



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA



Protocolo: 15.197.723-5, 15.194.487-6, 15.194.371-3, 15.195.645-9 e 15.194.491-4
Interessado (s) Valter Bianchini, Jaime Luiz Cabral, Arnaldo Bandeira, Neri Munaro e Daniel Linhares dos Santos Lima
Assunto: Concessão de Anistia – Lei 16.164/2009 e 19.495/2018
Parecer PRT nº 001/2018
Ementa: Anistia – Lei Estadual 16.164/2009 – contagem do tempo de serviço – Lei 19.495/2018 – inconstitucionalidade – efeitos da legislação no reposicionamento salarial e nas adesões ao PDV.
Parecer PGE nº 26 /2018

I.

Trata-se questionamento do Sr. Gerente da Gerência de Pessoas do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER, a propósito de requerimento formulado pelos interessados Valter Bianchini, Jaime Luiz Cabral, Arnaldo Bandeira, Neri Munaro e Daniel Linhares dos Santos Lima, no sentido da revisão da contagem de tempo de serviço de carreira e Adicional por Tempo de Serviço, baseados na promulgação da Lei Estadual nº 19.495 de 08 de maio de 2018, que incluiu na Lei 16.164 de 06 de julho de 2009 o parágrafo único ao art. 8º, nos termos seguintes:

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

Esclarece a consulta que os requerentes Jaime e Valter permanecerão no quadro ativo, solicitando, sobre sua implementação:

- a) se pode ser implantado imediatamente o novo percentual do Adicional por Tempo de Serviço, conforme requerido;
- b) se o tempo incorporado pela lei já citada pode ser utilizado para contagem do tempo de carreira, com efeitos nos futuros pedidos de promoção;
- c) nos fornecer qualquer orientação de procedimentos administrativos para que se cumpra totalmente com a legalidade e se evite futuras demandas trabalhistas.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

Relativamente aos requerentes Arnaldo, Daniel e Neri, informando que aderiram ao Plano de Demissão Voluntária instituído na autarquia, esclarece que estes requereram revisão da sua contagem do tempo de serviço, inclusive para efeito de cálculo da verba indenizatória, considerando que ainda não foram desligados dos quadros do Instituto (serão no mês de junho), mas já assinaram o contrato de adesão ao PDV.

Tendo em vista o cálculo da verba rescisória dos mesmos, entende a Gerência que o ATS terá de ser recalculado incorporando os tempos de acordo com a Lei 19.495, dada a autoaplicabilidade da norma e o fato de já terem sido protocolados os pedidos, indagando:

- a) se cabe o pleito dos empregados referidos com relação ao recálculo das verbas indenizatórias, conforme requerido;
- b) se, isso deveria ocorrer por aditivo contratual, posto que já há um contrato de adesão formalizado em abril de 2018;
- c) nos fornecer qualquer orientação de procedimentos administrativos para que se cumpra totalmente com a legalidade e se evite futuras demandas trabalhistas.

Considerando-se que os requerimentos são semelhantes – na medida em que em todos se postula a extensão dos benefícios da Lei 19.495/2018, variando apenas em extensão ou pela condição particular de cada um –, solicitei o apensamento dos demais protocolados, (15.194.487-6 – Jaime Luiz Cabral, 15.194.371-3 – Arnaldo Bandeira, 15.195.645-9 – Neri Munaro e 15.194.491-4 – Daniel Linhares dos Santos Lima) a este, visando à uniformidade de orientação.

Foram anexadas as fichas cadastrais de cada um dos interessados.

Juntou-se, ainda, cópia do Processo Legislativo que resultou na aprovação da Lei 19.495/2018, extraída do sítio da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná na internet.

Passo a expor e, na sequência, opinar.

h



II.

