economi)
6. Petição (Parecer DIJUR - Progressões Funcionais -)
7. Petição (Parecer PGE-assinado)
8. Petição (Nota tecnica 20581 Ministério da Economi)

1. Formulário de Encaminhamento

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

FORMULÁRIO DE ENCAMINHAMENTO

Encaminho a petição com os seguintes dados:

ASSUNTO: **REQUERIMENTO EXTERNO**

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

SUJEITOS DO PROCESSO

Entidade: **MARCEL BENTO AMARAL**

Requerente: **MARCEL BENTO AMARAL**

DOCUMENTOS ANEXOS

- Petição (Requerimento-assinado)
- Petição (Procuração Sindicontas 2020-assinado)
- Petição (Nota tecnica 20581 Ministério da Economi)
- Petição (Parecer DIJUR - Progressões Funcionais -)
- Petição (Parecer PGE-assinado)
- Petição (Nota tecnica 20581 Ministério da Economi)

PETICIONÁRIO: **MARCEL BENTO AMARAL, CPF 047.332.869-02, em seu próprio nome.**

Curitiba, 30 de junho de 2020 18:42:09

2. Extrato de Autuação

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

EXTRATO DE AUTUAÇÃO Nº: 411227/20

Recebemos, mediante acesso ao serviço de peticionamento eletrônico eContas Paraná, a petição com os seguintes dados indicados pelo instaurador:

PROCESSO: **411227/20**
ASSUNTO: **REQUERIMENTO EXTERNO**

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

SUJEITOS DO PROCESSO

Entidade: **MARCEL BENTO AMARAL**
Requerente: **MARCEL BENTO AMARAL**

DOCUMENTOS ANEXOS

- Formulário de Encaminhamento
- Petição (Requerimento-assinado)
- Petição (Procuração Sindicontas 2020-assinado)
- Petição (Nota tecnica 20581 Ministério da Economi)
- Petição (Parecer DIJUR - Progressões Funcionais -)
- Petição (Parecer PGE-assinado)
- Petição (Nota tecnica 20581 Ministério da Economi)

PETICIONÁRIO: **MARCEL BENTO AMARAL, CPF 047.332.869-02, em seu próprio nome.**

Curitiba, 30 de junho de 2020 18:42:32

3. Petição (Requerimento-assinado)

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA

Sindicato dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - SINDICONTAS/PR, inscrito no CNPJ sob nº 06012747/0001-46, com sede na Rua Conselheiro Laurindo, 809, sala 110, Edifício Dow Town, Centro, Curitiba, CEP 80.060-100 neste ato representado pelo presidente Luiz Tadeu Grossi Fernandes, vem, respeitosamente perante Vossa Excelência, através de seu advogado do final assinado, pleitear o que segue a respeito do reajuste inflacionário, conforme segue abaixo.

1) Dos fatos

Conforme disposto no art. 8º, inciso IV, da Constituição Federal[1], que impõe a obrigatoriedade da participação do Sindicato em negociações de trabalho, aplicando-se inclusive a servidores públicos.

Conforme Lei 15.512/07, que instituiu o dia 1º de maio como data base para revisão geral anual dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

[1] Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:
(...)
VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

Conforme nota técnica 20581/2020/ME, do Ministério da Economia.

Conforme parecer 013/2020, da Procuradoria Geral do Estado do Paraná.

Conforme disposto na Lei Complementar 173/2020.

Formula-se o presente requerimento para revisão geral anual dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

2) Do direito – da possibilidade da RGA, das progressões, promoções e abono permanência

O presente requerimento, visa a reposição da inflação do período de 1º de maio de 2019 a 30 e abril de 2020, no valor de 2,39% (dois inteiros e trinta e nove centésimos), eis que se trata do acumulado dos últimos 12 meses do IPCA, segundo divulgado pelo IBGE.

2.1. Da Lei Complementar 173/2020

Com o fito de adiantar eventual questionamento acerca da aplicabilidade da Lei 173/2020, insta demonstrar o entendimento já exarado pela Dijur, no PARECER Nº - 118/20.

Ressalta-se que a Lei Complementar nº 173/2020 publicada em 27/05/2020, não impede as promoções e progressões naturais da carreira, justamente porque foram ressalvados os direitos funcionais estabelecidos em leis anteriores à calamidade pública. Nesse

sentido, os direitos funcionais que já estavam previstos em leis anteriores deverão ser mantidos.

Ademais, conforme Nota Técnica emitida pelo Ministério da Economia:

Art. 17. Ao analisar conjuntamente o disposto no inciso I e no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, entende-se que as progressões e promoções, por exemplo, não se enquadram na vedação apresentada em tais dispositivos, uma vez que tratam-se de formas de desenvolvimento nas diversas carreiras amparadas em leis anteriores e que são concedidas a partir de critérios estabelecidos em regulamentos específicos que envolvem, além do transcurso de tempo, resultado satisfatório em processo de avaliação de desempenho e em obtenção de títulos acadêmicos. Conclui-se, portanto, que para essa situação, tal vedação não se aplica.

Portanto, inexiste óbice legal pela Lei Complementar nº 173/2020 para que seja concedida revisão geral anual no importe de 2,39% a todos os servidores ativos e inativos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Pelo exposto, após trâmite processual, requer-se seja provido o presente requerimento.

2.2. Das progressões, promoções e abono permanência

Conforme se verifica do parecer ora acostado da Procuradoria Geral do Estado:

f) criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade (art. 8º, inciso VI); Trata-se de proibição ainda mais ampla que aquela prevista no item "a". O intuito da norma é proibir a criação ou majoração de vantagens pecuniárias em favor de agentes públicos e seus dependentes, sendo irrelevante a natureza remuneratória ou indenizatória. Destaca-se que os estagiários e residentes técnicos não são afetados pela lei, pois não possuem, como visto, vínculo funcional com o Estado do Paraná. Novamente, a lei ressalva o permissivo nas hipóteses de decisão judicial transitada em julgado e determinação legal anterior à declaração de calamidade pública, consoante já explanado. Especificamente quanto à parcela complementar prevista no art. 5º, da Lei Estadual nº 18.493/2015, há se tecer maiores esclarecimentos. Assim dispõe o referido artigo: *Art. 5. Concede parcela complementar de vencimento aos servidores efetivos, aos contratados pelo regime especial – Cres, aos servidores contratados pelo Regime da Consolidação das Leis do Trabalho e servidores reintegrados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, com carga horária de quarenta horas semanais, que percebam valor inferior ao estabelecido como Piso Salarial Mínimo Regional do Estado do Paraná - Grupo Ocupacional I. (grifos nossos) §1° O valor da parcela complementar de vencimento prevista no caput deste artigo, será igual à diferença entre o valor do vencimento básico do servidor e o valor estabelecido para o Grupo Ocupacional I do Piso Salarial Mínimo Regional do Estado do Paraná. §2° O valor da parcela complementar de vencimento prevista no caput deste artigo não servirá de base para cálculos de vantagens vinculadas ao vencimento base, não integrará a base de cálculo da remuneração para fins de concessão de auxílio-transporte e auxílio alimentação e não comporá base contributiva para a inatividade*. Consoante se depreende da leitura do caput do referido dispositivo, a "parcela complementar" visa, em realidade, alcançar o salário mínimo regional, que constitui um direito dos trabalhadores previsto no art. 7º, inciso V, da Constituição da República , e regulamentado pela Lei Complementar Federal nº 103/2000, que assim estabelece em seu art. 1º: *Art. 1º Os Estados e o Distrito Federal ficam autorizados a instituir, mediante lei de iniciativa do Poder Executivo, o piso salarial de que trata o inciso V do art. 7º da Constituição Federal para os empregados que não tenham piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho. (grifo nosso) § 1º A autorização de que trata*

este artigo não poderá ser exercida: I – no segundo semestre do ano em que se verificar eleição para os cargos de Governador dos Estados e do Distrito Federal e de Deputados Estaduais e Distritais; II – em relação à remuneração de servidores públicos municipais. No âmbito do Estado do Paraná, o "piso salarial regional" está atualmente fixado na Lei Estadual nº 18.766/2016, a qual, reproduzindo leis anteriores de conteúdo e redação semelhantes, contém diretrizes para o setor privado, não se aplicando a servidores públicos, consoante prevê o seu art. 7º: Art. 7º Esta Lei não se aplica aos empregados que têm Piso Salarial definido em Lei Federal, Convenção ou Acordo Coletivo de Trabalho e aos Servidores Públicos. Cumpre ainda destacar que o direito ao "piso salarial" previsto no art. 7º, inciso V, da Constituição da República, não foi estendido aos servidores públicos, já que ausente referência ao inciso V no art. 39, § 3º, também da Carta Maior: *Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. (...) § 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...)* Assim, nota-se que a Lei Estadual nº 18.493/2015, ao assegurar o "piso salarial regional" a algumas categorias de servidores públicos parece ter criado, de fato, vantagem remuneratória, a qual, no entanto, não pode ser atingida com o advento da Lei Complementar Federal nº 173/2020, em razão de sua expressa e específica previsão legal anterior.

Vide que o entendimento exarado se aplica perfeitamente ao abono permanência, e as progressões e promoções.

Não houve óbice legal para a concessão das progressões e promoções, e no tocante ao abono permanência aplica-se o contido no seguinte trecho do parecer da PGE: *"Assim, nota-se que a Lei Estadual nº 18.493/2015, ao assegurar o "piso salarial regional" a algumas categorias de servidores públicos parece ter criado, de fato, vantagem remuneratória, a qual, no entanto, não pode ser*

atingida com o advento da Lei Complementar Federal nº 173/2020, em razão de sua expressa e específica previsão legal anterior."

Portanto, requer-se sejam mantidas as progressões, promoções e abono permanência.

3) Do direito – da concessão dos quinquênios e licença especial

Inicialmente, antes de adentrar ao ponto central da questão, necessário esclarecer que está em trâmite no Supremo Tribunal Federal a ADI 6447, protocolada pelo Partido dos Trabalhadores, a qual tem como Relator o Ministro Alexandre de Moraes.

Em apertada síntese, discute-se a inconstitucionalidade dos artigos 7º e 8º da Lei Complementar nº 173/2020.

Entre os aspectos tratados, está na análise da aplicabilidade do princípio constitucional da autonomia federativa e da irredutibilidade remuneratória dos servidores públicos, embasado na vedação ao retrocesso social.

Segundo depreende-se se dos pedidos contidos na ADI 6447, por intermédio da declaração de inconstitucionalidade dos arts. 7º e 8º da LC 173/2020, se objetiva resguardar a autonomia federativa dos diversos entes estaduais e municipais e, *pari passu*, coibir o congelamento salarial e a solidificação da máquina pública por ato emanado e centralizado no poder federal.

Caso a LC 173/2020 produza seus efeitos do dia para a noite, sem um debate mais amplo a respeito da situação periclitante dos Estados e Municípios e os desequilíbrios do pacto federativo, sem o adequado ajustamento das contas públicas, sem uma previsão orçamentária ou regime de transição, esta súbita alteração importará em comprometimento das contas públicas de órgãos tanto do Executivo, quanto do Legislativo e do Judiciário.

A proibição ao retrocesso social é preceito pacificado no Supremo Tribunal Federal, conforme contido nos precedentes abaixo:

> É que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais - além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização -depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. **Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência**. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 45/DF, o Ministro Celso de Mello

> "A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. – **O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive**. – A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (**como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g**.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em conseqüência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, **assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados**." (ARE-639337- Relator(a): Min. CELSO DE MELLO).

As graves inconstitucionalidades contidas na Lei 173/2020 não podem servir como fundamento para impedir a os quinquênios e a concessão das licenças especial, eis que as mesmas são decorrentes de direitos instituídos por Lei anterior (art. 102, da Lei 19573/2018).

Portanto, requer-se seja mantido a todos os servidores o direito a contagem dos quinquênios e licenças especial.

Ainda sobre a aplicabilidade da Lei 173/2020, insta demonstrar o entendimento já exarado pela Dijur, no PARECER Nº - 118/20.

Ressalta-se que a Lei Complementar nº 173/2020 publicada em 27/05/2020, não impede as promoções e progressões naturais da carreira, justamente porque foram ressalvados os direitos funcionais estabelecidos em leis anteriores à calamidade pública. ***Nesse sentido, os direitos funcionais que já estavam previstos em leis anteriores deverão ser mantidos****.*

Pelo exposto, requer-se seja provido o presente requerimento.

4) Da urgência no trâmite do pedido

O presente requerimento tem impacto para a ordem social e a segurança jurídica no que tange a todos os servidores do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A relevância da matéria é absoluta, pois está inserida no debate central da atual conjuntura política nacional.

Pelo exposto, requer-se prioridade na tramitação e decretação de urgência no andamento do presente pedido.

5) DOS PEDIDOS

Pelo exposto, requer-se:

a) Seja realizada a Revisão Geral Anual (1º de maio de 2019 a 30 de abril de 2020), aplicando-se o índice acumulado do IPCA de 2,39%, segundo o IBGE.

b) Seja encaminhada proposta de projeto de Lei para implantação do índice às tabelas de vencimentos dos servidores, seguindo os procedimentos de praxe de encaminhamento para a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, para que depois de publicada a lei efetue-se o pagamento aos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Paraná;

c) Seja mantido os direitos de concessão de promoções e progressões dos servidores com direito adquirido;

d) seja mantido a todos os servidores o direito a contagem dos quinquênios e licenças especial.

e) Sejam mantidos os direitos referentes as das progressões, promoções e abono permanência;

f) Seja o presente pedido analisado em regime de urgência, ante o impacto do mesmo na ordem social e econômica;

Termos em que,
Pede deferimento.

Curitiba, 30 de junho de 2020.

Luiz Tadeu Grossi Fernandes
(Presidente)

Marcel Bento Amaral
OAB/PR 64.851

4. Petição (Procuração Sindicontas 2020-assinado)

PROCURAÇÃO

OUTORGANTE: **Sindicato dos Servidores do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - SINDICONTAS/PR,** inscrito no CNPJ sob nº 06012747/0001-46, com sede na Rua Conselheiro Laurindo, 809, sala 110, Edifício Dow Town, Centro, Curitiba, CEP 80.060-100 neste ato representado pelo presidente Luiz Tadeu Grossi Fernandes, brasileiro, casado, inscrito no CPF/MF sob o nº 493.717.709-53;

OUTORGADO: **MARCEL BENTO AMARAL,** inscrito na OAB/PR 64.851, brasileiro, advogado com escritório à Carlos Augusto Cornelsen, 262, Bom Retiro, Curitiba/PR;

PODERES: amplos e ilimitados poderes para o foro em geral, na forma prevista pelo art. 105 do Código de Processo Civil, para representar os outorgantes no foro judicial ou extrajudicial, em qualquer serventia do poder judiciário, União, Estados e Municípios, visando a defesa de seus direitos, podendo, para o desempenho eficiente deste mandato, usar todos os meios em direito permitidos, transigir, desistir, renunciar ao direito sobre o qual se funda a ação, receber, dar quitação, inclusive receber citação/intimação, firmar compromisso e assinar declaração de hipossuficiência econômica, levantar alvará, produzir ou requerer provas, e tudo o mais fazer, inclusive substabelecer, com ou sem reservas de poderes, sem prejuízo dos demais poderes.

Curitiba, 22 de maio de 2020.

SINDICONTAS/PR
Luiz Tadeu Grossi Fernandes
Presidente

5. Petição (Nota tecnica 20581 Ministério da Economi)

MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal
Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas
Coordenação de Gestão de Cargos e Carreiras

Nota Técnica SEI nº 20581/2020/ME

Assunto: **Questionamentos a respeito da aplicabilidade da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.**

Referência: Processo nº 19975.112238/2020-40

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Considerando a edição da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, publicada no Diário Oficial da União, de 28 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), e dá outras providências, este Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal – DESEN/SGP, objetivando orientar e uniformizar os procedimentos que devem ser adotados no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do SIPEC para o seu cumprimento, identificou alguns dispositivos cuja aplicabilidade carece de orientação jurídica.

2. Assim, sugere-se o encaminhamento desta Nota Técnica à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional deste Ministério da Economia para manifestação.

ANÁLISE

3. A Nota Técnica que ora se inicia tem por finalidade analisar a aplicabilidade das iniciativas que integram o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) quanto às matérias de competência deste Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas – DESEN, especificamente em relação ao disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, transcrito a seguir:

> (...)
> Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 **ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:**
> I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;
> II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
> III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
> IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do **caput** do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;
> V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;
> VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;
> VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;
> VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do **caput** do art. 7º da Constituição Federal;

> IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.
> § 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do **caput** deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.
> § 2º O disposto no inciso VII do **caput** não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:
> I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e
> II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.
> § 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.
> § 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.
> § 5º O disposto no inciso VI do **caput** deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.
> § 6º (VETADO).
> Art. 9º Ficam suspensos, na forma do regulamento, os pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020.
> § 1º (VETADO).
> § 2º A suspensão de que trata este artigo se estende ao recolhimento das contribuições previdenciárias patronais dos Municípios devidas aos respectivos regimes próprios, desde que autorizada por lei municipal específica.
> (...)

4. Conforme disposto no caput do art. 8º, da Lei Complementar nº 173, de 2020, verifica-se que, no caso, para o Poder Executivo federal, está vedada a adoção de uma série de medidas no período compreendido entre 28 de maio de 2020, data da vigência dessa Lei Complementar, até 31 de dezembro de 2021, ou seja, este período não poderá ser computado para fins de aquisição de direitos e vantagens dos quais decorram aumento de despesas. Portanto, os direitos e vantagens que tenham como requisito a contagem de tempo serão suspensos a partir da edição dessa LC e terão a contagem retomada a partir de 1º de janeiro de 2022.

5. Em relação às proibições estabelecidas no inciso I (conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração), são excepcionalizadas duas situações:

a. quando derivado de sentença judicial transitada em julgado; ou
b. quando derivado de determinação legal anterior à calamidade pública.

6. As duas exceções acima são também previstas no Inciso VI (criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório).

7. Nesse sentido, entende-se, em relação ao item “a”, que a determinação para concessão de direitos e vantagens referidas nos incisos I e VI do art. 8º por meio de mandados de segurança concedidos nesse período ficarão suspensos até 31 de dezembro de 2021, sendo implementados a partir de 1º de janeiro de 2022.

8. Em relação ao item “b” acima, entende-se que qualquer concessão derivada de determinação legal anterior à calamidade pública, desde que não seja alcançada pelos demais incisos do art. 8º, podem ser implantadas, ainda que impliquem aumento de despesa com pessoal. Encontra-se no rol dessas concessões, por exemplo, a concessão de retribuição por titulação, o incentivo à qualificação e a gratificação por qualificação, visto que os critérios para a sua concessão estão relacionados à comprovação de certificação ou titulação ou, ainda, ao cumprimento de requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais. Entende-se, ainda, que essas concessões não se enquadram no inciso VII do art. 8º (criar despesa obrigatória de caráter continuado), pois trata-se apenas da implantação de despesa prevista em Lei anterior à calamidade, e não de sua criação, e, também, não se enquadram no inciso VIII (adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação), ainda que o valor individual a ser percebido supere a inflação do período, considerando que a despesa global não alcançará esse limite.

9. Em relação ao inciso IX do art. 8º (proibição de contar o período até 31 de dezembro de 2021, como período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins), tornam-se necessários maiores esclarecimentos.

10. Da redação desse inciso depreende-se que os servidores que tenham completado o período aquisitivo exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal até 27 de maio de 2020, terão os seus efeitos financeiros implementados. Os demais, que não tenham completado o respectivo período aquisitivo até essa data, independentemente de faltar um dia ou mais, terão a contagem suspensa até 31 de dezembro de 2021 e retomada a partir de 1º de janeiro de 2022.

11. Importa destacar que no âmbito da União não são mais concedidos anuênios, triênios ou quinquênios, parcelas remuneratórias que acarretariam, indubitavelmente, aumento de despesa com pessoal em decorrência da aquisição de tempo de serviço.

12. A licença-prêmio, no entanto, adquire caráter *sui generis* no contexto da Lei Complementar em análise. Embora a sua concessão não implique aumento de despesa com pessoal nos termos previstos no inciso IX do art. 8º, a contagem do tempo transcorrido da data de publicação da Lei Complementar até 31 de dezembro de 2021, como período aquisitivo para sua concessão é expressamente proibida nesse inciso.

13. No caso do governo federal, não há mais contagem de tempo para cumprimento de período aquisitivo necessário à concessão de licença-prêmio. No entanto, conta-se com licença que pode ser considerada "equivalente" nos termos referidos no inciso IX. Trata-se da licença para capacitação.

14. O mesmo raciocínio, então, se aplicaria também à licença para capacitação, cujo direito é adquirido após o cumprimento de cada quinquênio de efetivo exercício, ainda que seu usufruto não acarrete nenhum aumento de despesa com pessoal. Nesse sentido, os períodos em andamento seriam suspensos até 31 de dezembro de 2021 e a contagem retomada a partir de 1º de janeiro de 2022.

15. Entretanto, considerando que a suspensão da contagem desse tempo, *s.m.j.*, aplica-se exclusivamente aos institutos elencados no inciso IX do art. 8º e seus equivalentes cuja concessão acarrete aumento de despesas, questiona-se, se tal regramento se aplicaria àqueles institutos que, embora estejam condicionadas ao cumprimento de determinado interstício, o seu usufruto não acarreta aumento de despesas. É o caso da licença para capacitação, analisada no parágrafo anterior, e, também, de afastamentos para participação em Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* no País e em Programa de Pós-Graduação no exterior, conforme previsto na Lei nº 8.112, de 1990, em seus arts. 87 e 96-A e seu § 7º, respectivamente.

16. Ressalta-se que a licença para capacitação ou os afastamentos para participação em programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* no País e em Programa de Pós-Graduação no exterior, de que tratam os arts. 87 e 96-A e seu § 7º, da Lei nº 8.112, de 1990, cujos períodos aquisitivos tenham sido completados até 27 de maio de 2020 poderão ser usufruídos, pois o direito já havia sido adquirido antes da vigência da LC nº 173, de 2020. Os períodos aquisitivos que não tenham sido completados até esta data terão a contagem suspensa até 31 de dezembro de 2021 e retomada a partir de 1º de janeiro de 2022.

17. Ao analisar conjuntamente o disposto no inciso I e no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, entende-se que as progressões e promoções, por exemplo, não se enquadram na vedação apresentada em tais dispositivos, uma vez que tratam-se de formas de desenvolvimento nas diversas carreiras amparadas em leis anteriores e que são concedidas a partir de critérios estabelecidos em regulamentos específicos que envolvem, além do transcurso de tempo, resultado satisfatório em processo de avaliação de desempenho e em obtenção de títulos acadêmicos. Conclui-se, portanto, que para essa situação, tal vedação não se aplica.

18. Com relação aos ciclos avaliativos em andamento para fins de concessão e/ou manutenção das respectivas gratificações de desempenho, conclui-se que não serão afetados pela suspensão prevista na LC nº 173, de 2020, pois trata-

se de parcela permanente, que integra a estrutura remuneratória do servidor, cujos critérios para pagamento envolvem o cumprimento das metas pactuadas entre as unidades e os respectivos servidores, a avaliação dos membros das equipes e das chefias imediatas, bem como o alcance das metas institucionais. Exceções encontram-se dispostas nos §§ 1º, 2º, 4º e 5º do seu art. 8º.

CONCLUSÃO

19. Em que pese os posicionamentos adotados por este Departamento, entende-se por pertinente submeter esta análise, bem como suas conclusões à oitiva da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN/ME para avaliar se estão de acordo com as disposições da Lei Complementar nº 173, de 2020.

À consideração superior.

PRISCILA DE FIGUEIREDO AQUINO CARDOSO
Assistente

De acordo. À Diretora Substituta do Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas.

CLEONICE SOUSA DE OLIVEIRA
Coordenadora

De acordo. Ao Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal.

MARIA DA PENHA BARBOSA DA CRUZ
Diretora, Substituta

Aprovo. Encaminhe-se a presente nota à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional deste Ministério da Economia, na forma proposta.

SECRETARIA DE GESTÃO E DESEMPENHO DE PESSOAL
assinatura eletronicamente autorizada

Documento assinado eletronicamente por **Maria da Penha Barbosa da Cruz**, **Diretor(a) Substituto(a)**, em 01/06/2020, às 14:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Priscila de Figueiredo Aquino Cardoso**, **Assistente**, em 01/06/2020, às 14:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Cleonice Sousa De Oliveira**, **Coordenador(a)**, em 01/06/2020, às 14:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **8310399** e o código CRC **659906A3**.

Referência: Processo nº 19975.112238/2020-40. SEI nº 8310399

6. Petição (Parecer DIJUR - Progressões Funcionais -)

PROCESSO Nº - 479866/16

ASSUNTO - Requerimento Interno

ENTIDADE - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO - **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

PARECER Nº - **118/20**

EMENTA: - DESPACHO 95/20 – DGP Progressões funcionais por antiguidade e merecimento – fundamentadas pelas Lei nº 15.854/08, alterada pelas Leis nº 16.387/10 e 17.423/12, bem como nas novas disposições da Lei 18.691/16. Exceção da LC 173/20. Pelo deferimento.

O presente processo, trata do Despacho nº 95/20, formulado pela Diretoria de Gestão de Pessoas - DGP, apresentando proposta de PROGRESSÃO FUNCIONAL por antiguidade e merecimento do quadro de Servidores Efetivos deste Tribunal de Contas, referente ao mês de junho de 2020.

Fundamenta-se as progressões no § 1º do artigo nº 15, da Lei nº 15.854/08 alterada pelas Leis nº 16.387/10 e 17.423/12 bem como nas novas disposições trazidas pela Lei nº 18.691/16. Especificamente para os servidores que optaram pelo enquadramento previsto por esta lei, conforme tabelas juntadas pela Despacho da DGP.

O referido diploma legal que instituiu jornada de trabalho de 35 a 40 horas semanais, mediante o enquadramento dos servidores em novas tabelas de temporalidade e vencimento foi publicado no dia 23 de dezembro de 2015, portanto anterior ao sancionamento da Lei Complementar 173/2020.

Lei 18691/15 – Publicada no Diário Oficial nº 9603 de 23 de Dezembro de 2015.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR AYK0.MFKB.HN5G.3WDS.G

> *Art. 1º. A jornada de trabalho dos servidores do Tribunal de Contas do Estado do Paraná será de 35 (trinta e cinco) a quarenta horas semanais.*
>
> *§1° O Tribunal poderá dispor sobre a criação de banco de horas e descontos financeiros pelo descumprimento injustificado da jornada de trabalho.*
>
> *§2° A implementação da jornada de trabalho estabelecida no caput deste artigo, sua forma de registro e aferição serão disciplinados por ato do Tribunal de Contas.*
>
> *Art. 2º. Os servidores efetivos, abrangidos pelo regime de trabalho de que trata esta Lei, serão enquadrados, observadas as carreiras dispostas no Anexo I e as respectivas tabelas de vencimentos básicos constantes do Anexo II, conforme o tempo de carreira apurado na data em que ocorrer o enquadramento e os tempos mínimos exigidos para ocupar os níveis e referências salariais, constantes na Tabela de Temporalidade do Anexo III, todos desta Lei.*

Ressalta-se que a Lei Complementar nº 173/2020 publicada em 27/05/2020, não impede as promoções e progressões naturais da carreira, justamente porque foram ressalvados os direitos funcionais estabelecidos em leis anteriores à calamidade pública. Nesse sentido, os direitos funcionais que já estavam previstos em leis anteriores deverão ser mantidos.

Assim dispõe o inciso I do artigo 8º da LC 173/20

> *Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:*
>
> *I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares,* ***exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;***

Desse modo, **vislumbra-se a possibilidade jurídica de deferimento** do Despacho nº 95/20 da DGP, com base na Lei nº 18.691/2015, aos servidores elencados na relação anexa ao despacho, pois ressalvadas as progressões nas exceções da LC 173/20.

É o parecer.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR AYK0.MFKB.HN5G.3WDS.G

Encaminhem-se os autos à Diretoria-Geral, para manifestação, em atendimento ao art. 150, XIII, do Regimento Interno.

Diretoria Jurídica, em 16 de junho de 2020
Documento assinado digitalmente.
SERGIO AGOSTINHO DRESCH
Analista de Controle - Jurídica
Matrícula nº 513350

Ciente.
Documento assinado digitalmente.
MÁRIO VITOR DOS SANTOS
Diretor da DIJUR
Matrícula nº 513512

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR AYK0.MFKB.HN5G.3WDS.G

7. Petição (Parecer PGE-assinado)

PROTOCOLO Nº 15.870.602-4
INTERESSADO: ASSOCIAÇÃO PARANAENSE DE ADVOGADOS PÚBLICOS E SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E PREVIDÊNCIA - SEAP
ASSUNTO: APLICABILIDADE DA LEI COMPLEMENTAR FEDEDERAL Nº 173/2020 NO ESTADO DO PARANÁ

PARECER 013/2020 – PGE

APLICABILIDADE DO DISPOSTO NOS ART. 8º E 10, DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 173/2020 NO ÂMBITO DO ESTADO DO PARANÁ. APLICAÇÃO DAS REGRAS DO ART. 8º EM INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, EM ATENÇÃO À SUPREMACIA E FORCA NORMATIVA DO TEXTO CONSTITUCIONAL. INAPLICABILIDADE DO ART. 10. INEXISTENCIA DE CONFLITO NORMATIVO COM O DISPOSTO NA LEGISLAÇÃO ESTADUAL EDITADA NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE CORONAVIRUS (COVID-19).

1. RELATÓRIO

Trata-se, originariamente, de expediente objetivando a promoção na carreira de integrantes da "Carreira Especial de Advogados do Estado do Paraná" (fl. 02, mov. 02).

Durante o *iter* procedimental previsto para a referida forma de desenvolvimento funcional, foi publicada a Lei Complementar Federal nº 173/2020, a qual, em seus arts. 8º e 10, estabelece regras em matéria de pessoal.

Considerando a transcendência subjetiva, o processo foi encaminhado à Secretaria de Estado da Administração e Previdência (SEAP) para que fosse avaliada a pertinência na elaboração de consulta genérica a abarcar outras situações potencialmente impactadas pela referida lei (fls. 81/82, movs. 59/60).

Ato contínuo, propostos os questionamentos (fls. 91/96, mov. 62), o feito foi encaminhado à esta Procuradoria Consultiva de Recursos Humanos para análise e parecer.

Eis o resumo do necessário.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

2. DELIMITAÇÃO DA CONSULTA

Destaca-se que o objeto da presente consulta objetiva analisar, de forma ampla, a aplicabilidade das regras previstas nos arts. 8º e 10, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, no âmbito do Estado do Paraná, sob o aspecto funcional, possibilitando responder os questionamentos formulados pela Secretaria de Estado da Administração e Previdência (SEAP) e antever futuras questões relacionadas com as regras instituídas pela referida lei.

Convém ainda esclarecer que, à luz do disposto no art. 132, da Constituição da República, e do Decreto Estadual nº 2.709/2019, incumbe a este órgão da Procuradoria-Geral do Estado prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo avaliar a competência e a oportunidade dos atos praticados, nem analisar os aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

3. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS SARS-COV-2 (COVID-19) INSTITUÍDO PELA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 173/2020 – CONSIDERAÇÕES GERAIS

Antes de adentrar à análise específica dos dispositivos legais relativos à matéria funcional, cumpre destacar alguns aspectos gerais do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus Sars-cov-2 (COVID-19), instituído pela Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Consoante notoriamente sabido, a pandemia de COVID-19 tem exigido, em escala global, respostas para uma das maiores crises econômicas da História. Em nota técnica informativa publicada em 13 de maio de 2020, o Ministério da Economia destacou os efeitos do referido vírus sobre a economia brasileira e os dividiu em 3 (três) períodos:

> a) Período (1), em que a economia recebeu os primeiros choques (a partir de fevereiro até o final de março);
> b) Período (2), iniciado em abril, marcado por choques secundários e crise sobre o emprego, a renda e as empresas; e
> c) Período (3), que se sucederá ao abrandamento ou fim das medidas sanitárias de

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

contenção, em que se dará a retomada econômica.[1]

Com vistas a equacionar os problemas gerados pelos períodos (1) e (2) e possibilitar a retomada almejada no período (3), o Governo Federal estruturou medidas econômicas gerais, que vem pautando iniciativas legislativas e ações concretas, e que podem ser divididas em 5 (cinco) grupos, de acordo com a aludida nota técnica[2]:

> 1)transferência de recursos para a área de saúde;
> 2)ajuda à população carente;
> 3)preservação de empregos e empresas;
> 4)aumento da liquidez para irrigar o mercado de crédito; e
> 5)transferência de recursos a estados e municípios para que possam absorver a abrupta perda de receita pública.

Assim, tem-se que a Complementar Federal nº 173/2020 está inserida justamente no item “5”, visando, em uma primeira medida, oferecer um “socorro” aos Estados e Municípios em virtude da estimada perda de arrecadação.

Ocorre que, para além do auxílio financeiro, a aludida lei complementar trouxe também alterações permanentes na Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), bem como estabeleceu uma série de vedações em matéria funcional, as quais objetivam, de forma geral, impedir o aumento da despesa com pessoal até 31 de dezembro de 2021.

Em suma, a preocupação com o gasto público responsável e, especialmente no atual cenário de calamidade pública, a gestão otimizada dos recursos disponíveis, parece ser a tônica da nova lei.

3.2. APLICABILIDADE DO ART. 8º - INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Em que pese a pendência de Ações Diretas de Inconstitucionalidade ajuizadas em face do disposto no art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173/2020[3], considerando

---

[1] Disponível em http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2019/nota-uma-ana-lise-da-crise-gerada-pela-covid19.pdf, acesso em 22.06.2020.

[2] Disponível em http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2019/nota-uma-ana-lise-da-crise-gerada-pela-covid19.pdf, acesso em 22.06.2020.

[3] O Partido dos Trabalhadores (PT) ajuizou no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6447, contra dispositivos da Lei Complementar Federal nº 173/2020 que versam

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

a presunção de constitucionalidade e sua atual vigência, a interpretação e a forma de execução do referido dispositivo deve se dar em harmonia com o que prevê a Constituição da República.

Introdutoriamente, transcreve-se o conteúdo do disposto no art. 8º:

> Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:
> I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;
> II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
> III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
> IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;
> V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;
> VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;
> VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;
> VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal;
> IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.
> § 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.
> § 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:
> I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e
> II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

---

sobre servidores públicos. De igual modo, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), acionou a Suprema Corte, pelos mesmos fundamentos, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6450. Andamentos processuais disponíveis para consulta em www.stf.jus.br, acesso em 14.06.2020.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

> § 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.
> § 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.
> § 5º O disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.
> § 6º (VETADO).

Conhecido o texto legal, cumpre analisar, com vistas ao esclarecimento dos questionamentos formulados pela SEAP, bem como vislumbrando outras dúvidas referentes à aplicação da aludida lei complementar:

a) eficácia subjetiva: a quem a lei se destina;

b) eficácia temporal: qual o marco inicial para a sua aplicação, hipóteses de retroatividade e termo final;

c) eficácia material: quais atos funcionais estão abarcados nas vedações trazidas pela lei;

d) não incidência: situações não regulamentadas pela lei, mas que podem ser objeto de dúvidas na sua aplicabilidade.

3.1.1. EFICÁCIA SUBJETIVA

Quanto aos sujeitos a quem a norma se dirige, nota-se no *caput* do art. 8º a referência à “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”, inexistindo distinção entre poderes e órgãos públicos.

Ademais da ausência de previsão legal expressa, parece não haver lógica jurídica que permita o afastamento das regras instituídas pela aludida lei a uma parcela da Administração Pública, tendo em vista o escopo geral de enfrentamento à pandemia de corona vírus (COVID-19).

Entretanto, considerando o disposto no *caput* do art. 8º, que situa as vedações impostas como medidas inseridas no espectro de responsabilidade fiscal, ao fazer referência ao art. 65, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, revela-se possível a aplicação, por analogia, dos parâmetros subjetivos previstos no art. 1º, § 3º, deste diploma legal:

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

> Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
> § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.
> § 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.
> **§ 3º Nas referências:**
> **I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos**:
> **a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;**
> **b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes; (grifos nosso)**
> II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;
> III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Neste particular, há que se destacar que as empresas estatais independentes estão excluídas na incidência da referida lei. No entanto, como já analisado em outras oportunidades pela Procuradoria-Geral do Estado, “a dependência é uma situação fática com consequências jurídicas”[4], revelando-se necessário, em cada caso concreto, examinar se, de fato, a empresa estatal depende de recursos do erário para manter suas atividades.

Por outro lado, nota-se que o disposto no art. 8º atinge “membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares”, ou seja, estão abrangidos todos aqueles que detém vínculos funcionais com os entes públicos, diante da ocupação de cargo, emprego ou função pública.[5]

Ressalta-se, no entanto, que o regramento instituído pelo referido artigo obviamente não atingirá os detentores de cargo político, haja vista este último ostentar natureza diversa e observar regras de índole constitucional, como já assentado nos Pareceres nºs 24/2019 e 05/2020 – PGE[6].