A Lei 19495 de 08 de Maio de 2018 acrescentou ao art. 8º da Lei 16.164, de 6 de julho de 2009, o seguinte parágrafo:

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

O mesmo diploma prevê, no art. 2º: “No prazo de noventa dias contados da data de publicação desta Lei, os servidores anistiados poderão requerer a revisão dos enquadramentos funcionais, com base no disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei nº 16.164, de 2009”, e o parágrafo único desse dispositivo disciplina: “A revisão de que trata o caput deste artigo gerará efeitos a partir da data do protocolo do pedido de enquadramento pelo interessado”.

Com base nesse dispositivo, os servidores do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER que foram agraciados com a anistia a que se refere a Lei 16.164/2009 requerem a imediata revisão dos respectivos enquadramentos, mediante reposicionamento na carreira e consequente acréscimo do salário. Os servidores que se habilitaram no Plano de Demissão Voluntária – PDV, requerem a revisão das verbas rescisórias, mediante adoção do salário decorrente do *reenquadramento* funcional.

A lei 19495 é de autoria do Excelentíssimo Senhor Deputado Luiz Claudio Romanelli, portanto não é da iniciativa da Chefia do Poder Executivo, apesar de cuidar de servidores públicos do Poder Executivo, e foi promulgada pelo senhor Presidente da Assembleia Legislativa do Estado com esteio no § 7º do art. 71 da Constituição Estadual, que assim dispõe: “*se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Governador do Estado, nos casos dos §§ 3º e 5º, o Presidente da Assembleia Legislativa a promulgará; e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente fazê-lo*”.

O art. 66 da Constituição Estadual, entretanto, prevê:



ESTADO DO PARANÁ

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

Art. 66. Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, função ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

II – servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, reforma e transferência de policiais militares para a reserva; (...).

A regra da Constituição Estadual é simétrica ao art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição da República quanto à iniciativa privativa do Chefe do Executivo nas leis que disponham sobre “*criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração*”. Tal diretriz é complementada pelo art. 63 da Carta de 1988: “Não será admitido aumento da despesa prevista: I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º”.

Na justificativa apresentada ao Projeto de Lei 837/2017, extraída do sítio da Assembleia Legislativa do Paraná na internet (www.alep.pr.gov.br), conforme se extrai das cópias do Processo Legislativo, ora anexado, o Exmo. Sr. Deputado Luiz Claudio Romanelli assim se expressa:

A presente proposição tem por objetivo dirimir dúvidas decorrentes da aplicação e interpretação da “Lei da Anistia” perpetrada pela administração, que ao proceder ao enquadramento dos servidores anistiados deixou de observar o conceito de anistia, que tem como pressuposto seus efeitos “*ex tunc*”, impondo ao poder público a obrigação de reparar e garantir aos anistiados o “*status quo*” que estes alcançariam em situação de normalidade.

Tendo a lei considerado injusta e passível de revisão a demissão, e, portanto, tendo beneficiado o servidor, este faz jus a todas as promoções e progressões asseguradas a todos que não foram demitidos e permaneceram nos quadros públicos.

O projeto não gera nova despesa à administração pública, visto que as progressões e promoções estão contempladas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual, bem como, deixa claro que a contribuição somente será considerada quando atender aos termos do artigo 201 da Constituição Federal.

Entretanto, conforme resulta dos requerimentos formulados administrativamente e das informações constantes das fichas funcionais e financeiras dos interessados, o *reenquadramento* decorrente da contagem do tempo transcorrido entre a data de demissão ou exoneração e a data de retorno ao serviço público estadual implica em aumento de despesa, ainda que estejam, como se alega, as promoções e progressões previstas na LDO e na LOA.

↓



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

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido: ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 21.8.2008.

As observações de GILMAR MENDES, a propósito do art. 61, § 1º, I, da Constituição da República, são pertinentes:

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

Foi inclusive com fundamento na necessidade de controle do Poder Executivo que se editou as Súmulas 679 (“A fixação de vencimentos dos servidores públicos não pode ser objeto de convenção coletiva”) e 681 do STF (“É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária”), pois subtrairiam do controle do Estado a normatização dos salários dos servidores, aí incluídos os Empregados Públicos. Esta PGE tem pareceres nesse sentido, destacando-se o de nº 282, da lavra de Luiz G. Marinoni, aprovado em 12/12/2007.