[4] Informações nºs 215/2020 – AT/GAB-PGE e 225/2020 – AT/GAB-PGE.

[5] Salienta-se que o alcance dos termos “cargo, emprego ou função pública” será pormenorizado na análise do inciso II do art. 8º, da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

[6] Consulta disponível em: http://www.pge.pr.gov.br/Pagina/Pareceres-Juridicos.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

Dentre as despesas que poderão restar afetadas pelas disposições da Lei Complementar Federal nº 173/2020, é necessário que seja esclarecida ainda a não incidência sobre os vínculos oriundos de estágios, estágios de pós-graduação e programas de residência técnica no âmbito da administração direta e indireta.

Os programas de estágio são regulamentados pela Lei Federal nº 11.788/2008. Com base no referido diploma, o Decreto Estadual nº 8.654/2010 dispôs sobre a possibilidade da administração estadual aceitar os estágios de estudantes nos termos ali especificados. Por sua vez, especificamente no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado, o estágio de pós-graduação foi disciplinado pelo Decreto Estadual nº 4.629/2020, também amparado na lei federal. Já o programa de residência técnica, no âmbito estadual, está regulamentado pela Lei Estadual nº 20.086/2019.

A relação jurídica entre o aluno e a administração pública, com relação aos três programas mencionados, é a mesma, e decorre das regras previstas na Lei Federal nº 11.788/2008, razão pela qual os institutos serão aqui tratados simultaneamente, ressaltadas suas especificidades.

Assim dispõe os artigos 1º, 3º, *caput*, e 9º, *caput, da* Lei Federal nº 11.788/2008:

> Art. 1o Estágio é ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam freqüentando o ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos.
> § 1o O estágio faz parte do projeto pedagógico do curso, além de integrar o itinerário formativo do educando.
> § 2o O estágio visa ao aprendizado de competências próprias da atividade profissional e à contextualização curricular, objetivando o desenvolvimento do educando para a vida cidadã e para o trabalho.
>
> (...)
>
> Art. 3o O estágio, tanto na hipótese do § 1o do art. 2o desta Lei quanto na prevista no § 2o do mesmo dispositivo, não cria vínculo empregatício de qualquer natureza, observados os seguintes requisitos:
>
> (...)
>
> Art. 9o As pessoas jurídicas de direito privado e os órgãos da administração pública direta, autárquica e fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como profissionais liberais de nível superior devidamente registrados em seus respectivos conselhos de fiscalização profissional, podem oferecer estágio, observadas as seguintes obrigações: (...)

Na esteira, preveem os artigos 1º e 7º, *caput*, do Decreto Estadual

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

nº 8.654/2010:

> Art. 1º. Entende-se por Estágio o ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam frequentando curso de pós graduação, ensino regular em instituições de educação superior, de educação profissional, de ensino médio, da educação especial e dos anos finais do ensino fundamental, na modalidade profissional da educação de jovens e adultos vinculados à estrutura do ensino público e particular, oficiais ou reconhecidos. (Redação dada pelo Decreto 4550 de 28/04/2020)
>
> (...)
>
> Art. 7º. A realização do estágio não acarretará vínculo empregatício de qualquer natureza e dar-se-á mediante assinatura de Termo de Compromisso de Estágio celebrado entre o estudante e o órgão ou entidade, com a interveniência obrigatória da Instituição de Ensino, no qual deverá constar pelo menos: (...)

No mesmo sentido, o disposto no art. 1º, do Decreto Estadual nº 4.629/2020:

> Art. 1º Entende-se por Estágio de pós-graduação o ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam frequentando cursos ou programas de especialização, aperfeiçoamento e MBA, na modalidade Lato Sensu, ou mestrado e doutorado, na modalidade stricto sensu.
> Parágrafo único. Poderá ser admitido o estudante matriculado em curso na modalidade de ensino à distância (EaD), desde que a instituição de ensino a que esteja vinculado seja credenciada junto à Secretaria de Estado da Educação (SEED) ou ao Ministério da Educação (MEC).
>
> (...)
>
> Art. 15. O termo de compromisso de estágio, celebrado entre o estudante e a Procuradoria-Geral do Estado, com interveniência obrigatória da Instituição de Ensino, deverá constar pelo menos:
> (...)
> II - Menção de que o estágio não acarretará vínculo empregatício, nos termos do art. 3º da Lei federal n. 11.788, de 25 de setembro de 2008;
> (...).

Por sua vez, quanto ao programa de residência técnica instituído pela Lei Estadual nº 20.086/2019, preveem os artigos 1º, § 1º, inciso I, c/c § 2º e 3º, e 12:

> Art. 1.º Autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Residência Técnica no âmbito da Administração Direta e Autárquica do Poder Executivo do Estado do Paraná.
> § 1º Para efeitos desta Lei, entende-se:
> I - Programa de Residência Técnica: o conjunto de atividades de ensino, pesquisa e extensão, a serem desenvolvidas no âmbito da administração direta e autárquica do Poder Executivo Estadual, desde que possuam convênio ou termo de cooperação com Instituições de Ensino Superior - Públicas ou Privadas - IES, localizadas no Estado do Paraná, que ofertem Cursos de Pós-Graduação Lato Sensu;
> (...)

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

> § 2º O Programa de que trata esta Lei destina-se a fomentar a especialização para recém-formados em Cursos de Graduação, no máximo 36 (trinta e seis) meses, contados da data da publicação do edital de chamamento, independentemente da data de eventual republicação deste, para a oferta do curso de Pós-Graduação Lato Sensu pelas IES e Residência Técnica nas entidades descritas, conforme art. 1º desta Lei, em áreas relacionadas ao âmbito de atuação da administração direta e autárquica do Poder Executivo Estadual, desde que:
> I - não tenham vínculo de emprego na área em que realizada a Pós-Graduação;
> II - não recebam bolsa de qualquer natureza subsidiados com recursos do Tesouro do Estado do Paraná;
> III - a especialização seja compatível com o programa de Residência Técnica.
> § 3º O Programa de Residência Técnica, a ser implementado em parceria com as Instituições de Ensino Superior localizadas no Estado do Paraná, tem por finalidade proporcionar a prática acadêmico-pedagógica aos alunos dos Cursos de Pós-Graduação Lato Sensu, indicadas no § 2º deste artigo, durante a realização de seus cursos de especialização, contribuindo, assim, para o desenvolvimento destes para a vida cidadã e para o trabalho.
>
> (...)
>
> Art. 12. A relação jurídica do aluno residente com os órgãos e entidades participantes do Programa é a estabelecida na Lei Federal nº 11.788, de 25 de setembro de 2008.
> Parágrafo único. A participação no Programa na condição de aluno-residente não cria vínculo empregatício entre o aluno-residente e a administração direta ou autarquia do Estado do Paraná.

Em suma, pela natureza jurídica diferenciada dos vínculos de estágio e residência técnica, nota-se que estes não detém características de vínculos funcionais com a Administração Pública, razão pela qual todos os diplomas supracitados reiteram o contido no 3º, da Lei Federal nº 11.788/2008, no sentido da impossibilidade do estágio implicar vínculo empregatício de qualquer natureza.

Por conseguinte, tendo em vista que o estagiário e o residente técnico não ocupam “cargo, emprego ou função”, conclui-se que a bolsa-auxílio paga em virtude do relacionamento com o Estado sequer se enquadra como uma despesa de pessoal, nos termos do art. 18, da Lei Complementar 101/2000.

Nesse sentido, o anexo II, da Portaria Interministerial nº 163/2001[7], editada pela Secretaria do Tesouro Nacional, que dispõe sobre a consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, traz a classificação das despesas por categoria econômica, por grupo de natureza, por modalidade de aplicação e por elemento de despesa. E, de acordo com a classificação realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, no elemento nº 36, que se refere a “Outros Serviços de Terceiros –Pessoa Física”, é possível concluir que as despesas com estagiários devem compor os gastos com serviços de terceiros, previstos no artigo 72, da Lei Complementar 101/2000.

[7] Disponível em https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3481-portaria-interministerial-n%C2%BA-163-de-04-de-maio-de-2001, acesso em 19.06.2020.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

Assim, é possível concluir que os programas de estágio, estágios de pós-graduação e residências técnicas, cujo vínculo com a Administração Pública não se traduz como “cargo, emprego ou função”, constituem despesas não impactadas pelas proibições e restrições trazidas pela Lei Complementar Federal nº 173/2020.

3.1.2. EFICÁCIA TEMPORAL

No que se refere à eficácia temporal da Lei Complementar Federal nº 173/2020, a primeira questão que se impõe, a fim de adequar o texto legal às disposições constitucionais, está relacionada ao princípio da segurança jurídica, do qual resulta a garantia da irretroatividade da lei, consoante reza o artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República – “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”[8] – e do artigo 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[9].

É sabido que a aplicação das leis no tempo é um dos temas mais controvertidos do Direito. As polêmicas suscitadas estão, em regra, ligadas ao desafio de conciliar a ideia central de segurança jurídica, uma das expressões máximas do Estado de Direito, e a possibilidade/necessidade de mudanças no sistema jurídico.[10]

De acordo com parte da doutrina, a adoção de um conceito tríplice acaba por gerar algumas perplexidades, e entende-se que seria suficiente a referência a direito adquirido, uma vez que os conceitos de ato jurídico perfeito e coisa julgada nele se inserem. Mas, é possível colacionar a seguinte distinção[11]:

---

[8] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (..) XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; (...).

[9] Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.
§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.
§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.
§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.

[10] MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 449.

[11] MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 450.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

> Nos termos do art. 6º, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, "consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo de exercício tenha termo prefixo, ou condição preestabelecida inalterável a arbítrio de outrem" O ato jurídico perfeito seria, por sua vez, "o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou" (LINDB, art. 6º, § 1º). E a coisa julgada ou caso julgado, "a decisão judicial de que já não caiba recurso" (LINDB, art. 6º, § 3º).
> […]
> De qualquer sorte, é certo que a despeito dessa formal tripartição, o conceito central é o conceito de direito adquirido, nele estando contemplados de alguma forma tanto a ideia de ato jurídico perfeito quanto a de coisa julgada.

Portanto, pelo princípio da irretroatividade, que objetiva garantir segurança, certeza e estabilidade nas relações sociais, a norma não poderá retroagir, isto é, a lei nova não poderá ser aplicada às situações constituídas sobre a vigência da lei revogada/modificada.

Neste aspecto, considerando a garantia constitucional supramencionada, exsurge como única interpretação possível, em face da força normativa do texto constitucional, considerar que o marco temporal para a incidência da lei complementar em questão não pode ser outro senão a data da publicação da referida lei, ou seja, no dia 28 de maio de 2020, nos termos do contido no art. 11.[12]

A despeito da lei tratar do Programa Federativo de enfrentamento ao Corona vírus SARS-CoV-2 (Covid-19), e da decretação da calamidade pública ser um ponto central para aplicação do artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal – este alterado pela Lei Complementar Federal nº 173/2020 – , não há viabilidade constitucional para que todo o regramento da nova lei retroaja ao tempo da edição do ato legislativo que decretou o estado de calamidade. A doutrina entende, sob esse aspecto, que, desde que respeitados o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, qualquer exceção ao princípio da irretroatividade, que não é, evidentemente, absoluto, haverá de se dar expressamente.[13]

Nesse sentido, as expressas exceções ao princípio da irretroatividade no art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 constam apenas dos incisos I e VI, que afirmam que determinação legal anterior à decretação da calamidade pública poderá justificar

---

[12] Art. 11. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

[13] "Segundo a jurisprudência do STF, no sistema constitucional brasileiro, a eficácia retroativa das leis é sempre excepcional, jamais se presume e deve necessariamente emanar de disposição legal expressa. Em qualquer caso, não pode gerar lesão ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e à coisa julgada". (NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional* – 6. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012. pag. 554).

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

a não aplicação das vedações contidas nos referidos incisos. Para além das referidas exceções, há que se considerar que a lei complementar sob análise gera efeitos prospectivos, isto é, para o futuro, a contar da data de sua publicação.

Em suma, tem-se que:

a) para as hipóteses previstas nos incisos I e VI: poderá haver aplicação retroativa das vedações impostas, irradiando efeitos para o momento da decretação da calamidade pública;

b) para os demais incisos do art. 8º: são atingidos apenas os atos posteriores à publicação da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

O marco inicial de aplicação retroativa, e que pela lei seria aquilo que for posterior à "calamidade pública", é a data do ato normativo federal que reconheceu tal situação emergencial, ou seja, o Decreto Legislativo nº 06/2020, diante da aplicação do art. 65, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, alterado pela Lei Complementar Federal nº 173/2020[14], e considerada a notória emergência nacional em saúde pública.

Frise-se que não há razoabilidade na aplicação do marco legal instituído por ato local, seja porque se trata de pandemia, ou seja, a doença atinge todo o país (e, na realidade, tem escala global[15]), seja porque as medidas instituídas pela Lei Complementar Federal possuem caráter nacional, direcionadas a todos os entes da federação, e logicamente não poderiam estar condicionadas à edição de atos locais de reconhecimento de calamidade pública por todos os entes.

Assim, é possível aplicar os efeitos dos incisos I e VI do art. 8º de maneira retroativa, respeitado o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, suspendendo-se os atos não enquadrados nessas hipóteses e que tenham

---

[14] Art. 65. (...)
§ 1º Na ocorrência de **calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional**, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos inciso I e II do caput:
I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:
a) contratação e aditamento de operações de crédito;
b) concessão de garantias;
c) contratação entre entes da Federação; e
d) recebimento de transferências voluntárias; (...) **(grifo nosso)**

[15] "A pandemia, em uma escala de gravidade, é o pior dos cenários. Ela acontece quando uma epidemia se estende a níveis mundiais, ou seja, se espalha por diversas regiões do planeta. Em 2009, a gripe A (ou gripe suína) passou de uma epidemia para uma pandemia quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) começou a registrar casos nos seis continentes do mundo. E em 11 de março de 2020 o COVID19 também passou de epidemia para uma pandemia. Disponível em https://www.telessaude.unifesp.br/index.php/dno/redes-sociais/159-qual-e-a-diferenca-entre-surto-epidemia-pandemia-e-endemia, acesso em 16.06.2020.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

sido editados após a publicação do Decreto Legislativo nº 06/2020, ou seja, após 20 de março de 2020.

Entretanto, no que diz respeito aos atos elencados pelos referidos incisos I e VI, para fins de interpretação da expressão "determinação legal anterior", faz-se imperiosa uma análise mais aprofundada.

Do que se pode depreender de uma leitura literal dos dispositivos, tem-se que a decisão judicial transitada em julgado e a lei aprovada antes da decretação da calamidade pública têm o condão de excetuar as proibições contidas nos incisos, em clara deferência ao princípio da segurança jurídica.

Nesse sentido, é imperioso verificar se o alcance da expressão "determinação legal" albergaria as leis orçamentárias já aprovadas para o ano fiscal de 2020 – considerando que essas são lei editadas anteriormente à decretação da calamidade pública.

Pois bem. Em virtude do princípio da universalidade, todas as receitas e despesas públicas devem integrar a lei orçamentária anual (LOA)[16], nos termos do art. 165, § 5º, da Constituição da República[17] e do art. 2º da Lei 4.320/1964[18]. Além disso, de acordo com o princípio da legalidade orçamentária expresso nos incisos I, II e VI da Carta Maior, são vedados: o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; a realização de despesa pública que exceda o pertinente crédito orçamentário originário ou adicional, bem como a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. No Brasil, o princípio da legalidade em sua vertente orçamentária ainda exige que a despesa pública seja compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com o Plano Plurianual (PPA), conforme a

[16] Cf., e.g., GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 17ª ed. São Paulo: Atlas, p. 66; TORRES, Heleno. *Direito Constitucional Financeiro*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014, p. 379/380; KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Orçamento Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 29.

[17] Art. 165. (...) § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

[18] Art. 2° A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Govêrno, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar Federal nº 101/2000[19].

Como se pode perceber, a regularidade de uma despesa à luz das normas legais orçamentárias não oferece elementos ou critérios suficientes para a solução da controvérsia sobre o alcance da expressão "determinação legal", já que, em rigor, toda e qualquer despesa pública há de figurar na LOA e respeitar o disposto na LDO e no PPA. Por conseguinte, a consulta apenas poderia ser respondida positivamente se presumíssemos a impositividade das leis orçamentárias em abstrato, o que é bastante duvidoso.

Com efeito, não há consenso na doutrina sobre a natureza jurídica do orçamento, se autorizativo ou impositivo[20]. Em sede doutrinária, a tese do orçamento autorizativo tem a preferência, por exemplo, de Ricardo Lobo Torres[21]. Mais recentemente, contudo, observa-se um crescente número de juristas que rejeitam a natureza meramente autorizativa do orçamento, como José Mauricio Conti[22] e Weder de Oliveira[23]. Como antecipado, contudo, a querela sobre a impositividade ou não do orçamento público está longe de ser pacificada no Brasil, ainda que, após o advento das Emendas Constitucionais nºs 86/2015 e 100/2019, a tese do orçamento impositivo tenha ganhado força, especialmente no que diz respeito a despesas oriundas de parte das emendas parlamentares.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no entanto, registra precedentes no sentido de que o orçamento público, no Brasil, seria meramente autorizativo, como evidencia a decisão proferida no julgamento da ADI nº 2680, cujo voto condutor, com base em diversos precedentes e lições doutrinárias, ressalta que "a obrigatoriedade da

---

[19] É a lição de Emerson Cesar da Silva Gomes: "No Brasil, a legalidade orçamentária compreende a aderência da despesa pública às regras e demais condicionalidades presentes na lei orçamentária anual, na lei de diretrizes orçamentárias e no plano plurianual (leis de natureza orçamentária)". Cf. GOMES, Emerson Cesar da Silva. *O Direito dos Gastos Públicos no Brasil*. São Paulo: Almedina, 2015, p. 249.

[20] "Por autorizativo, entenda-se a concepção de processo orçamentário que concede ao Poder Executivo o 'poder não executivo', o poder de não executar ações (projetos, atividades e operações especiais) incluídas na lei orçamentária". Por outro lado, "o orçamento impositivo, contraponto ao Orçamento autorizativo, é, em sua essência, um modelo em que a programação fixada na lei orçamentária não poderá deixar de ser cumprida, discricionariamente, pelas autoridades governamentais." (OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 393 e 402)

[21] TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, Vol. V – O orçamento na Constituição.* Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2008, p. 128 e 457-8.

[22] CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*. 3ª ed. São Paulo: Blucher, 2020, p. 231/240.

[23] OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 395 e ss.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

execução do orçamento revela-se absolutamente incompatível com o disposto no art. 165, §8º, da Constituição" [24]. Anteriormente, no julgamento da ADI nº 4663, prejudicada supervenientemente em virtude do esgotamento do exercício de 2012, a primazia da tese do orçamento autorizativo no STF já ficara evidenciada no debate entre os Ministros[25]. Em outras palavras: **a jurisprudência do Supremo não sufraga a tese de que as leis orçamentárias determinariam a execução de despesas públicas.**

Para além da polêmica infindável sobre a natureza jurídica do orçamento público, a classificação que distingue as despesas obrigatórias das despesas discricionárias parece mais frutífera para a solução do problema ora examinado, já que desloca o eixo de análise da suposta impositividade do orçamento como um todo para o plano mais concreto da fonte normativa de cada obrigação pública e seus efeitos jurídicos, inclusive a despesa em si[26]. Além disso, a distinção entre despesas obrigatórias e discricionárias radica na própria LRF, diploma objeto de alteração por parte da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Segundo Caldas Furtado, "as despesas obrigatórias são aquelas que não serão objeto de limitação de empenho, ou porque constituem obrigações constitucionais ou legais da unidade política, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, ou porque estão ressalvadas pela própria lei de diretrizes orçamentárias (LRF, art. 9º, § 2º)". Por outro lado, ainda de acordo com o jurista, "as despesas discricionárias são aquelas que podem sofrer limitação de empenho (contingenciamento de despesa), segundo o regramento do art. 9º da Lei Complementar nº 101/00 (LRF)"[27].

A bem da verdade, a possibilidade ou não de contingenciamento, em regra, consiste em mero corolário dos termos em que se encontra vazada a norma constitucional

---

[24] Confira-se o teor da ementa: "Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional 30, de 6 de março de 2003, que alterou o parágrafo 4º do artigo 149 da Constituição Estadual, bem como a ele acrescentou os parágrafos 11 e 12. 3. Violação ao art. 165, § 8º, da Constituição Federal. Inconstitucionalidade da norma que determina a execução obrigatória de orçamento elaborado com participação popular, inserida no § 4º do artigo 149 da Constituição Estadual. 5. Vinculação da vontade popular na elaboração de leis orçamentárias contraria a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Precedentes, jurisprudência e doutrina. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (ADI 2680, rel. min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 16-06-2020, disponível em www.stf.jus.br, acesso em 22.06.2020).

[25] Cf. ADI 4663 MC-Ref, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJ 16-12-2014, disponível em www.stf.jus.br, acesso em 22.06.2020.

[26] Em igual sentido, Emerson Gomes ressalta que "o chamado 'orçamento impositivo' é um tema estritamente relacionado à obrigatoriedade da despesa". Cf. GOMES, Emerson Cesar da Silva. *O Direito dos Gastos Públicos no Brasil*. São Paulo: Almedina, 2015, p. 379.

[27] FURTADO, José Ribamar Caldas. *Direito Financeiro*. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, p. 182/183.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

ou legal criadora da obrigação pública. É obrigatória a despesa que decorra de obrigação criada por norma constitucional ou legal em termos peremptórios; discricionária, por seu turno, é a que derive de norma obrigacional que confira à autoridade competente certa margem de discricionariedade quanto à execução do gasto[28]. Vale ressaltar que a distinção entre despesas obrigatórias e discricionárias é acolhida pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, como evidenciam os precedentes destacados a seguir[29]:

> *Para fins orçamentários, não são despesas obrigatórias as relacionadas a locação de imóveis, serviços terceirizados, serviços de água, esgoto, energia elétrica e telecomunicações, estando, portanto, sujeitas a contingenciamento. Tais despesas administrativas são de caráter tipicamente discricionário, na medida em que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante e à oportunidade de sua execução. (Acórdão 1712/2017-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo)*

> *O TCU não pode determinar ao prefeito a inclusão no orçamento municipal de recursos para satisfazer débito que foi imputado ao município, pois inexiste norma legal ou constitucional que imponha ao prefeito essa obrigação ou que atribua ao Tribunal tal poder mandamental. Exceto no que tange às despesas obrigatórias, encontra-se na esfera de autonomia do chefe do Poder Executivo decidir a programação a constar nos projetos de leis orçamentárias ou nos de créditos adicionais. (Acórdão 2691/2016-Plenário, min. Weder de Oliveira)*

Vale ressaltar que as locuções “determinação constitucional” e “determinação legal” já eram empregadas pela LRF antes mesmo do advento da Lei Complementar Federal nº 173/2020, em contexto semelhante ao das despesas obrigatórias, como comprova o seu artigo 25[30], que dispõe sobre as transferências interfederativas de caráter voluntário e obrigatório. Também aqui, diz-se que a nota distintiva da determinação constitucional ou legal diz respeito à ausência de discricionariedade do gestor para o cumprimento da obrigação imposta ao poder público. É o que explicita a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

> *Não há irregularidade quando a execução financeira de recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares individuais não ocorre por fatos alheios à vontade do órgão ou*

[28] A exceção ficaria por conta das despesas discrionárias expressamente ressalvadas do contingenciamento pela lei de diretrizes orçamentárias, com base no art. 9º da LRF, mas essa proteção é temporária (perdura enquanto vigente a LDO) e obedece a crtérios político-administrativos, não se confundindo com a proteção, mais perene, conferida às despesas obrigatórias propriamente ditas.

[29] Disponíveis em www.tcu.gov.br, acesso em 22.06.2020.

[30] Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de **determinação constitucional, legal** ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. **(grifo nosso)**

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

> *da entidade repassadora. Os recursos oriundos dessas emendas, embora possuam relativa obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira (EC 86/2015), não constituem transferências obrigatórias, tais como as relativas aos fundos de participação dos estados e municípios e outras afins, mas sim transferências voluntárias, pois sua execução depende de condicionantes (inexistência de impedimentos de ordem técnica e de contingenciamento). (Acórdão 831/2018-Plenário, rel. min. André de Carvalho)*

Marcus Abraham, por sua vez, é claro ao lecionar que as transferências legais obrigatórias a que se refere o art. 25 da LRF são aquelas determinadas por leis específicas. Confira-se a lição do jurista[31]:

> **Transferências legais**: são as parcelas das receitas federais arrecadadas pela União, repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, **previstas em leis específicas**. Essas leis determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas.

Quanto às despesas obrigatórias e discricionárias, tanto uma quanto a outra devem constar da LOA e observar a LDO e o PPA, tendo em vista os já mencionados princípios da legalidade e da universalidade orçamentária. Em ambos os casos, as leis orçamentárias cumprem o papel de possibilitar a válida e regular execução do gasto público. Assim como ocorre no caso das transferências obrigatórias, a criação das obrigações relacionadas às despesas propriamente ditas ocorre em momento anterior, por força de normas constitucionais e legais materiais. Esse entendimento é perfilhado até mesmo por críticos do orçamento autorizativo, como Weder de Oliveira[32]:

> É imprescindível ressaltar que a compreensão de que programação orçamentária não pode deixar de ser executada pelo Executivo sem prévia autorização do Congresso (Orçamento impositivo), não implica o reconhecimento de existir direito subjetivo de potenciais beneficiários à plena execução da programação, uma vez que, no Brasil, é da natureza da lei orçamentária que sua programação possa ser alterada a qualquer momento durante o exercício financeiro, e de fato é. Não há direito subjetivo à imutabilidade da programação original da LOA. Não há direito subjetivo a tempo certo e definido para execução da programação. A programação inicial pode ser modificada por lei de créditos adicionais ou de anulação de dotações.

Em igual sentido é o magistério de Emerson Cesar da Silva Gomes:[33]

---

[31] ABRAHAM, Marcus. *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada*. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 52.

[32] OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal.* Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 433.

[33] GOMES, Emerson Cesar da Silva. *O Direito dos Gastos Públicos no Brasil*. São Paulo: Almedina, 2015, p. 384.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

> O que se pode concluir é que a fonte da obrigatoriedade não é o orçamento público. A obrigatoriedade advém da Constituição Federal e das leis, tais como as que estabelecem direitos subjetivos a prestações pecuniárias do Estado….

O magistério de Rodrigo Kanayama também é cristalino a esse respeito[34]:

> Despesas obrigatórias são previstas em normas alheias à LOA. Esta, por sua vez, somente fixará as despesas, em valores pecuniários, para efetivar o comando legal. Não existem despesas obrigatórias se estiverem definidas, unicamente, na LOA, configurando-se, nesse caso, despesas discricionárias. A norma externa ao orçamento público determinará as obrigações e os recursos terão de ser disponibilizados na LOA.

Em outras palavras: ainda que o sistema orçamentário brasileiro seja regido por normas de natureza legal, a mera previsão orçamentária, em regra, não tem o condão de determinar a execução da despesa. Desse modo, o foco de análise há de ser a norma constitucional ou legal que institui a obrigação atinente à despesa, determinando a sua execução. Tratando-se de norma instituidora de obrigação financeira peremptória, ou seja, que não admita flexibilização por parte das autoridades governamentais na fase executiva da despesa, tem-se determinação legal para efeito de aplicação do art. 8º, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 173/2020. Do contrário, a despesa não poderá ser executada.

Nesse contexto, parece claro que a interpretação dos incisos I e VI do art. 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 não pode prescindir da análise concreta de cada parcela e de sua fonte normativa específica, já que os dispositivos em questão aludem a situações diversas. O inciso I do art. 8º refere-se a “vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração”. Pode-se dizer, em síntese, que tais parcelas classificam-se como despesas com pessoal, nos termos do art. 18 da LRF[35].

Costuma-se dizer que as despesas com pessoal, depois de concedidas e

---

[34] KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Orçamento Público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 71/72.

[35] Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.
§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".
§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

implantadas, geram despesas obrigatórias, que não se sujeitam à prerrogativa legal do contingenciamento[36]. Embora a afirmação seja verdadeira, não se pode inferir que toda e qualquer "vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração" prevista em lei anterior a 20 de março de 2020 constitua, de fato, um comando imperativo para o poder público, a despeito do disposto na Lei Complementar Federal nº 173/2020. Isso porque, em diversas situações, as normas legais criadoras das vantagens estipulam requisitos adicionais que conferem, à autoridade competente, grande margem de discricionariedade quanto à concessão inicial das benesses previstas. É comum, por exemplo, que a norma legal apenas autorize (e não determine) certa vantagem ou promoção funcional, condicionando-a critérios administrativos ou à disponibilidade orçamentária. Em síntese: despesas de pessoal que se tornam obrigatórias após sua concessão podem ter sido, na origem, despesas meramente discricionárias, que não sobreviveriam ao teste do art. 8º, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, em sua parte final. **É fundamental, portanto, que se analise a dicção da norma legal que cria a vantagem ou parcela nova.**

Neste ponto, algumas observações complementares são necessárias. Primeiramente, convém ressaltar que a criação das despesas de pessoal sujeita-se a **filtros adicionais**, nos termos do art. 169, da Constituição da República (grifos nossos):

> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar**.
> 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, **só poderão ser feitas:**
> I - se houver **prévia dotação orçamentária suficiente** para atender **às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes**;
> II - **se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. **(grifos nossos)**

Desse modo, consoante o *caput* do art. 169 da Constituição, a concessão de qualquer vantagem sujeita-se a pelo menos três filtros: **(i)** observância dos limites

[36] Nessa linha, confira-se a lição de Weder de Oliveira: "No Brasil, diferentemente do que ocorre em outros países, como nos Estados Unidos, os servidores públicos não podem ser exonerados ou dispensados como medida de ajuste orçamentário. Não pode também o Estado recorrer à redução de vencimentos. Quando muito, o governo posterga reajustes de remuneração e admissões, como ocorreu no ano de 2011. Portanto, as despesas com pessoal são extremamente rígidas, comportando-se como despesas obrigatórias, princípio afastado em condições excepcionais, segundo o estrito rito constitucional do art. 169, § 3º e seguintes...". (OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 766.)

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal[37]; **(ii)** existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; **(iii)** autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias.

Ademais, não se pode esquecer o disposto no art. 21 da LRF, com redação dada pela Lei Complementar Federal nº 173/2020[38], sem prejuízo do disposto no art. 3º do diploma legal complementar, no que diz respeito aos atos de gestão orçamentária e

[37] Quanto ao item "i", revela-se oportuna a transcrição do art. 22 da LRF, dispositivo não afetado em nada pela Lei Complementar Federal nº 173/2020:
Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.
Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:
I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
II - criação de cargo, emprego ou função;
III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

[38] Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:
a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)
§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

financeira necessários ao atendimento do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) ou de convênios vigentes durante o estado de calamidades[39].

Idêntica conclusão aplica-se às parcelas, citadas no art. 8º, inciso VI, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, que possuam natureza de gastos de pessoal, nos termos do art. 18, da LRF.

Neste particular, as parcelas de natureza verdadeiramente indenizatória sujeitam-se a um teste ligeiramente diferente. É certo que, assim como as previstas no inciso I, do art. 8º, aqui também serão permitidas somente as que tenham fundamento em norma constitucional ou legal de caráter prévio e peremptório, ou seja, que não ofereçam qualquer margem de discricionariedade ao gestor quanto a sua execução. Não se aplicam, todavia, os requisitos do art. 169, da Constituição da República, tampouco aqueles previstos na LRF a respeito dos gastos com pessoal. De todo modo, permanecem plenamente aplicáveis os artigos 15 a 17 da LRF, no que couber.

Por fim, destaca-se que as regras contidas no art. 8º deverão ser observadas até 31 de dezembro de 2021, consoante expressamente previsto no *caput* do dispositivo.

3.1.2.1. DIREITO ADQUIRIDO, ATO JURÍDICO PERFEITO E COISA JULGADA

Especificamente quanto aos direitos adquiridos, imperioso observar a esfera individual de cada servidor, analisado o preenchimento de todos os requisitos legais para a aquisição de direitos até a data da publicação da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

[39] Art. 3º Durante o estado de calamidade pública decretado para o enfrentamento da Covid-19, além da aplicação do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000, ficam afastadas e dispensadas as disposições da referida Lei Complementar e de outras leis complementares, leis, decretos, portarias e outros atos normativos que tratem:
I - das condições e vedações previstas no art. 14, no inciso II do caput do art. 16 e no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000;
II - dos demais limites e das condições para a realização e o recebimento de transferências voluntárias.
§ 1º O disposto neste artigo:
I - aplicar-se-á exclusivamente aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento deste Programa ou de convênios vigentes durante o estado de calamidades; e
II - não exime seus destinatários, ainda que após o término do período de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, da observância das obrigações de transparência, controle e fiscalização referentes ao referido período, cujo atendimento será objeto de futura verificação pelos órgãos de fiscalização e controle respectivos, na forma por eles estabelecida.
§ 2º Para a assinatura dos aditivos autorizados nesta Lei Complementar, ficam dispensados os requisitos legais exigidos para a contratação com a União e a verificação dos requisitos exigidos pela Lei Complementar nº 101, de 2000.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

O Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que a lei não pode revogar vantagem pessoal já incorporada ao patrimônio do servidor, ainda que esse direito não tenha sido, de fato, exercido:

> O postulado da segurança jurídica, enquanto expressão do Estado Democrático de Direito, mostra-se impregnado de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, mesmo as de direito público (RTJ 191/922), em ordem a viabilizar a incidência desse mesmo princípio sobre comportamentos de qualquer dos Poderes ou órgãos do Estado, para que se preservem, desse modo, sem prejuízo ou surpresa para o administrado, situações já consolidadas no passado.
> A essencialidade do postulado da segurança jurídica e a necessidade de se respeitarem situações consolidadas no tempo, especialmente quando amparadas pela boa-fé do cidadão, representam fatores a que o Poder Judiciário não pode ficar alheio. Doutrina. Precedentes.
> (RE 646.313 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 18-11-2014, 2ª T, DJE de 10-122014, disponível em www.stf.jus.br, acesso em 11.06.2020)

> A aplicação da cláusula constitucional que assegura, em face da lei nova, a preservação do direito adquirido e do ato jurídico perfeito (CF, art. 5º, XXXVI) impõe distinguir duas diferentes espécies de situações jurídicas: (a) as situações jurídicas individuais, que são formadas por ato de vontade (especialmente os contratos), cuja celebração, quando legítima, já lhes outorga a condição de ato jurídico perfeito, inibindo, desde então, a incidência de modificações legislativas supervenientes; e (b) as situações jurídicas institucionais ou estatutárias, que são formadas segundo normas gerais e abstratas, de natureza cogente, em cujo âmbito os direitos somente podem ser considerados adquiridos quando inteiramente formado o suporte fático previsto na lei como necessário à sua incidência. Nessas situações, as normas supervenientes, embora não comportem aplicação retroativa, podem ter aplicação imediata. (...) As disposições do art. 21 da Lei 9.069/1995, resultante da conversão da MP 542/1994, formam um dos mais importantes conjuntos de preceitos normativos do Plano Real, um dos seus pilares essenciais, justamente o que fixa os critérios para a transposição das obrigações monetárias, inclusive contratuais, do antigo para o novo sistema monetário. São, portanto, preceitos de ordem pública e seu conteúdo, por não ser suscetível de disposição por atos de vontade, têm natureza estatutária, vinculando de forma necessariamente semelhante a todos os destinatários. Dada essa natureza institucional (estatutária), não há inconstitucionalidade na sua aplicação imediata (que não se confunde com aplicação retroativa) para disciplinar as cláusulas de correção monetária de contratos em curso.
> (RE 211.304, rel. p/ o ac. min. Teori Zavascki, j. 29-4-2015, P, DJE de 3-8-2015, disponível em www.stf.jus.br, acesso em 14.06.2020)

> O STF fixou entendimento no sentido de que a lei nova não pode revogar vantagem pessoal já incorporada ao patrimônio do servidor sob pena de ofensa ao direito adquirido.
> [AI 762.863 AgR, rel. min. Eros Grau, j. 20-10-2009, 2ª T, DJE de 13-11-2009, disponível em www.stf.jus.br, acesso em 14.06.2020)

Sendo assim, o servidor que tenha completado, antes da publicação da lei em comento, os requisitos para a fruição de qualquer benefício, poderá gozá-lo, a despeito das normas limitantes trazidas pela Lei Complementar Federal nº 173/2020, inexistindo ilegalidade na mera implementação deste direito.