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

Do referido Parecer, muito bem fundamentado na ideia de sistema, colhe-se observação perfeitamente cabível, aqui, quanto à justificativa apresentada ao Projeto:

Entretanto, uma interpretação neste sentido contraria todo o sistema constitucional brasileiro. Observe-se que a Constituição Federal estabelece em seu art. 61 que a iniciativa para projetos de lei que disponham sobre a organização administrativa é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

...

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios;

E o mesmo dispositivo encontra-se na Constituição do Estado do Paraná, em seu art. 66:

Art. 66. Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

I - a criação de cargos, função ou empregos públicos na Administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos do Poder executivo, seu regime jurídico, provimentos de cargos, estabilidade e aposentadoria, reforma e transferência de oficiais para a reserva.

É inegável que o presente projeto de lei complementar trata de determinar o regime jurídico do servidor público do Poder Executivo Estadual. Assim, a competência para a iniciativa é do Chefe do Executivo Estadual.



Sobre a iniciativa exclusiva do Poder Executivo o e. Min. ALEXANDRE DE MORAES, no julgamento da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 878.911, explana que se admite iniciativa parlamentar no sentido de emendar-se Projeto do Executivo, desde que restrita àquelas hipóteses em que não resulte em aumento da despesa:

As hipóteses constitucionais de iniciativa privativa de lei do Chefe do Poder Executivo, sejam no Estado, sejam no Município, devem seguir o parâmetro federal, não podendo ser interpretadas extensivamente no sentido de suprimir a competência legiferante do Poder Legislativo, sob pena de desrespeito as regras interpretativas relativas à separação de poderes, ignorando o “conceito orgânico do direito”, que necessita em sua hermenêutica, como ensinado por VICENTE RAÓ da “apuração do conteúdo, do sentido e dos fins das normas jurídicas” (O direito e a vida dos direitos. São Paulo: Max Limonad, 1952. v. 2, p. 542).

A iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para o processo legislativo com relação às matérias referidas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, nesse sentido, não impede a apresentação de emendas parlamentares aos projetos de lei originais. A jurisprudência desta CORTE assegura a possibilidade de os parlamentares apresentarem emendas a projetos de lei cuja matéria sugere a iniciativa exclusiva de outro Poder, desde que delas não resulte “aumento de despesa pública, observada ainda a pertinência temática, a harmonia e a simetria à proposta inicial” (ADI 2.350, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 30/4/2004). Assim, “as normas constitucionais de processo legislativo não impossibilitam, em regra, a modificação, por meio de emendas parlamentares, dos projetos de lei enviados pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa privativa. Essa atribuição do Poder Legislativo brasileiro esbarra, porém, em duas limitações: a) a impossibilidade de o parlamento veicular matérias diferentes das versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo; e b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF)” (ADI 3.114, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, DJ de 7/4/2006).

Não é o caso aqui tratado: além de o projeto que resultou na aprovação e promulgação pelo senhor Presidente da ALEP da Lei 19945/2018 ser de iniciativa de parlamentar e não uma emenda a projeto do Chefe do Poder Executivo, aumenta os gastos da Administração com os servidores sendo que, em nosso entender, não seria relevante não se tratar de despesa “nova”, como justifica o autor do projeto, por estar, conforme alega, prevista na LOA ou na LDO.