Há ainda que se ponderar que a aludida lei federal não trata de alteração de regime jurídico, para o qual a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não re-

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

conhece a existência de direito adquirido[40]. A lei em questão versa sobre direitos que continuam previstos na legislação, criando, em verdade, limitações à sua aquisição, o que enseja, portanto, o respeito àqueles que já os tem incorporados aos seus patrimônios em razão da garantia do direito adquirido.

De outro lado, sob o viés dos atos jurídicos perfeitos, tem-se que os atos administrativos já consolidados antes da publicação da Lei Complementar Federal nº 173/2020, mesmo aqueles que ocorreram após a decretação do estado de calamidade, mas antes da publicação da lei, não devem ser afetados, ante a necessária observância ao disposto no artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República.

Obviamente, trata-se aqui dos atos administrativos constitutivos, que tem o condão de criar direitos ou impor obrigações, como explica Hely Lopes Meirelles[41]:

> Ato constitutivo: é o que cria uma nova situação jurídica individual para seus destinatários, em relação à Administração. Suas modalidades são variadíssimas, abrangendo mesmo a maior parte das declarações de vontade do Poder Público. São atos dessas categorias as licenças, as nomeações de funcionários, as sanções administrativas e outros mais que criam direitos ou impõem obrigações aos particulares e aos próprios servidores públicos.
> (...)
> Ato declaratório: é o que visa preservar direitos, reconhecer situações preexistentes ou, mesmo, possibilitar seu exercício. São exemplos dessa espécie a apostila de títulos de nomeação, a expedição de certidões e demais atos fundados em situações jurídicas anteriores.

Destaca-se ainda que, para além da natureza de ato constitutivo, a autoridade administrativa deverá realizar uma análise acerca do ciclo de formação do ato, ou seja, deve-se examinar se todos os pressupostos legais para a aquisição do direito ou imposição da obrigação foram preenchidos.

Sobre o tema, mais uma vez Hely Lopes Meirelles[42]:

> *Ato perfeito, imperfeito, pendente e consumado* – Quanto à exequibilidade, o ato administrativo pode ser *perfeito, imperfeito, pendente e consumado*.
> *Ato perfeito*: é aquele que reúne todos os elementos necessários à sua exequibilidade ou operatividade, apresentando-se apto e disponível para produzir seus regulares efeitos.
> *Ato imperfeito:* é o que se apresenta incompleto na sua formação ou carente de um ato complementar para tornar-se exequível e operante.

[40] MS 32.672 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, j. 15-2-2019, 2ª T, DJE de 22-2-2019; RE 575.089, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 10-9-2008, P, DJE de 24-10-2008, Tema 70. Disponível em www.stf.jus.br, acesso em 22.06.2020.

[41] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, pp. 175.

[42] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, pp. 177-178.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

> *Ato pendente*: é aquele que, embora perfeito, por reunir todos os elementos de sua formação, não produz seus efeitos, por não verificado termo ou a condição de que depende sua exequibilidade ou operatividade. O ato pendente pressupõe sempre um ato perfeito, visto que antes de sua perfectibilidade não pode estar com efeitos suspensos.
> *Ato consumado:* é o que produziu todos os seus efeitos, tornando-se, por isso mesmo, irretratável ou imodificável por lhe faltar objeto.

Portanto, os atos administrativos de natureza constitutiva, que criam direitos ou impõe obrigações, cujo ciclo de formação restou perfectibilizado até 28 de maio de 2020, nos termos ora expostos, devem ser resguardados, ainda que necessitem de atos declaratórios para sua implementação, em prestígio ao disposto no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República.

Da mesma maneira, frise-se, ainda pela observância ao art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição da República, que os atos atingidos pela coisa julgada igualmente não poderão ser afetados pela retroatividade da lei, mesmo nas hipóteses em que há previsão de efeitos desde a decretação da calamidade pública, o que, inclusive, restou observado pelo legislador de forma expressa (incisos I e VI do art. 8º).

Por derradeiro, cumpre esclarecer que, quanto às decisões judiciais provisórias (ou seja, todas as decisões que não possuem trânsito em julgado, proferidas em tutela provisória ou no bojo de sentenças/acórdãos sobre os quais ainda cabe recurso) publicadas após a vigência da Lei Complementar Federal nº 173/2020, caberá, neste momento, tão somente o seu registro, para fins funcionais, procedendo-se à comunicação do juízo acerca da impossibilidade de cumprimento até 31 de dezembro de 2021, tendo em vista as limitações impostas pela referida lei, como forma de afastar a configuração do crime de desobediência, previsto no art. 330, do Código Penal.[43]

3.1.3.1. EFICÁCIA MATERIAL

3.1.3.1. ATOS ADMINISTRATIVOS FUNCIONAIS ABARCADOS – PROIBIÇÕES E PERMISSÕES EXPRESSAS

A fim de sistematizar as proibições e permissões estabelecidas pela Lei Complementar nº 173/2020, conclui-se que, após a sua publicação – 28.05.2020 – até

[43] Desobediência
Art. 330 - Desobedecer a ordem legal de funcionário público:
Pena - detenção, de quinze dias a seis meses, e multa.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

31.12.2021, ao Estado do Paraná é proibido praticar os seguintes atos funcionais, observadas as exceções em cada caso, a saber:

a) conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores, empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública (art. 8º, inciso I);

Observa-se uma vedação ampla para a criação de vantagens e a majoração remuneratória de agentes públicos. Ou seja, a extensão das proibições é ampla sob o prisma objetivo (espécies remuneratórias e formas de majoração) e subjetivo (agentes públicos, assim compreendidos servidores ocupantes de cargo efetivo, cargo em comissão, empregados públicos, militares e temporários).

Acerca das vantagens pecuniárias, vale destacar a lição de Hely Lopes Meirelles[44]:

> *Vantagens pecuniárias* são acréscimos ao *vencimento* do servidor, concedidas a título definitivo ou transitório, pela decorrência do tempo de serviço (*ex facto temporis*), ou pelo desempenho de funções especiais (*ex facto offici*), ou em razão de condições anormais em que se realiza o serviço (*propter laborem*), ou, finalmente, em razão de condições pessoais do servidor (*propter personam*). As duas primeiras espécies constituem os *adicionais* (*adicionais de vencimento e adicionais de função)*, as duas últimas formam a categoria das *gratificações* (*gratificações de serviço e gratificações pessoais*). (...)

A exceção legal, prevista expressamente, ocorre quando houver sentença judicial transitada em julgado ou determinação legal anterior à calamidade pública.

Conforme tratado anteriormente sobre a eficácia temporal da Lei Complementar Federal nº 173/2020, a retroatividade ao período compreendido entra a decretação da calamidade pública e a publicação da referida lei complementar atinge apenas os atos que não afetem direitos adquiridos, atos jurídicos perfeitos e a coisa julgada, considerando-se o lapso decorrido entre 20.03.2020 e 28.05.2020.

Repise-se que a mera previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentaria anual não caracteriza “determinação legal anterior” para os fins da exceção contida no art. 8º, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 173/2020. A bem da verdade, como visto, a exceção legal engloba apenas as obrigações (e consequentes despesas) decorrentes de normas constitucionais ou legais específicas e mandatórias, que não confiram ao gestor qualquer margem de discricionariedade na fase executiva da despesa.

---

[44] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 492.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

Por fim, os atos editados em desconformidade com o inciso I devem ser imediatamente suspensos até 31.12.2021, cabendo a análise, em cada caso, da irrepetibilidade dos valores eventualmente percebidos pelos servidores.

A mais, a expressão "*reajuste*", compreendida na vedação, não contempla a revisão geral anual prevista no artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, como mais adiante se verá, mas sim um real aumento de vencimentos, a exemplo das "reestruturações" para equiparação com o setor privado, como explica Hely Lopes Meirelles[45]:

> Há duas espécies de *aumento de vencimentos*: uma *genérica,* provocada pela alteração do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar *aumento impróprio*, por se tratar, na verdade, de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e a outra *específica*, geralmente feita à margem de lei que concede o aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao decréscimo do poder aquisitivo.
> (...)
> A segunda espécie ocorre através das chamadas *reestruturações,* pelas quais se corrigem as distorções existentes no serviço público, tendo em vista a valorização profissional observada no setor empresarial, para que a Administração não fique impossibilitada de satisfazer suas necessidades de pessoal. A fim de facilitar a ação do Poder Público e evitar a descaracterização das reestruturações, anteriormente transformadas em verdadeiros aumentos gerais, pela reação em cadeia que provocavam relativamente aos vencimentos não abrangidos diretamente pela lei reestruturadora, foi que as Constituições, desde 1967, passaram a proibir "a vinculação ou equiparação de vencimentos, para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público (CF, art. 37, XIII).

b) criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa (art. 8º, inciso II);

Novamente, trata-se de vedação ampla, buscando-se limitar a criação de cargos, empregos ou funções públicas, de modo a evitar o aumento de despesa de pessoal por meio da criação de novos vínculos funcionais.

Desse modo, as proposições legislativas que importem criação de cargos, empregos ou funções públicas promulgadas após a vigência da Lei Complementar nº 173/2020, e que comportem aumento de despesa, não poderão ser implementadas.

No que se refere às expressões "cargo", "emprego" e "função", e especialmente quanto a esta última, vale citar as diferenciações feitas por Fabrício Motta[46]:

---

[45] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 490.

[46] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano de Araújo. *Servidores públicos na Constituição Federal*. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2015, pp. 16-19.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

> (...)
> Alguns elementos que compõem o regime jurídico dos cargos públicos podem ser extraídos da própria Constituição, como, por exemplo, a criação por lei, como regra (art.48, X, e art. 61, § 1, inciso II, a), e a remuneração (ou subsídio) fixada por lei específica, de acordo com a natureza, o grau de responsabilidade, a complexidade das atribuições e os requisitos para a investidura (art. 37, X, combinado com o art. 39, § 1). As características próprias de cada cargo deverão constar na sua lei de criação, que materializará sua existência no mundo jurídico.
> (....)
> O vínculo entre o ocupante de cargo público e o órgão ou entidade que congrega tal cargo é regido diretamente pelas leis, com o necessário respeito às disposições constitucionaisç diz-se, por isso, que o regime jurídico é "estatutário".
> (...)
>
> A expressão *emprego público*, ao seu turno, possui significado *lato* semelhante ao de cargo público, com uma diferença principal: trata-se de relação jurídica regida pelas leis trabalhistas, com o Estado assumindo a qualidade de empregador. A relação entre empregado e poder público é firmada por meio de um contrato de trabalho, não sendo, por isso, estatutária.
> (...)
>
> Resta verificar que tratamento o ordenamento jurídico constitucional dispensa às *funções públicas*. Um primeiro sentido, demasiado amplo, entende função como sinônimo de atribuição ou conjunto de atribuições, desempenhadas por qualquer agente público, independentemente de cargo ou emprego. Outro sentido é o materializado na referência constante no inciso V deste artigo 37, adiante comentado, no tocante às funções de confianças exercidas exclusivamente por titulares de cargos efetivo. Por derradeiro, também se reconhece o exercício de função pública no caso de contratações temporárias efetivadas com fundamento no art. 37, inciso IX, em razão do excepcional interesse público. Há, em todo o texto constitucional, normas que utilizam a expressão tratada nos três sentidos referenciados, o que exige atenção do intérprete em cada situação.

Reitera-se aqui a necessária diferenciação dos termos "cargo, emprego ou função" da natureza jurídica do vínculo entre a Administração Pública e os estagiários e residentes técnicos.

Dessa forma, ao se interpretar o significado do termo "função" na acepção que lhe dá a doutrina pátria – ou seja, como sinônimo de atribuição ou conjunto de atribuições relacionadas a cargo ou emprego ou, ainda, como sinônimo de função de confiança titularizada por um ocupante de cargo efetivo – há que se concluir que as relações de estágio e residência técnica não se encontram atingidas, sob nenhum prisma, pelas disposições da nova lei complementar.

Há que se mencionar, no entanto, que a interpretação *contrario sensu* do dispositivo permite a criação de cargo, emprego ou função que não implique aumento de despesa.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

c) alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa (art. 8º, inciso III);

Estão vedadas as alterações de estruturas de carreiras que importem aumento de despesa.

A reestruturação de quadros somente será lícita quando não implicar aumento de despesa, inexistindo, na lei, outra espécie de vedação ou condicionante.

Desta feita, no caso, por exemplo, da extinção de um quadro pela substituição de outro, desde que inexista aumento de despesa, não haverá óbice para a sua implementação.

No que diz respeito à Polícia Penal, trata-se de nova carreira que, na realidade, surgirá da transformação de cargos isolados, dos cargos de carreira dos atuais agentes penitenciários e dos cargos públicos equivalentes, como determina expressamente o art. 4º da Emenda Constitucional nº 104/2019.[47] Assim, considerando que, a princípio, a mera transformação não implicará aumento de despesa, não há vedação legal para que tal carreira seja implementada na vigência da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

d) admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares (art. 8º, inciso IV);

Considerando-se que o objetivo é evitar aumento de despesa e não reduzir a despesa até então existente, estão vedadas as contratações que não se enquadrem nas exceções. Então a abrangência dos termos “admitir ou contratar pessoal” deve se dar por exclusão.

A lei ressalva expressamente, em primeiro lugar, as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento.

Para fins de “reposição”, deve ser estendida a possibilidade de substituição de cargos atualmente ocupados e que venham vagar, assim como aqueles que, uma vez desocupados, passem a ser subdivididos, desde que reste comprovado, expressamente, que se trata de uma decomposição de cargo em comissão previamente ocupado, não

[47] Art. 4º O preenchimento do quadro de servidores das polícias penais será feito, exclusivamente, por meio de concurso público e por meio da transformação dos cargos isolados, dos cargos de carreira dos atuais agentes penitenciários e dos cargos públicos equivalentes.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

implicando, sob nenhuma hipótese, aumento de despesa.

Tal interpretação não afronta os objetivos da Lei Complementar Federal nº 173/2020, na medida em que mantém a despesa com pessoal no mesmo patamar, ao mesmo tempo em que permite eventual reestruturação administrativa.

Ademais, são expressamente permitidas as reposições de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios.

As hipóteses de vacância são aquelas previstas na legislação e que acarretam o término do vínculo de atividade com o ente público, como explica José dos Santos Carvalho Filho[48]:

> *Vacância* é o fato administrativo-funcional que indica que determinado cargo público não está provido, ou, em outras palavras, está sem titular.
> (...)
> Diversos podem ser os fatos que geram a situação de vacância. Dois deles bem conhecidos são a exoneração e a demissão, sobre as quais teceremos alguns comentários adiante. Também a transferência, a promoção, a readaptação e a ascensão provocam a vacância dos cargos cujos titulares passaram a ocupar outros cargos. Por fim, a aposentadoria e o falecimento do servidor: pelo fato de extinguirem a relação estatutária, provocam situação de vacância dos cargos anteriormente titularizados pelo servidor aposentado ou falecido.

Na esteira, no Estado do Paraná, as hipóteses de vacância aplicáveis aos servidores públicos encontram expressa previsão no art. 123, da Lei Estadual nº 6.174/1970:

> Art. 123. A vacância do cargo decorrerá de:
> I - Exoneração;
> II - demissão;
> III - promoção e acesso;
> IV - transferência;
> V - readaptação;
> VI - aposentadoria;
> VII - nomeação para outro cargo, ressalvados os seguintes casos:
> a) substituição;
> b) cargo de govêrno ou de direção;
> c) cargo em comissão;
> d) acumulação legal, desde que, no ato de provimento, conste esta circunstância.
> VIII - falecimento.

Importa destacar que o art. 125 da aludida lei estadual estabelece ainda qual a data em que o cargo deverá ser considerado vago:

> Art. 125. A vaga ocorrerá na data:
> I - da publicação do ato de promoção, acesso, transferência, readaptação, aposentadoria, exoneração ou demissão do ocupante do cargo;

[48] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 569.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

> II - da posse em outro cargo, observado o disposto no inciso VII, do art. 123;
> III - do falecimento do ocupante do cargo;
> IV - da vigência do ato que criar o cargo e conceder dotação para o seu provimento ou do que determinar esta última medida, se o cargo estiver criado;
> V - da vigência do ato que extinguir cargo, cuja dotação permita o preenchimento de cargo vago.
> Parágrafo único. Verificada a vaga, serão consideradas abertas, na mesma data, tôdas as que decorrerem do seu preenchimento.

Aqui vale apontar a existência de uma regra excepcional prevista no Quadro Próprio da Polícia Civil do Estado do Paraná, instituído pela Lei Complementar nº 14/1982, e que inclui, dentre as hipóteses de vacância, "classificação definitiva no Quadro Suplementar", consoante prevê seu art. 189, inciso VIII:

> Art. 189. A vacância do cargo decorrerá de:
> I - exoneração;
> II - demissão;
> III - promoção e acesso;
> IV - readaptação;
> V - aposentadoria;
> VI - nomeação para outro cargo, observado disposto nesta lei e ressalvados os seguintes casos:
> a) substituição;
> b) cargo de governo ou direção;
> c) cargo em comissão.
> VII - falecimento.
> **VIII - classificação definitiva no Quadro Suplementar.**
> **(Incluído pela Lei Complementar 19 de 29/12/1983) (grifo nosso)**

E para tal hipótese específica, estabelece-se, como data da vacância, a publicação do ato de classificação definitiva, consoante reza o art. 191, inciso I:

> Art. 191. A vaga ocorrerá na data:
> I - da **publicação do ato de** promoção, acesso, readaptação, aposentadoria, exoneração, demissão ou **classificação definitiva no Quadro Suplementar do ocupante do cargo. (grifo nosso)**
> (Redação dada pela Lei Complementar 19 de 29/12/1983)
> II - da posse em outro cargo, observado o disposto no inciso VI, do art. 189;
> III - do falecimento do ocupante do cargo;
> IV - da vigência do ato que criar o cargo e conceder dotação para o seu provimento ou de que determinar esta última medida, se o cargo estiver criado;
> V - da vigência do ato que extinguir cargo, cuja dotação permita o preenchimento de cargo vago.

Frise-se que a referida lei não prevê limitações quantitativas na reposição das vacâncias, as quais, obviamente, devem ter seu suprimento justificado, para além da existência da vaga, pela necessidade do serviço, levando em consideração, sobretudo, os

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

princípios da Administração Pública previstos no art. 37, *caput*, da Constituição da República[49].

Dessa maneira, o art. 8º, inciso IV, da Lei Complementar Federal nº 173/2020 possibilita a continuidade do serviço público. Não há autorização ampla e genérica para o preenchimento de quadros que estejam com cargos vagos e cujo suprimento não tenham se reputado imprescindível.

Mais uma vez, é imperiosa a leitura das regras previstas na aludida lei sob o enfoque do gasto responsável, erigido, no atual contexto fático pandêmico, como valor que ultrapassa a moralidade, constituindo, em realidade, pressuposto necessário e essencial para o enfrentamento da crise em saúde pública que assola o país.

Superada a análise acerca da vacância a ensejar a reposição permitida pela Lei Complementar Federal nº 173/2020, faz-se necessário salientar a previsão expressa de excepcionalidade da vedação à efetivação das contratações temporárias de que trata o inciso IX do art. 37 da Constituição da República, às contratações de temporários para prestação de serviço militar e às contratações de alunos de órgãos de formação de militares, as quais podem ocorrer ainda que com aumento de despesa.

Quanto à contratação temporária prevista no art. 37, inciso IX, serão tecidas mais considerações adiante.

e) realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV (art. 8º, inciso V);

A realização de novos certames, ou seja, a deflagração de novos certames, somente poderá ocorrer quando objetivar a reposição das vacâncias de cargos efetivos e vitalícios, conforme foi analisado no item anterior.

Diante da impossibilidade de aplicação retroativa do inciso V, consoante já explanado, tal regra não afetará concursos em andamento, já que iniciados antes da vigência da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Neste ponto, cumpre trazer a seguinte observação: os concursos já em andamento ao tempo da edição da aludida lei federal poderão ter por finalidade o preenchimento de vagas já criadas antes da edição da lei em comento ou poderão, até mesmo, visar

[49] 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: (...)

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

a criação de um cadastro de reserva. Em ambos os casos, nada impede o prosseguimento do certame, na medida em que os cargos já existentes poderão ser providos – desde que existente previsão orçamentária anterior para tanto – e o cadastro de reserva poderá se manter para fins de preenchimento das vacâncias que ocorrerem na carreira durante a validade do concurso.

Para o caso de prosseguimento de concursos que tem por única finalidade a manutenção de um cadastro de reserva para futuras vacâncias, é necessário que a Administração observe os princípios esculpidos no art. 37, *caput,* da Constituição da República[50], revelando-se imperiosa a demonstração, sob o prisma da eficiência, de que o custo operacional do certame se justifica frente à impossibilidade de criação de novos cargos até dezembro de 2021 e a expectativa de vacâncias na carreira até o término da validade do concurso.

Salienta-se que não há legislação paranaense sobre o regramento dos concursos públicos, a exemplo do que existe na esfera federal, com as exigências previstas no Decreto Federal nº 9.739/2019.

De toda sorte, a deflagração de concursos públicos deve se orientar, consoante já mencionado, para além das exigências constitucionais, que se revestem da natureza de vetores interpretativos, pela conveniência e oportunidade da autoridade competente, restando demonstradas, nas requisições e autorizações, a efetiva necessidade de suprimento de cargos vagos para a consecução das atividades atribuídas a cada órgão.

f) criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade (art. 8º, inciso VI);

Trata-se de proibição ainda mais ampla que aquela prevista no item “a”. O intuito da norma é proibir a criação ou majoração de vantagens pecuniárias em favor de

[50] 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: (...)

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

agentes públicos e seus dependentes, sendo irrelevante a natureza remuneratória ou indenizatória.

Destaca-se que os estagiários e residentes técnicos não são afetados pela lei, pois não possuem, como visto, vínculo funcional com o Estado do Paraná.

Novamente, a lei ressalva o permissivo nas hipóteses de decisão judicial transitada em julgado e determinação legal anterior à declaração de calamidade pública, consoante já explanado.

Especificamente quanto à parcela complementar prevista no art. 5º, da Lei Estadual nº 18.493/2015, há se tecer maiores esclarecimentos.

Assim dispõe o referido artigo:

> Art. 5. Concede parcela complementar de vencimento aos servidores efetivos, aos contratados pelo regime especial – Cres, aos servidores contratados pelo Regime da Consolidação das Leis do Trabalho e servidores reintegrados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, com carga horária de quarenta horas semanais, que percebam valor inferior ao estabelecido como Piso Salarial Mínimo Regional do Estado do Paraná - Grupo Ocupacional I. (grifos nossos)
> §1° O valor da parcela complementar de vencimento prevista no caput deste artigo, será igual à diferença entre o valor do vencimento básico do servidor e o valor estabelecido para o Grupo Ocupacional I do Piso Salarial Mínimo Regional do Estado do Paraná.
> §2° O valor da parcela complementar de vencimento prevista no caput deste artigo não servirá de base para cálculos de vantagens vinculadas ao vencimento base, não integrará a base de cálculo da remuneração para fins de concessão de auxílio-transporte e auxílio-alimentação e não comporá base contributiva para a inatividade.

Consoante se depreende da leitura do caput do referido dispositivo, a “parcela complementar” visa, em realidade, alcançar o salário mínimo regional, que constitui um direito dos trabalhadores previsto no art. 7º, inciso V, da Constituição da República , e regulamentado pela Lei Complementar Federal nº 103/2000, que assim estabelece em seu art. 1º:

> Art. 1o Os Estados e o Distrito Federal ficam autorizados a instituir, mediante lei de iniciativa do Poder Executivo, o piso salarial de que trata o inciso V do art. 7o da Constituição Federal para os empregados que não tenham piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho. (grifo nosso)
> § 1o A autorização de que trata este artigo não poderá ser exercida:
> I – no segundo semestre do ano em que se verificar eleição para os cargos de Governador dos Estados e do Distrito Federal e de Deputados Estaduais e Distritais;
> II – em relação à remuneração de servidores públicos municipais.

No âmbito do Estado do Paraná, o “piso salarial regional” está atualmente fixado na Lei Estadual nº 18.766/2016, a qual, reproduzindo leis anteriores de conteúdo e

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

redação semelhantes, contém diretrizes para o setor privado, não se aplicando a servidores públicos, consoante prevê o seu art. 7º:

> Art. 7º Esta Lei não se aplica aos empregados que têm Piso Salarial definido em Lei Federal, Convenção ou Acordo Coletivo de Trabalho e aos Servidores Públicos.

Cumpre ainda destacar que o direito ao "piso salarial" previsto no art. 7º, inciso V, da Constituição da República, não foi estendido aos servidores públicos, já que ausente referência ao inciso V no art. 39, § 3º, também da Carta Maior:

> Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.
> (...)
> § 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
> (...)

Assim, nota-se que a Lei Estadual nº 18.493/2015, ao assegurar o "piso salarial regional" a algumas categorias de servidores públicos parece ter criado, de fato, vantagem remuneratória, a qual, no entanto, não pode ser atingida com o advento da Lei Complementar Federal nº 173/2020, em razão de sua expressa e específica previsão legal anterior.

g) criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º (art. 8º, inciso VII);

A vedação abrange todas as despesas obrigatórias de caráter continuado, transcendendo as despesas de pessoal, consoante se observa.

No entanto, excepciona, em referência aos §§ 1º e 2º, a criação de despesa obrigatória de caráter continuado:

a) para efetivação de medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, nos casos dos incisos II, IV, VII e VIII do *caput* do art. 8º;

b) em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observando-se que:

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

Convém ressaltar que o conceito de despesa obrigatória de caráter continuado, tal como previsto no art. 17 da LRF, não coincide necessariamente com a ideia de despesa obrigatória desenvolvida anteriormente neste opinativo. Basta notar, por exemplo, que uma despesa pode ser de execução obrigatória por força de norma constitucional ou legal, mas por período inferior a dois exercícios financeiros. Nesse caso, portanto, o gasto claramente não corresponderá ao que a LRF intitula despesa obrigatória de caráter continuado, muito embora seja classificado como despesa obrigatória para fins de execução orçamentária.[51]

Ademais, é importante ressaltar que as despesas obrigatórias de caráter continuado não se exaurem nas despesas com pessoal. Muito ao contrário: segundo Weder de Oliveira, “as despesas obrigatórias de caráter continuado, na maior parte dos casos, relacionam-se às ações da seguridade social: previdência, assistência social e saúde”[52].

Exemplos típicos de despesas obrigatórias de caráter continuado que não constituem despesas de pessoal são o regime jurídico do Fundo Garantia-Safra, que financia o Benefício Garantia-Safra, benefício assistencial destinado a agricultores familiares vitimados pelo fenômeno da estiagem, previsto na Lei Federal nº 10.420/2002, bem como a reparação às pessoas prejudicadas em sua atuação profissional por motivação exclusivamente política (Lei Federal nº 10.559/2002).[53]

Especificamente no âmbito do Estado do Paraná, vale mencionar a Lei Estadual nº 8.246/1986, que autoriza o Poder Executivo a conceder pensão mensal no valor de 01 (um) salário mínimo aos portadores de hanseníase definitivamente incapacitados, nos termos do que dispõe o seu art. 1º[54].

---

[51] OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 946.

[52] OLIVEIRA, Weder de. Curso de responsabilidade fiscal. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 971.

[53] Os exemplos foram extraídos de OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 953/955.

[54] Art. 1°. Fica o Poder Executivo autorizado a conceder pensão mensal no valor de 01 (um) salário mínimo

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

h) adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal (art. 8º, inciso VIII);

A interpretação *contrario sensu* da proibição legal induz à conclusão de que medidas que busquem exclusivamente a recomposição do poder aquisitivo, utilizando-se como índice inflacionário o IPCA são permitidas, ainda que importem, nominalmente, aumento de despesa obrigatória, quer seja classificada como gasto com pessoal ou não.

Ademais, o disposto no art. 8º, inciso VIII, serve ao propósito de preservar o poder aquisitivo contra eventual variação negativa do IPCA, já que o cenário econômico atual pode registrar períodos de deflação. Em síntese: o art. 8º, inciso VIII, da Lei Complementar Federal nº 173/2020 permite o aumento das despesas obrigatórias nos limites do IPCA, mas impede que esses gastos sofram os efeitos de eventual processo deflacionário.

Por evidente, a norma constitucional invocada pelo legislador como fundamento para a manutenção do poder aquisitivo (inciso IV do *caput* do art. 7º da Constituição da República) revela que as despesas obrigatórias passíveis de tutela serão somente aquelas diretamente relacionadas à manutenção da dignidade humana (pessoal, encargos e benefícios sociais, por exemplo). Despesas obrigatórias alheias a esse contexto não poderão beneficiar-se da exceção prevista no art. 8º, inciso VIII, da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

i) contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins. (art. 8º, inciso IX);

A medida visa suspensão da contagem de tempo no período aquisitivo de vantagens adicionais por tempo de serviço, licenças-prêmio e mecanismos equivalentes que

---

aos portadores de hanseníase definitivamente incapacitados para o trabalho em razão das lesões físicas ou defeitos causados pela moléstia, e desprovidos de fonte de renda que assegure a sobrevivência e manutenção própria de seus dependentes.
Parágrafo único. O benefício será concedido, mediante requerimento, ao doente que, além de preencher os requisitos descritos no "caput" deste artigo, seja residente no Estado do Paraná desde pelo menos 05 (cinco) anos antes da constatação da moléstia.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

acarretem aumento de despesa em razão do tempo de serviço desempenhado pelo servidor.

Consoante se vê, não há referência ao desenvolvimento funcional nas carreiras – promoções e progressões, as quais, como adiante se esclarecerá, não foram objeto de incidência da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

A suspensão da contagem se inicia após a vigência da Lei Complementar nº 173/2020, em 28 de maio de 2020, e se encerra em 31 de dezembro de 2021, aplicando-se a todas às vantagens que decorram exclusivamente do tempo de serviço, inexistindo exceção.

As vantagens e benefícios decorrentes da contagem de tempo de serviço aos servidores que já adquiriram o direito até a data da publicação da Lei Complementar nº 173/2020 poderão ser implementadas, em atenção ao direito adquirido, sendo irrelevante a data de eventual requerimento formulado pelo servidor.

Especificamente quanto à Licença Capacitação instituída pela Lei Complementar Estadual nº 217/2019, tem-se que restará igualmente suspensa a contagem do tempo de serviço, haja vista não existir justificativa fática que a diferencie de qualquer outra vantagem (ainda que não diretamente pecuniária) concedida em razão do transcurso do tempo.

No entanto, parece inexistir fundamento fático e jurídico para a suspensão do prazo prescricional. Isso porque, a concessão da licença para servidores que já completaram os requisitos para aquisição não está vedada, em atenção ao direito adquirido. Por outro lado, aqueles que não tenham adquirido o direito à fruição até a data da publicação da Lei Complementar nº 173/2020 terão a contagem de tempo suspensa até 31/12/2021.

Assim, há duas situações:

I) servidor com direito adquirido, que poderá usufruir da licença;

II) servidor que não adquiriu o direito e não o fará até 31/12/2021.

Portanto, em nenhuma dessas situações há vedação à fruição da licença, o que prejudica a discussão acerca da necessidade de suspensão do prazo prescricional.

Por derradeiro, destaca-se, mais uma vez, que as contratações temporárias previstas no art. 37, inciso IX, da Constituição da República, não restaram vedadas pela Lei Complementar Federal nº 173/2020, mas, ao contrário, foram expressamente previstas, o

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

que viabiliza a substituição dos servidores eventualmente afastados para fruição de licenças, desde que observada a legislação estadual sobre o tema[55], como se explicará adiante.

j) o disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração (artigo 8º, §1º)

Há previsão legal expressa para a relativização de parte das vedações que importam aumento de despesa de pessoal. Exige-se, porém, que as medidas estejam relacionadas ao combate da pandemia e sua vigência e efeitos não extrapolem o período de calamidade pública.

Dessa forma, estritamente nos moldes do referido dispositivo, poderão ser excepcionalizados:

- a criação de cargo, emprego ou função;
- a admissão de pessoal, ainda que importe aumento de despesa;
- a criação de despesa obrigatória de caráter continuado;
- a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

É de se ressaltar, mais uma vez, que o § 1º faz referência a exceções que ultrapassam a matéria funcional, atingindo outras espécies de despesas obrigatórias de caráter continuado.

k) o disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:
I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e
II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade. (artigo 8º, §2º)

Mais uma vez, nota-se que o § 2º faz referência a exceções que ultrapassam a matéria funcional, atingindo outras espécies de despesas obrigatórias de caráter continuado.

[55] Lei Complementar Estadual nº 108/2005 e no Decreto Estadual nº 4.512/2009.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

l) A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade (artigo 8º, §3º)

Neste ponto, diante da irretroatividade da Lei Complementar Federal nº 173/2020, há que se reputar permitida a previsão, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual referentes ao exercício de 2021, de dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas no art. 8º, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado pela própria lei, ou seja, 31 de dezembro de 2021.

m) o disposto no inciso VI do caput deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração (artigo 8º, §5º)

Por força do disposto no artigo 8º, § 5º, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, a vedação constante no inciso VI do mesmo artigo não se aplica aos profissionais de saúde e assistência social, desde que a verba pecuniária criada em seu favor tenha relação direta com as medidas de combate à calamidade pública, restando ainda a sua concessão adstrita ao período em que a calamidade durar.

Dessa maneira, permite-se a majoração ou criação de verbas pecuniárias para agente públicos profissionais de saúde e assistência social a fim de se estimular ou recompensar sua atuação no combate à pandemia, o que, todavia, deverá se restringir ao período de atuação no enfrentamento da calamidade pública. Trata-se, portanto, de verbas de caráter excepcional e temporário.

No entanto, não houve referência a quadros ou carreiras específicos, até mesmo porque a lei tem caráter nacional e se aplica a todos os entes federativos, com diferentes desenhos institucionais.

Por outro lado, o escopo da exceção é permitir o incentivo funcional, através de vantagens, aos profissionais que atuam nas áreas da saúde e de assistência social e que estejam, nesse período de pandemia, trabalhando diretamente com demandas surgidas, ou até mesmo incrementadas, em razão da COVID-19.

Desta feita, pelo teor da norma, tem-se que o parâmetro a ser considerado é a atuação do servidor em medidas diretamente relacionadas com o combate à pandemia, sendo irrelevante o seu enquadramento funcional ou sua lotação.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

3.2. ATOS ADMINISTRATIVOS FUNCIONAIS EXCLUÍDOS DA INCIDÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR Nº 173/2020

a) progressões e promoções de carreiras regularmente instituídas por lei estadual

Primeiramente, há que se destacar a inexistência de previsão legal expressa nos incisos I e VI do art. 8º, e que tratam de aspectos remuneratórios dos servidores públicos, acerca das progressões e promoções funcionais.

Não bastasse o encimado, parece restar inviabilizada a integração da norma por meio da analogia, aplicando as vedações previstas na referida lei complementar às progressões e promoções em razão da sua natureza jurídica, que não constitui vantagem concedida ao servidor, mas sim uma forma de provimento derivado em cargo público, autorizada pela Constituição da República, e que, nas palavras de Raquel Carvalho, permite o "crescimento na carreira"[56]:

> A promoção admite que o servidor público efetivo passa de um nível para outro imediatamente superior em uma mesma carreira, quando atendidos os requisitos legais (desenvolvimento vertical). Já a progressão, tal como prevista em boa parte dos Estatutos Funcionais, não implica mudança de níveis, visto que é a passagem do servidor do grau em que se encontra para o grau subsequente, no mesmo nível da carreira a que pertence (desenvolvimento horizontal). Além de requisitos como a conclusão do estágio probatório e do cumprimento de tempo de exercício em um mesmo grau, tem-se previsões legais como a exigência de avaliação periódica de desempenho individual satisfatória para que possa ser legítimo o deferimento da progressão. No âmbito do Estado de Minas Gerais, por exemplo, a progressão consubstancia um dos meios de desenvolvimento do servidor na carreira a que pertence, sendo um dos requisitos para sua obtenção o tempo de efetivo exercício a ser cumprido considerando a mesma carreira. A finalidade da progressão é valorizar a experiência do servidor no exercício de uma determinada atividade pertinente a um cargo público.
> Em relação a ambas as figuras (promoção e progressão), o essencial é que se compreenda que o objetivo é permitir o "crescimento na carreira", ou seja, o alcance de graus e níveis superiores da estrutura de cargos em favor daqueles que realmente demonstram competências relativas aos cargos integrantes da carreira em questão.
> (...)

Assim, claramente, não há nenhum elemento que possa correlacionar as promoções e progressões funcionais com as vantagens pecuniárias, que estão pautadas em pressupostos diversos, como consignado na análise do art. 8º, inciso I, Lei Complementar nº 173/2020: enquanto as primeiras constituem desenvolvimento do servidor na carreira, as

[56] CARVALHO, Raquel. Promoção e progressão: instrumentos de desenvolvimento e profissionalização na carreira pública. Disponível em: http://raquelcarvalho.com.br/2019/05/27/promocao-e-progressao-instrumentos-de-desenvolvimento-e-profissionalizacao-na-carreira-publica/, acesso em 17.06.2020.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

segundas correspondem a adicionais ou gratificações acrescidos ao vencimento básico do servidor.