Precedentes do STF ressaltam o princípio da simetria que deve orientar o Processo Legislativo também nos Estados, cf. transcrição abaixo:



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 12 DA LEI 10789 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUMENTO DE DESPESA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. 1. CRIAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO PRÓ-LABORE DE ÊXITO FISCAL. Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, artigos 61, § 1º, II, a e c e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria. Precedentes. 2. Ausência de prévia dotação orçamentária para o pagamento do benefício instituído pela norma impugnada. Violação ao artigo 169 da Constituição Federal, com a redação que lhe foi conferida pela Emenda Constitucional 19/98. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2.079, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 18.6.2004)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 3º DA LEI Nº 15.215/2010 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. CONCESSÃO DE GRATIFICAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. DISPOSITIVO INCLUÍDO POR EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. REMUNERAÇÃO. AUMENTO DA DESPESA PREVISTA. VEDAÇÃO. MATÉRIA ESTRANHA AO OBJETO ORIGINAL DA MEDIDA PROVISÓRIA SUBMETIDA À CONVERSÃO. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. ARTS. 2º, 61, § 1º, II, "A" E "C", 62 E 63, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. 1. Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, embora o poder de apresentar emendas alcance matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, são inconstitucionais as alterações assim efetuadas quando resultem em aumento de despesa, ante a expressa vedação contida no art. 63, I, da Constituição da República, bem como quando desprovidas de pertinência material com o objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva. Precedentes. 2. Inconstitucionalidade formal do art. 3º da Lei nº 15.215/2010 do Estado de Santa Catarina, por vício de iniciativa. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF; ADI 4433; Relª Min. Rosa Weber; Julg. 18/06/2015; DJE 02/10/2015; Pág. 34)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.065, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1999, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, QUE DÁ NOVA REDAÇÃO À LEI 4.861, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1993. ART. 4º E TABELA X QUE ALTERAM OS VALORES DOS VENCIMENTOS DE CARGOS DO QUADRO PERMANENTE DO PESSOAL DA POLÍCIA CIVIL. INADMISSIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. OFENSA AO ART. 61, § 1º, II, A E C, DA CF. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ADI JULGADA PROCEDENTE. I - É da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, bem como que disponha sobre regime jurídico e provimento de cargos dos servidores públicos. II - Afronta, na espécie, ao disposto no art. 61, § 1º, II, a e c, da Constituição de 1988, o qual se aplica aos Estados-membros, em razão do princípio da simetria. III - Ação julgada procedente. (ADI 2.192, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 20.6.2008)

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



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESERVA DE INICIATIVA. AUMENTO DE REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES. PERDÃO POR FALTA AO TRABALHO. INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 1.115/1988 do estado de Santa Catarina. Projeto de lei de iniciativa do governador emendado pela Assembleia Legislativa. Fere o art. 61, § 1º, II, a, da Constituição federal de 1988 emenda parlamentar que disponha sobre aumento de remuneração de servidores públicos estaduais. Precedentes. Ofende o art. 61, § 1º, II, c, e o art. 2º da Constituição federal de 1988 emenda parlamentar que estabeleça perdão a servidores por falta ao trabalho. Precedentes. Pedido julgado procedente. (ADI 13, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Plenário, DJ 28.9.2007)

PROCESSO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA DO EXECUTIVO. EMENDA PARLAMENTAR QUE PROVOCA AUMENTO DE DESPESA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. Os dispositivos impugnados, introduzidos por emenda parlamentar em Lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, introduziram aumento da despesa prevista sem pertencerem aos casos em que há autorização constitucional para fazê-lo. 2. Ação direta com declaração de procedência do pedido. (STF; ADI 2810; Tribunal Pleno; Rel. Min. Roberto Barroso; Julg. 20/04/2016; DJE 10/05/2016; Pág. 36)

Extrai-se da fundamentação do acórdão acima

ementado:

1. Os dispositivos impugnados resultam de emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do Executivo. Por meio da referida emenda, conferiu-se a um grupo de servidores do poder Executivo um aumento de remuneração não previsto no projeto de lei original. Ocorre que o art. 61, § 1º, II, a e art. 63, I, da Constituição Federal vedam o aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, ressalvando apenas o disposto no art. 166, § 3º e § 4º, CF. Este é, inclusive, o entendimento consolidado neste Corte sobre o assunto:

"1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas. (...). 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente". (ADI 2583, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 01.8.11, p. 26.8.1, grifou-se)