Ademais, entender de maneira diversa inviabilizaria até mesmo a aplicação da própria lei, tendo em vista que a vedação às promoções, por exemplo, implicaria a impossibilidade de abertura de vagas nas classes iniciais das carreiras, impossibilitando, por conseguinte, a reposição de vacâncias ocorridas nas classes posteriores.

Corrobora o encimado a evolução do texto do Projeto de Lei nº 39/2020, que deu origem à Lei Complementar Federal nº 173/2020. Consoante se vê, os termos "promoções, progressões, incorporações, permanências", inicialmente previstos no inciso IX, do art. 8º, foram, ao final, suprimidos[57]:

> **EVOLUÇÃO DO TEXTO**
> As três versões do dispositivo do PLP 39/2020 que suspende a contagem de tempo de serviço para os servidores públicos:
> *Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:*
> PRIMEIRO RELATÓRIO
> *IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio,* ***promoções, progressões, incorporações, permanências*** *e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço;*
> SEGUNDO RELATÓRIO
> *IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço;*
> TEXTO FINAL
> *IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário* ***exclusivamente*** *para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço,* ***sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins****;*

Dessa maneira, restam afastadas da incidência da Lei Complementar Federal nº 173/2020 as progressões e promoções regularmente instituídas por lei, por não constituírem vantagens pecuniárias.

---

[57] Disponível em https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/04/restricoes-ao-funcionalismo-como-contrapartida-a-ajuda-a-estados-e-municipios-passaram-por-tres-versoes, acesso em 17.06.2020.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

b) "revisão" geral anual, nos moldes do art. 37, inciso X, da Constituição da República

O texto do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 deve ser entendido em cotejo com o que é assegurado constitucionalmente: o direito à revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos, a ser veiculada por lei específica, nos termos do art. 37, inciso X, da Constituição da República[58].

Essa revisão a que se refere o referido dispositivo pretende, nos termos do que já foi decidido pela Suprema Corte, *"a reposição do poder aquisitivo dos vencimentos [...], patente assim a homenagem não ao valor nominal, mas sim ao real do que satisfeito como contraprestação do serviço prestado*".[59]

É importante que se faça a distinção entre a mera reposição da variação inflacionária – que pode vir a reduzir o poder aquisitivo da remuneração paga –, que visa a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos, e o efetivo aumento do valor dos vencimentos, em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo, que se dá por meio de regramento específico e abrange apenas determinados cargos ou classes.

Assim, o que a Constituição da República assegura, e que não poderá ser negligenciado em razão de disposição infraconstitucional, é a estabilidade do valor remuneratório em face da instabilidade da moeda. Nesse sentido, o "reajuste" vedado pelo inciso I do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 deve ser entendido enquanto um efetivo aumento de valor da remuneração, em índice que não reflita a mera recomposição inflacionária.

No entanto, insta destacar, nos termos do decidido pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, que "a revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias".[60]

---

[58] X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[59] STF - ROMS Nº. 22307-7/DF. RELATOR: MIN. MARCO AURÉLIO. Julgamento: 19/02/1997, disponível em www.stf.jus.br, acesso em 14.06.2020.

[60] Tese firmada em repercussão geral no julgamento do RE 905357. Disponível em www.stf.jus.br, acesso em 16.06.2020.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

Ademais, a Corte Maior fixou ainda, pela mesma sistemática de julgamento encimada, que “o não encaminhamento de projeto de lei de revisão anual dos vencimentos dos servidores públicos, previsto no inciso 10 do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, não gera direito subjetivo a indenização. Deve o Poder Executivo, no entanto, se pronunciar, de forma fundamentada, acerca das razões pelas quais não propôs a revisão”.[61]

c) contratação temporária nos moldes do art. 37, inciso IX, da Constituição da República

A despeito de existir expressa previsão acerca da possibilidade de contratação temporária nos moldes do disposto no art. 37, inciso IX, da Constituição da República, consoante prevê o art. 8º, inciso IV,[62] as regras previstas na Lei Complementar Federal nº 173/2020 não alteram a sistemática de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Isso porque:

a) uma lei complementar não poderia afastar um permissivo constitucional para contratação temporária, cuja regular limitação ou supressão só poderia se dar mediante a edição de emenda constitucional, a teor do disposto no art. 60, da Constituição da República[63];

---

[61] Tese firmada em repercussão geral no julgamento do RE 565089. Disponível em www.stf.jus.br, acesso em 16.06.2020

[62] Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:
(...) IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, **ressalvadas** as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, **as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal**, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares; (...). **(grifo nosso)**

[63] Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
II - do Presidente da República;
III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.
§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.
§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.
§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I - a forma federativa de Estado;

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

b) o disposto no § 1º do art. 8º[64] excepciona vedações contidas nos incisos II, IV, VII e VII, desde que atreladas à situação de calamidade pública, com vigência e efeitos restritos a esse período, permitindo, por exemplo, a criação de um cargo/emprego/função novo ou a admissão de pessoal que, mesmo acarretando aumento de despesa, esteja relacionado à calamidade pública da COVID-19 e tenha sua vigência e efeitos mantidos apenas nesse período. Assim, a norma excepciona proibições, sendo ilógico e, inconstitucional, reputar permitida a contratação temporária apenas no âmbito das medidas de enfrentamento ao COVID-19.

Frise-se, no entanto, que a interpretação jurídica encimada não significa que há "carta branca" para a realização de contratações temporárias com fulcro na Lei Complementar Federal nº 173/2020. O que se pretende evidenciar é que a aludida lei não regulamenta de forma específica o instituto, mantendo-se incólumes o disposto no art. 37, inciso IX, da Constituição da República, e toda a legislação estadual sobre a matéria, reputando-se imprescindível, em cada caso, a demonstração inequívoca dos pressupostos que admitem a contratação de pessoal nesta modalidade, o que, no Estado do Paraná, deve observar, especialmente, o contido na Lei Complementar Estadual nº 108/2005 e no Decreto Estadual nº 4.512/2009.

d) abono de permanência

No que se refere ao abono de permanência, trata-se de benefício que guarda relação com o tempo de contribuição do servidor ocupante de cargo público efetivo, concedido após o implemento dos requisitos para a aposentadoria, com fundamento no art. 40, § 19[65], da Constituição da República.

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
III - a separação dos Poderes;
IV - os direitos e garantias individuais.
§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

[64] § 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

[65] Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (...) § 19. Observados critérios a serem estabelecidos em lei do respectivo ente federativo, o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

Dessa maneira, assim como na contratação temporária por excepcional interesse público, de índole constitucional, não seria possível, sob o viés normativo, admitir que uma lei complementar afastasse o direito ao abono, o que só poderia se dar mediante a edição de emenda constitucional, a teor do disposto no art. 60, da Constituição da República.

Ademais, inexiste qualquer indício de que tenha o legislador objetivando afetar o abono de permanência, seja sob o viés remuneratório, seja sob o viés aquisitivo (contagem de tempo), diante da não apenas da ausência de referência expressa, mas também pela interpretação do contido no inciso IX, que assegura a contagem de tempo para fins de aposentadoria.

3.3. INAPLICABILIDADE DO ART. 10 DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 173/2020

Assim dispõe o art. 10, da Lei Complementar Federal nº 173/2020:

> Art. 10. Ficam suspensos os prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, em todo o território nacional, até o término da vigência do estado de calamidade pública estabelecido pela União.
> § 1º (VETADO).
> § 2º Os prazos suspensos voltam a correr a partir do término do período de calamidade pública.
> § 3º A suspensão dos prazos deverá ser publicada pelos organizadores dos concursos nos veículos oficiais previstos no edital do concurso público.

Consoante se observa da leitura do supramencionado dispositivo, o seu *caput* determina a suspensão da validade dos concursos públicos já homologados sem distinção do âmbito de aplicação – federal, apenas, ou nacional, a abarcar os demais entes federativos.

No entanto, a suspensão não se aplica automaticamente aos concursos estaduais. A decisão sobre a suspensão ou não dos prazos de validade dos concursos públicos estaduais ou municipais compete a cada Estado-membro e Município, já que se trata de uma

---

exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade poderá fazer jus a um abono de permanência equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)
(...)

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

decisão inserida na autonomia administrativa de cada ente, nos termos do art. 18, da Constituição da República.

Ademais, o § 1º do aludido art. 10 previa que a suspensão da validade se aplicaria também para os concursos estaduais e municipais:

> Art. 10 (...)
> § 1º A suspensão prevista no caput deste artigo abrange todos os concursos públicos federais, estaduais, distritais e municipais, da administração direta ou indireta, já homologados.

No entanto, o Presidente da República vetou esse dispositivo justamente por considerá-lo inconstitucional:

> A propositura legislativa, ao dispor que ficam suspensos os prazos de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, também para os estados, Distrito Federal, e municípios, cria obrigação aos entes federados, impondo-lhe atribuição de caráter cogente, em violação ao princípio do pacto federativo inscrito no caput do art. 1º da Constituição da República de 1988, bem como a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, inscrita no art. 18 da Carta Magna.

Em suma, tem-se que caberá a cada ente federativo, se assim entender constitucional e legal, no âmbito de sua competência, analisar a possibilidade jurídica e a conveniência administrativa na suspensão de concursos públicos já homologados.

Destaca-se que, mesmo no exercício da discricionariedade administrativa, os princípios da Administração Pública devem ser observados, na esteira do que prevê o art. 37, *caput,* da Constituição da República[66], reforçando-se, quanto a este tema, a importância da eficiência, já que a motivação para a suspensão dos concursos deve levar em consideração o "custo-benefício" da medida, devidamente motivada, já que nem toda forma de provimento restou vedada pela Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Assim, tem-se, por exemplo, que suspensão de prazo de vigência de concurso público pode se revelar necessária/útil para a preservação de certames em curso que visem provimentos/admissões vedados pela nova lei, ou melhor, que não se enquadrem no permissivo constante na segunda parte do artigo 8º, inciso IV, da Lei Complementar nº 173/2020.

---

[66] 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: (...)

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

Ressalta-se que, caso seja editado ato normativo estadual prevendo a suspensão, **nenhum ato referente ao concurso suspenso poderá ser praticado durante o período.** E tal vedação para a prática de atos no período de suspensão visa assegurar que o prazo máximo de validade do certame seja respeitado, em atendimento ao disposto no art. 37, inciso III, da Constituição da República.[67]Finda a suspensão, o trâmite normal seguirá, observando a limitação temporal de 4 (quatro) anos prevista na Carta Maior.

Neste ponto, há que se perquirir qual espécie de ato normativo deverá ser editada pelo Estado do Paraná, caso repute úteis e necessárias as suspensões do prazo de validade dos certames.

Com efeito, inexiste previsão constitucional expressa, seja no âmbito federal, seja no âmbito estadual, a respeito da natureza do prazo constitucional de validade dos concursos públicos. Não há também previsão específica quanto à reserva legal para dispor sobre o prazo de validade, suas causas de suspensão, interrupção e outros aspectos.

No entanto, na decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal, no bojo da ADI autuada sob o nº 20180020091686, reputou-se de cunho decadencial o aludido prazo, o que motivaria a necessidade das hipóteses de suspensão e interrupção estarem previstas em lei:

> CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 6228/2018. SUSPENSÃO DO PRAZO DE VALIDADE DE CONCURSO PÚBLICO. ART. 19, INCISO III, LODF. PRAZO DECADENCIAL. IMPOSSIBILIDADE. SUSPENSÃO DA EFICÁCIA. EFEITOS EX-TUNC. I - O prazo de validade dos concursos públicos previsto no art. 19, inciso III, da Lei Orgânica do Distrito Federal, em análise perfunctória, possui natureza decadencial, não se admitindo a suspensão, interrupção ou prorrogação por meio de norma infraconstitucional. II - Presente a probabilidade do direito e o perigo da demora, demonstra-se a conveniência da concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da Lei Distrital nº 6.228/2018, com efeitos ex-tunc. III - Medida cautelar em ADI concedida. (20180020091686ADI. Órgão Julgador: Conselho Especial. Data de julgamento: 19/03/2019. Publicado no DJE: 05/04/2019 – p. 80/81, 20180020091686ADI. Órgão Julgador: Conselho Especial. Data de julgamento: 19/03/2019. Publicado no DJE: 05/04/2019 – p. 80/81, disponível em https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaosweb/sistj, acesso em 13.06.2020).

Nesse mesmo sentido, decisão proferida pelo Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal:

> DIREITO ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. MANDADO DE SEGURANÇA. PORTARIA DE NOMEAÇÃO DE CANDIDATA ANULADA. PUBLICAÇÃO FORA DO PRAZO DE VALIDADE DO CERTAME. PRAZO DECADENCIAL. EXCEÇÃO LEGAL E

[67] (...) III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período; (...).

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

> CONSTITUCIONAL. CONTAGEM DOS PRAZOS ADMINISTRATIVOS COMO OS PRAZOS PROCESSUAIS. TÉRMINO DA VALIDADE DO CONCURSO EM DIA NÃO ÚTIL. PRORROGAÇÃO. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL QUANTO À NECESSIDADE DE A PUBLICAÇÃO DO ATO DE NOMEAÇÃO OCORRER DENTRO DO PRAZO DE VALIDADE DO CONCURSO. MOROSIDADE DA ADMINISTRAÇÃO NÃO PODE ATINGIR DIREITO SUBJETIVO DE TERCEIROS. I. O prazo de validade de um concurso público possui natureza decadencial. No entanto, a Constituição Federal e a Lei dos Servidores Públicos da União excetuaram essa regra ao viabilizar a possibilidade de prorrogação desta. II. A Lei 8.112/90 foi expressa ao regulamentar essa exceção quando conferiu à contagem de todos os prazos administrativos nela previstos a natureza da contagem dos prazos processuais. Diante disso, se a validade de um concurso público terminar em dia não útil, esta restará prorrogada para o primeiro dia útil subsequente. III. A não publicação dentro do prazo de validade do concurso, caso assim se exija, é responsabilidade da Administração Pública, não podendo seus efeitos atingir direito subjetivo de terceiros. IV. Segurança concedida. (TRE-DF - MS: 12372 DF, Relator: EDUARDO LÖWENHAUPT DA CUNHA, Data de Julgamento: 02/09/2015, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico do TRE-DF, Tomo 171, Data 18/09/2015, Página 02, disponível em http://www.tre-df.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor, acesso em 13.06.2020).

O Conselho Nacional de Justiça, por ocasião do Procedimento de Controle Administrativo n° 0000404-37.2007.2.00.0000, também adotou o mesmo entendimento:

> PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. CONCURSOS PÚBLICOS REALIZADOS PELO TJ/MT NOS ANOS DE 1998 E 1999. PORTARIA N. 058/2003 SUSPENDENDO O PRAZO DE VALIDADE DOS CONCURSOS. ILEGALIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 37, II, DA CF/88. NOMEAÇÃO DE CANDIDATOS APÓS PRAZO DE VALIDADE DOS CERTAMES. ANULAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE.
> 1. O Ministério Público tem legitimidade para propor a instauração de procedimento de controle administrativo perante este Conselho visando o controle de legalidade de nomeações de candidatos aprovados em concurso público. 2. A disposição contida no inc. II do art. 37 da CF/88 prevê taxativamente que o prazo de validade de concurso público pode ser de até 2 (dois) anos, prorrogável por mais 2 (dois) anos. Este prazo é decadencial, não admitindo sua suspensão, prorrogação ou interrupção por meio de norma infraconstitucional. 3. A Portaria n. 58/2003, que determinou a suspensão do prazo de validade dos concursos regidos pelos Editais ns. 028/98, 029/98, 033/98 e 14/2000/NSCP desconsidera a natureza decadencial o prazo de validade do concurso e, consequentemente, viola de modo direto e flagrante o disposto no art. 37, II, da Constituição Federal. Ato desprovido de validade e eficácia jurídica e que não gera efeitos jurídicos. 4. Pedido que se julga procedente para declarar a nulidade dos atos de nomeação dos candidatos aprovados nos concursos regidos pelo Edital n. 028/98, n. 029/98, n. 033/98 e n. 14/2000/NSCP levados a efeitos após o término do prazo de validade dos Certames, bem como para determinar ao TJ/MT que adote as providências necessárias à exoneração dos servidores nomeados ilegalmente. (CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0000404-37.2007.2.00.0000 - Rel. Leomar Amorim - 126ª Sessão Ordinária - julgado em 10/05/2011, disponível em https://www.cnj.jus.br/pjecnjinterno/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?nd=11051612344500000000000064367, acesso em 13.06.2020).

Aqui, cumpre mencionar ainda o que seria o instituto da decadência. Nas palavras de Flávio Tartuce[68]:

[68] TARTUCE, Flavio. *Direito civil, 1 : Lei de introdução e parte geral*. 10. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014, Paginação irregular. Location 1084,0. *Ebook.*

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

> (...) a decadência está associada a direitos potestativos e às ações constitutivas, sejam elas positivas ou negativas. As ações anulatórias de atos e negócios jurídicos, logicamente, têm essa última natureza. A decadência, portanto, tem relação com um estado de sujeição, próprio dos direitos potestativos. Didaticamente, é certo que o direito potestativo, por se contrapor a um estado de sujeição, é aquele que encurrala a outra parte, que não tem saída.

Dessa maneira, dos precedentes colacionados e do conceito trazido pela doutrina pátria, é possível concluir que o prazo bienal de validade dos concursos públicos possui natureza decadencial, uma vez que, em linhas gerais, sob a ótica do Poder Público, trata-se de limitação temporal para que a Administração exerça seu direito potestativo de nomear os candidatos aprovados.

Por consequência, em se tratando de prazo de natureza decadencial, as hipóteses de suspensão ou interrupção deverão estar previstas expressamente em lei, conforme dispõe o artigo 207, do Código Civil:

> Art. 207. Salvo disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que impedem, suspendem ou interrompem a prescrição.

Em suma, diante da natureza decadencial do prazo de validade dos concurso públicos, reputa-se necessária a edição de lei estadual visando a suspensão dos certames já homologados.

Para regular a suspensão dos prazos de vigências, a título de exemplo, foram editadas a Lei Estadual nº 11.270/2020, no Estado do Maranhão, e a Lei Estadual nº 16.873/2020, no Estado de Pernambuco.