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO CONJUNTO DAS ADI'S 4.009 E 4.001. (...). 4. Violação do disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea a, da Constituição do Brasil --- 'são de iniciativa privativa do presidente da República as leis que: [...]; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração'. 5. Afrenta ao disposto no artigo 63, inciso I, da Constituição do Brasil --- "não será admitido aumento de despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvados o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º". (ADI 4009, Rel. Min. Eros Grau, j. 04.2.09, p. 29.5.09, grifou-se)

"EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. (...). 6. Inconstitucionalidade formal caracterizada. Emenda parlamentar a projeto de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo que resulta em aumento de despesa afronta os arts. 63, I, c/c 61, §1º, II, "c", da Constituição Federal". (ADI 2791, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 16.8.06, p. 24.11.06, grifou-se)

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



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MINEIRA N. 13.054/1908. EMENDA PARLAMENTAR. INOVAÇÃO DO PROJETO DE LEI PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE QUADRO DE ASSISTENTE JURÍDICO DE ESTABELECIMENTO PENITENCIÁRIO E SUA INSERÇÃO NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE SECRETARIA DE ESTADO. EQUIPARAÇÃO SALARIAL COM DEFENSOR PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. OFENSA AOS ARTS. 2º, 5º, 37, INC. I, II, X E XIII, 41, 61, § 1º, INC. II, ALÍNEAS A E C, E 63, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. Ação Julgada Procedente. 1. Compete privativamente ao chefe do poder executivo a iniciativa de Leis que disponham sobre as matérias previstas no art. 61, § 1º, inc. II, alíneas a e c, da Constituição da República, sendo vedado o aumento das despesas previstas mediante emendas parlamentares (art. 63, inc. I, da constituição da república). 2. A atribuição da remuneração do cargo de defensor público aos ocupantes das funções de assistente jurídico de estabelecimento penitenciário é inconstitucional, por resultar em aumento de despesa, sem a prévia dotação orçamentária, e por não prescindir da elaboração de Lei específica. 3. A sanção do governador do estado à proposição legislativa não afasta o vício de inconstitucionalidade formal. 4. A investidura permanente na função pública de assistente penitenciário, por parte de servidores que já exercem cargos ou funções no poder executivo mineiro, afronta os arts. 5º, caput, e 37, inc. I e II, da constituição da república. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. Secretaria Judiciária. (STF; ADI 2.113-3; MG; Tribunal Pleno; Relª Min. Carmen Lúcia; Julg. 04/03/2009; DJE 08/09/2009; Pág. 26)

Deste acórdão, merecem transcrição as pertinentes observações da Eminentíssima Ministra CÁRMEN LÚCIA:

4. A Constituição da República estabelece, em seu art. 1º, o princípio federativo, por força do qual se explicita o espaço constitucional de autonomia dos Estados-membros, assegurando-se aos entes federados, para cumprimento desse princípio, a competência privativa outorgada a cada qual. Em seu art. 25, a Constituição autoriza os Estados-membros a se organizarem segundo suas respectivas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios constitucionais.

Tal como posto no sistema constitucional, o Brasil adota como modelo federativo a simetria dos modelos federal e estadual quanto aos princípios. Há uma princiologia a harmonizar as normas que compõem o sistema nacional e os sistemas estaduais, de modo que não destoem os modelos adotados no plano nacional e nas ordens parciais em suas linhas mestras. O equilíbrio federativo, neste quadro, vem com a unidade que se realiza na diversidade congregada e harmoniosa.

h



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA



Nesse sentido são os ensinamentos de Raul Machado Horta:

"A precedência da Constituição Federal sobre a do Estado-Membro é exigência lógica da organização federal, e essa precedência, que confere validade ao sistema federal, imprime a força de matriz originária ao constituinte federal e faz do constituinte estadual um segmento derivado daquele.