3.4. COMPATIBILIZAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 173/2020 COM O REGRAMENTO ESTADUAL RELACIONADO À COVID-19, EM MATÉRIA DE PESSOAL

Insta salientar que, desde o início da pandemia de COVID-19, o Estado do Paraná tem editado atos normativos de natureza orçamentária e financeira visando o enfrentamento da referida emergência em saúde pública, inclusive com repercussão funcional.

Nessa toada, destacam-se as previsões contidas no Decreto Estadual nº 4.385/2020, cujos arts. 1º a 5º estabelecem:

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

> Art. 1º. Ficam suspensas todas as autorizações de provimentos de cargos e funções descritas no Anexo VII da Lei Estadual n° 20.078, de 18 de dezembro de 2019 (Lei Orçamentária Anual de 2020), ressalvadas as já deliberadas pela Comissão de Política Salarial.
> Art. 2º. Ficam suspensas as concessões de progressões e promoções de servidores da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado do Paraná, já autorizadas e ainda não implantadas.
> Art. 3º. Fica suspenso o empenho de despesas relativas a exercícios anteriores.
> Art. 4º. Excepcionalizam-se do contido neste Decreto as despesas previstas no orçamento da Secretaria de Estado da Saúde – SESA e da Secretaria de Estado da Segurança Pública - SESP, ligadas aos esforços de enfrentamento à COVID-19, sem prejuízo do disposto no art. 2º deste Decreto.
> Art. 5º. Exceções às regras previstas neste Decreto devem ser submetidas e encaminhadas para autorização governamental, mediante pedido formal e fundamentado, com prévia manifestação da Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA.
> Paragrafo único Na análise dos pedidos do caput deste artigo, dar-se-á preferência às despesas voltadas aos esforços de enfrentamento da emergência decorrente da COVID-19.

Assim, em que pese o advento da Lei Complementar Federal nº 173/2020, há que se ponderar que não foram atingidas as normas locais – leis e decretos estaduais – que tratam de matéria funcional cujo objeto não tenha sido abordado pela Lei Complementar Federal.

Tal interpretação decorre, mais uma vez, do exercício da autonomia do ente federativo, nos termos do art. 18, da Constituição da República.

Ademais, ainda que aplicável a lógica da competência legislativa concorrente dos entes federativos prevista no art. 24, §§ 1º a 4º[69], da Constituição da República, tem-se que a superveniência de lei federal de normas gerais suspende a eficácia de lei estadual apenas no que lhe for contrário, permanecendo aplicáveis, portanto, as regras instituídas para atender as peculiaridades locais que não tenham sido expressamente previstas na lei federal.

[69] "§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)
§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)
§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)
§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)"

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

4. CONCLUSÃO

Em conclusão, quanto ao disposto nos arts. 8º e 10, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, sob o aspecto funcional, tem-se que:

A – Em relação ao art. 8º:

a) eficácia subjetiva: atinge a Administração Direta e Indireta, nos termos do disposto no art. 1º, § 3º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, bem como os detentores de cargo, emprego ou função pública, excetuando-se os ocupantes de cargos políticos e os que mantém vínculos não funcionais decorrentes da Lei Federal nº 11.788/2008;

b) eficácia temporal: a partir da publicação da lei, em 28.05.2020 até 31.12.2021, permitida a retroatividade dos incisos I e VI que não atinjam direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada;

c) eficácia material: aplicabilidade condicionada à interpretação dos dispositivos em face da Constituição da República.

d) não incidência:

(i) promoções e progressões de carreira, previamente instituídas por lei;

(ii) revisão geral anual, nos termos do art. 37, inciso X, da Constituição da República;

(iii) contratações temporárias, nos termos do art. 37, inciso IX, da Constituição da República;

(iv) abono de permanência, nos termos do art. art. 40, § 19, da Constituição da República .

B – Em relação ao art. 10: inaplicável ao Estado do Paraná. A adoção de regra semelhante exigirá a edição de lei estadual sobre o tema, considerada a natureza decadencial do prazo de validade dos concursos públicos, nos termos do art. 207, do Código Civil.

Salienta-se a importância da leitura conjunta das conclusões expostas com a fundamentação jurídica contida na presente manifestação.

Ademais, frisa-se que as considerações ora ventiladas estão pautadas

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

na legislação em vigor, recomendando-se sua eventual revisão em razão da superveniência de lei federal sobre o mesmo tema ou, ainda, de decreto regulamentador.

É o parecer.

Encaminhe-se ao Procurador-Chefe da Coordenadoria do Consultivo, para ciência e providências, com sugestão de remessa à Sra. Procuradora-Geral do Estado, considerando o disposto no art. 22, inciso I, do Regulamento da PGE.

Reputa-se igualmente pertinente a cientificação expressa das chefias das Procuradorias Especializadas que atuam em matéria funcional (PRA, PRF, PAC, PPF, PRT e PRE), tendo em vista a existência de potencial repercussão da Lei Complementar Federal nº 173/2020 nas demandas judiciais, antes do retorno do expediente à SEAP.

Curitiba, 23 de junho de 2020.

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

LARA FERREIRA GIOVANNETTI
Procuradora do Estado
PCRH

GUILHERME FERNANDES PUPO
Procurador do Estado
PCRH

DIOGO LUIZ CORDEIRO RODRIGUES
Procurador do Estado
ATJ/GAB

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31. As assinaturas deste documento constam às fls. 151a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: **https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

Documento: **parecer05_2020PCRH_LC173_2020.pdf**.

Assinado digitalmente por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em 23/06/2020 17:33, **Guilherme Fernandes Pupo** em 23/06/2020 17:37, **Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues** em 23/06/2020 17:44, **Lara Ferreira Giovannetti** em 23/06/2020 17:58.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em: 23/06/2020 17:31.

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.do** com o código: **23dbcfb61784ef19699adc1606ca4f2**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

Protocolo nº 15.870.602-4
Interessado 1: ASSOCIAÇÃO PARANAENSE DE ADVOGADOS PÚBLICOS
Interessado 2: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E PREVIDÊNCIA -SEAP
Assunto: APLICABILIDADE DA LEI COMPLEMENTAR FEDEDERAL Nº 173/2020 NO ESTADO DO PARANÁ.

Despacho nº 149/2020 – PGE/CCON

Ao Gabinete da Procuradoria Geral do Estado.

Encaminho o presente de Parecer, subscrito pelos Procuradores do Estado do Paraná, Dra. Luciana da Cunha Barbato Oliveira, Dra. Lara Ferreira Giovannetti, Dr. Guilherme Fernandes Pupo e DR. Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues, sobre a aplicabilidade das regras previstas nos arts. 8º e 10, da Lei Complementar Federal nº 173/2020, no âmbito do Estado do Paraná, sob o aspecto funcional, possibilitando responder os questionamentos formulados pela Secretaria de Estado da Administração e Previdência (SEAP) e antever futuras questões relacionadas com as regras instituídas pela referida lei.

Curitiba, data da assinatura eletrônica.

(assinado eletronicamente)
Hamilton Bonatto
Procurador do Estado do Paraná
Procurador-Chefe da CCON/PGE

MATÉRIA:
DIREITO ADMINISTRATIVO
SERVIDORES PÚBLICOS

Assinado por: **Hamilton Bonatto** em 23/06/2020 19:13. Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Hamilton Bonatto** em: 23/06/2020 19:13. 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.do** com o código: **d6f4f28109e71d4e0c78d5ab00a817db**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

Documento: **Despachon1492020GABPGEAPLICABILIDADEDALEICOMPLEMENTARFEDEDERALN173_2020NOESTADODOPARANA..pdf**.

Assinado por: **Hamilton Bonatto** em 23/06/2020 19:13.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Hamilton Bonatto** em: 23/06/2020 19:13.

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.do** com o código: **d6f4f28109e71d4e0c78d5ab00a817db**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

Protocolo nº 15.870.602-4
Despacho nº 544/2020 - PGE

I. Aprovo o Parecer da lavra dos Procuradores do Estado, **Luciana da Cunha Barbato Oliveira**, **Lara Ferreira Giovannetti, Guilherme Fernandes Pupo e Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues**, de fls. 100/151a;

II. Encaminhe-se cópia virtual do Parecer à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ, para catalogação e divulgação, à Procuradoria Consultiva de Recursos Humanos – PCRH, à Coordenadoria do Consultivo – CCON, à Coordenadoria Judicial - CJUD e a todos os Procuradores da Assessoria Técnica da PGE – AT/PGE – Consultivo e Contencioso;

III. Encaminhe-se à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP/GS

Curitiba, 24 de junho de 2020.

Leticia Ferreira da Silva

Assinado digitalmente por: **Leticia Ferreira da Silva** em 24/06/2020 19:14. Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 24/06/2020 16:27. 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.do** com o código: **6152a3ded29ecc30912f26919042cadc**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

Documento: **54415.870.6024AprovoPARECER01.2020PGELucianaCPCRHSEAP.pdf**.

Assinado digitalmente por: **Leticia Ferreira da Silva** em 24/06/2020 19:14.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 24/06/2020 16:27.

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.do** com o código: **6152a3ded29ecc30912f26919042cadc**.

Inserido ao protocolo **15.870.602-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 25/06/2020 10:08.

8. Petição (Nota tecnica 20581 Ministério da Economi)

MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal
Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas
Coordenação de Gestão de Cargos e Carreiras

Nota Técnica SEI nº 20581/2020/ME

Assunto: **Questionamentos a respeito da aplicabilidade da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.**

Referência: Processo nº 19975.112238/2020-40

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Considerando a edição da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, publicada no Diário Oficial da União, de 28 de maio de 2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), e dá outras providências, este Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal – DESEN/SGP, objetivando orientar e uniformizar os procedimentos que devem ser adotados no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do SIPEC para o seu cumprimento, identificou alguns dispositivos cuja aplicabilidade carece de orientação jurídica.

2. Assim, sugere-se o encaminhamento desta Nota Técnica à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional deste Ministério da Economia para manifestação.

ANÁLISE

3. A Nota Técnica que ora se inicia tem por finalidade analisar a aplicabilidade das iniciativas que integram o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) quanto às matérias de competência deste Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas – DESEN, especificamente em relação ao disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, transcrito a seguir:

> (...)
> Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 **ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:**
> I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;
> II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
> III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
> IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do **caput** do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;
> V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;
> VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;
> VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;
> VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do **caput** do art. 7º da Constituição Federal;

> IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.
> § 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do **caput** deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.
> § 2º O disposto no inciso VII do **caput** não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:
> I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e
> II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.
> § 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.
> § 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.
> § 5º O disposto no inciso VI do **caput** deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.
> § 6º (VETADO).
> Art. 9º Ficam suspensos, na forma do regulamento, os pagamentos dos refinanciamentos de dívidas dos Municípios com a Previdência Social com vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020.
> § 1º (VETADO).
> § 2º A suspensão de que trata este artigo se estende ao recolhimento das contribuições previdenciárias patronais dos Municípios devidas aos respectivos regimes próprios, desde que autorizada por lei municipal específica.
> (...)

4. Conforme disposto no caput do art. 8º, da Lei Complementar nº 173, de 2020, verifica-se que, no caso, para o Poder Executivo federal, está vedada a adoção de uma série de medidas no período compreendido entre 28 de maio de 2020, data da vigência dessa Lei Complementar, até 31 de dezembro de 2021, ou seja, este período não poderá ser computado para fins de aquisição de direitos e vantagens dos quais decorram aumento de despesas. Portanto, os direitos e vantagens que tenham como requisito a contagem de tempo serão suspensos a partir da edição dessa LC e terão a contagem retomada a partir de 1º de janeiro de 2022.

5. Em relação às proibições estabelecidas no inciso I (conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração), são excepcionalizadas duas situações:

a. quando derivado de sentença judicial transitada em julgado; ou
b. quando derivado de determinação legal anterior à calamidade pública.

6. As duas exceções acima são também previstas no Inciso VI (criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório).

7. Nesse sentido, entende-se, em relação ao item “a”, que a determinação para concessão de direitos e vantagens referidas nos incisos I e VI do art. 8º por meio de mandados de segurança concedidos nesse período ficarão suspensos até 31 de dezembro de 2021, sendo implementados a partir de 1º de janeiro de 2022.

8. Em relação ao item “b” acima, entende-se que qualquer concessão derivada de determinação legal anterior à calamidade pública, desde que não seja alcançada pelos demais incisos do art. 8º, podem ser implantadas, ainda que impliquem aumento de despesa com pessoal. Encontra-se no rol dessas concessões, por exemplo, a concessão de retribuição por titulação, o incentivo à qualificação e a gratificação por qualificação, visto que os critérios para a sua concessão estão relacionados à comprovação de certificação ou titulação ou, ainda, ao cumprimento de requisitos técnico-funcionais, acadêmicos e organizacionais. Entende-se, ainda, que essas concessões não se enquadram no inciso VII do art. 8º (criar despesa obrigatória de caráter continuado), pois trata-se apenas da implantação de despesa prevista em Lei anterior à calamidade, e não de sua criação, e, também, não se enquadram no inciso VIII (adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação), ainda que o valor individual a ser percebido supere a inflação do período, considerando que a despesa global não alcançará esse limite.

9. Em relação ao inciso IX do art. 8º (proibição de contar o período até 31 de dezembro de 2021, como período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins), tornam-se necessários maiores esclarecimentos.

10. Da redação desse inciso depreende-se que os servidores que tenham completado o período aquisitivo exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal até 27 de maio de 2020, terão os seus efeitos financeiros implementados. Os demais, que não tenham completado o respectivo período aquisitivo até essa data, independentemente de faltar um dia ou mais, terão a contagem suspensa até 31 de dezembro de 2021 e retomada a partir de 1º de janeiro de 2022.

11. Importa destacar que no âmbito da União não são mais concedidos anuênios, triênios ou quinquênios, parcelas remuneratórias que acarretariam, indubitavelmente, aumento de despesa com pessoal em decorrência da aquisição de tempo de serviço.

12. A licença-prêmio, no entanto, adquire caráter *sui generis* no contexto da Lei Complementar em análise. Embora a sua concessão não implique aumento de despesa com pessoal nos termos previstos no inciso IX do art. 8º, a contagem do tempo transcorrido da data de publicação da Lei Complementar até 31 de dezembro de 2021, como período aquisitivo para sua concessão é expressamente proibida nesse inciso.

13. No caso do governo federal, não há mais contagem de tempo para cumprimento de período aquisitivo necessário à concessão de licença-prêmio. No entanto, conta-se com licença que pode ser considerada "equivalente" nos termos referidos no inciso IX. Trata-se da licença para capacitação.

14. O mesmo raciocínio, então, se aplicaria também à licença para capacitação, cujo direito é adquirido após o cumprimento de cada quinquênio de efetivo exercício, ainda que seu usufruto não acarrete nenhum aumento de despesa com pessoal. Nesse sentido, os períodos em andamento seriam suspensos até 31 de dezembro de 2021 e a contagem retomada a partir de 1º de janeiro de 2022.

15. Entretanto, considerando que a suspensão da contagem desse tempo, *s.m.j.*, aplica-se exclusivamente aos institutos elencados no inciso IX do art. 8º e seus equivalentes cuja concessão acarrete aumento de despesas, questiona-se, se tal regramento se aplicaria àqueles institutos que, embora estejam condicionadas ao cumprimento de determinado interstício, o seu usufruto não acarreta aumento de despesas. É o caso da licença para capacitação, analisada no parágrafo anterior, e, também, de afastamentos para participação em Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* no País e em Programa de Pós-Graduação no exterior, conforme previsto na Lei nº 8.112, de 1990, em seus arts. 87 e 96-A e seu § 7º, respectivamente.

16. Ressalta-se que a licença para capacitação ou os afastamentos para participação em programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* no País e em Programa de Pós-Graduação no exterior, de que tratam os arts. 87 e 96-A e seu § 7º, da Lei nº 8.112, de 1990, cujos períodos aquisitivos tenham sido completados até 27 de maio de 2020 poderão ser usufruídos, pois o direito já havia sido adquirido antes da vigência da LC nº 173, de 2020. Os períodos aquisitivos que não tenham sido completados até esta data terão a contagem suspensa até 31 de dezembro de 2021 e retomada a partir de 1º de janeiro de 2022.

17. Ao analisar conjuntamente o disposto no inciso I e no inciso IX do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, entende-se que as progressões e promoções, por exemplo, não se enquadram na vedação apresentada em tais dispositivos, uma vez que tratam-se de formas de desenvolvimento nas diversas carreiras amparadas em leis anteriores e que são concedidas a partir de critérios estabelecidos em regulamentos específicos que envolvem, além do transcurso de tempo, resultado satisfatório em processo de avaliação de desempenho e em obtenção de títulos acadêmicos. Conclui-se, portanto, que para essa situação, tal vedação não se aplica.

18. Com relação aos ciclos avaliativos em andamento para fins de concessão e/ou manutenção das respectivas gratificações de desempenho, conclui-se que não serão afetados pela suspensão prevista na LC nº 173, de 2020, pois trata-

se de parcela permanente, que integra a estrutura remuneratória do servidor, cujos critérios para pagamento envolvem o cumprimento das metas pactuadas entre as unidades e os respectivos servidores, a avaliação dos membros das equipes e das chefias imediatas, bem como o alcance das metas institucionais. Exceções encontram-se dispostas nos §§ 1º, 2º, 4º e 5º do seu art. 8º.

CONCLUSÃO

19. Em que pese os posicionamentos adotados por este Departamento, entende-se por pertinente submeter esta análise, bem como suas conclusões à oitiva da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN/ME para avaliar se estão de acordo com as disposições da Lei Complementar nº 173, de 2020.

À consideração superior.

PRISCILA DE FIGUEIREDO AQUINO CARDOSO
Assistente

De acordo. À Diretora Substituta do Departamento de Carreiras e Desenvolvimento de Pessoas.

CLEONICE SOUSA DE OLIVEIRA
Coordenadora

De acordo. Ao Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal.

MARIA DA PENHA BARBOSA DA CRUZ
Diretora, Substituta

Aprovo. Encaminhe-se a presente nota à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional deste Ministério da Economia, na forma proposta.

SECRETARIA DE GESTÃO E DESEMPENHO DE PESSOAL
assinatura eletronicamente autorizada

Documento assinado eletronicamente por **Maria da Penha Barbosa da Cruz**, **Diretor(a) Substituto(a)**, em 01/06/2020, às 14:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Priscila de Figueiredo Aquino Cardoso**, **Assistente**, em 01/06/2020, às 14:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

Documento assinado eletronicamente por **Cleonice Sousa De Oliveira**, **Coordenador(a)**, em 01/06/2020, às 14:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **8310399** e o código CRC **659906A3**.

Referência: Processo nº 19975.112238/2020-40. SEI nº 8310399