A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação torna a Constituição Federal a sede de normas centrais que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária. (HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 69)

5. Na esteira dessa opção constituinte é que o art. 61, § 1º, inc. II, alíneas a e c, da Constituição da República estabelece ser da competência privativa do Chefe do Poder Executivo - no plano federal, estadual e municipal - a iniciativa de leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica ou aumento de suas respectivas remunerações e, ainda, sobre servidores públicos e seu regime jurídico.

Exatamente nessa linha foi a manifestação do Ministro Octavio Gallotti no julgamento da Medida Cautelar desta Ação Direta de Inconstitucionalidade:

"Na espécie dos autos, foi a emenda introduzida em projeto de iniciativa da Assembléia, originalmente destinado a regular o transporte de presos, mas inovou no trato da matéria reservada a projeto de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, consistente em criação de quadro, alteração de regime jurídico e aumento de remuneração, incidindo, assim, na vedação do art. 63, I, combinado com o art. 61, § 1º, II, a e c da Constituição" (DJ 27.6.2003).

(...)

Embora tenha havido, no caso, a sanção do Governador do Estado àquela proposição legislativa que se veio a converter na Lei mineira n. 13.054/1998, e não tenha havido a arguição de inconstitucionalidade daquela norma constitucional estadual, é de prevalecer, na espécie, a jurisprudência do Supremo Tribunal para esses casos, assentada no sentido de que "a só vontade do Chefe do Executivo - ainda que deste seja a prerrogativa institucional usurpada - revela-se juridicamente insuficiente para convalidar o defeito radical oriundo do descumprimento da Constituição da República" (ADI 1.070-MC/MS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 15.9.1995).



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

Na mesma linha: ADI 776-MC/RS, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 15.12.2006; ADI 1.438/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, DJ 8.11.2002; e ADI 700/RJ, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 24.8.2001.

Patenteada está, pois, a inconstitucionalidade formal das normas impugnadas, por ofensa aos arts. 2º, 37, inc. X, 61, § 1º, inc. II, alíneas a e c, e 63, inc. I, da Constituição da República.

Nestas condições, resulta evidenciado o vício de incompatibilidade constitucional da Lei 19.495/2018, restando prejudicada a consulta.

III.

Ante o exposto, encaminha-se conclusão pela inconstitucionalidade formal da Lei 19.495/2018, por vício de iniciativa, haja vista tratar de servidores públicos do Poder Executivo e de sua remuneração e aumentar despesa sem que o Projeto de Lei tenha tido observado o art. 61, § 1º, inciso II, alínea "a", da Constituição da República e o art. 66, incisos I e II da Constituição do Estado, quanto à iniciativa privativa do Chefe do Executivo, restando prejudicada a resposta à consulta quanto aos demais tópicos.

É o parecer, **sub censura**.

Curitiba, 15 de junho de 2018.


MAURÍCIO PEREIRA DA SILVA
Procurador do Estado OAB/PR 14.435

Ciente;
Às Considerações do
Sr. Procurador - Gera
Em ..15..1.06.18...


Maria Josefa Fronczak da Cunha
Procuradora-Chefe - Procuradoria Trabalhista



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



PROTOCOLO Nº 15.197.723-5
DESPACHO Nº 136/2018-CGAB/PGE

Encaminhe-se à Dra. Carolina Kummer Trevisan, da Assessoria Jurídica – AT/PGE, considerando assunto correlato constante do SID nº 15.219.485-4, que se encontra sob análise daquela Procuradora.

Curitiba, 15 de junho de 2018.

Paula Schmitz de Schmitz
Procuradora do Estado
Chefe de Gabinete



Protocolo: 15.197.723-5, 15.194.487-6, 15.194.371-3, 15.195.645-9, 15.194.491-4
Interessado: EMATER; Valter Bianchini; Jaime Luiz Cabral; Arnaldo Bandeira, Daniel Linhares dos Santos Lima e Neri Murano
Assunto: Cumprimento de Lei n°. 19.495/2018

Despacho n°. 47/2018-ATJ/GAB/PGE

1. Trata-se de 5 (cinco) protocolados oriundos da EMATER, em que foram formuladas uma série de questões à Procuradoria Geral do Estado a respeito da aplicação da Lei Estadual n°. 19.495/2018, que alterou a Lei Estadual 16.164/2009.
2. Conforme se confere do primeiro protocolado, de n°. 15.197.723-5 (referente a Valter Bianchini), solicitam-se orientações no sentido de: *"a) Se pode ser implantado imediatamente o novo percentual do Adicional por Tempo de Serviço (ATS) como requerido; b) Se o tempo incorporado pela lei já citada pode ser utilizado para contagem de tempo de carreira, com efeitos de futuros pedidos de promoção; c) Nos fornecer qualquer orientação de procedimentos administrativos para que se cumpra totalmente com a legalidade e se evite futuras demandas trabalhistas."*
3. Já o segundo protocolado (n°. 15.194.487-6), refere-se a Jaime Luiz Cabral, e nele são apresentadas as mesmas questões. O terceiro protocolado, de n°. 15.194.371-3, refere-se aos seguintes interessados: Arnaldo Bandeira, Daniel Linhares dos Santos Lima e Neri Murano. Neste foram pedidas as seguintes orientações: *"a) Se cabe o pleito de empregados já nominados com relação ao recálculo de sua verba indenizatória, conforme requerido; b) em caso positivo, se isso deveria ser feito por Aditivo Contratual, pois já existe um Contrato de Adesão formalizado, em abril de 2018; c) Nos fornecer qualquer orientação de procedimentos administrativos para que se cumpra totalmente com a legalidade e se evite futuras demandas trabalhistas."* Isso tudo, em razão da aplicação da Lei Estadual n°. 18.494/2018. O quarto protocolado apensado, de n°. 15.195.645-9, refere-se a Neri Murano, já contemplado no protocolado anterior. Por fim, o último protocolado, de n°. 15.194.491-4, refere-se a Daniel Linhares de Lima, e possui questionamentos idênticos ao protocolado anterior.
4. Como se pode ver, todos os 5 (cinco) protocolados fundamentam suas perguntas na possibilidade de aplicação da Lei Estadual n°. 19.495/2018, o qual incluiu um parágrafo único no art. 8º da Lei Estadual n°. 16.164/2009 com o seguinte texto:

"Parágrafo único. Para fins do disposto no art. 2º desta Lei, o tempo transcorrido entre a data de demissão ou exoneração e a data de retorno ao serviço público estadual deverá ser considerado como de efetivo exercício no cargo e carreira, para fins de enquadramento,



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



progressão e promoções, devendo a contagem de tempo de contribuição observar o disposto no § 9º do art. 201 da Constituição da República e na Lei nº 7.634 de 13 de julho de 1982. (NR)''

5. Encaminhados os protocolados à Procuradoria Trabalhista, o I. Procurador do Estado Maurício Pereira da Silva apresentou sua informação, concluindo pela inconstitucionalidade formal da norma por vício de iniciativa.

É o relatório.

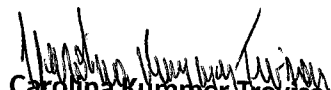
6. Da leitura dos protocolados, verifica-se que os mesmos guardam identidade de matéria com o conteúdo do protocolado de nº. 15.219.485-4, iniciado pela Secretaria de Estado da Administração e da Previdência com indagações quanto à aplicabilidade da Lei Estadual nº. 16.164/2009.

7. No protocolado de nº. 15.219.485-4, esta procuradora se manifestou no mesmo sentido da informação do Ilustre colega Maurício Pereira da Silva, de que a norma em questão padeceria de inconstitucionalidade formal. Foram apenas acrescidos argumentos que sustentam também a inconstitucionalidade material do texto legal.

8. Por tais razões, deve-se apenas juntar cópia da Informação de nº. 104/2018-ATJ/GAB/PGE ao presente protocolado.

Submeta-se à apreciação superior.

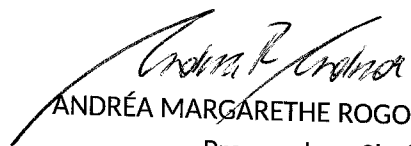
Curitiba, 27 de junho de 2018.


Carolina Kummer Trevisan
Procuradora do Estado do Paraná

I - Ciente;

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

Curitiba, 27 de junho de 2018.


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



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



Protocolo: 15.219.485-4
Interessado: Secretaria de Estado da Administração e da Previdência
Assunto: Cumprimento de Lei n.º. 19.495/2018

Informação n.º. 104/2018-ATJ/GAB/PGE

1. Relatório:

Trata-se de protocolado encaminhado pelo Secretário de Estado da Administração e da Previdência, Sr. Fernando Guignone, em que se formulou consulta à Procuradoria Geral do Estado a respeito da aplicação da Lei Estadual n.º. 19.495/2018, que alterou a Lei Estadual 16.164/2009.

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

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

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

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

É o relatório.



2. Análise do protocolado:

2.1. Introdução:

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

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

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

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

Pois bem.

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

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

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

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

"Art. 66. Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, função ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;



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



II - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, reforma e transferência de policiais militares para a reserva;

III - organização da Defensoria Pública do Estado e das Polícias Civil e Militar;

IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública.”

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

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

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

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

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

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

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

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



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



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

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

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

"Entretanto, uma interpretação neste sentido contraria todo o sistema constitucional brasileiro. Observe-se que a Constituição Federal estabelece em seu art. 61 que a iniciativa para projetos de lei que disponham sobre a organização administrativa é da competência privativa do Chefe do Poder Executivo. (...)

E o mesmo dispositivo encontra-se na Constituição do Estado do Paraná, sem eu art. 66:"

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

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

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 3º da lei Nº 15.215/2010 do estado de Santa Catarina. Concessão de gratificação a servidores públicos estaduais. Dispositivo incluído por emenda parlamentar em projeto de conversão de medida provisória. Matéria de iniciativa privativa do chefe do poder executivo. Servidores públicos estaduais. Remuneração. Aumento da despesa prevista. Vedação. Matéria estranha ao objeto original da medida provisória submetida à conversão. Inobservância do devido processo legislativo. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. arts. 2º, 61, § 1º, II, "a" e "c", 62 e 63, I, da Constituição da República. Precedentes. **1. Segundo a jurisprudência reiterada desta Suprema Corte, embora**



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



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

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

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

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

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

E sobre lei paranaense, o STF afirmou:

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



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

P.G.F.
Fls. n.º 14

P.G.F.
Fls. n.º 42

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

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

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

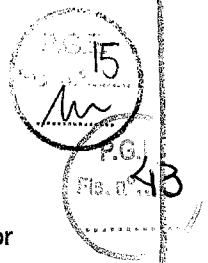
Portanto, uma vez que está claro que a matéria tratada no parágrafo único do art. 8º da Lei 16.164/2009, incluído pelo art. 1º da Lei 19.495/2018 é daquelas de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo; e tendo o projeto de lei, no caso, sido iniciado por parlamentar, evidenciada está a inconstitucionalidade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

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

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



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



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

Prevê o dispositivo o art. 8º do ADCT:

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

Já o dispositivo da Lei Estadual nº. 19.495/2018 prevê que:

"Art. 1º Acresce o parágrafo único ao art. 8º da Lei nº 16.164, de 6 de julho de 2009, com a seguinte redação:

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

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

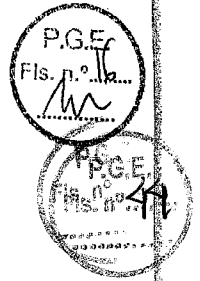
Por isso, o artigo de lei estadual é também materialmente inconstitucional vez que cria a contagem ficta de tempo de serviço que o constituinte não criou o que viola, no mínimo, o art. 8º do ADCT e também o art. 40, §10º da CF/88, segundo o qual: "*§ 10 - A lei não poderá estabelecer qualquer forma de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

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

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



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



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

3. Conclusão:

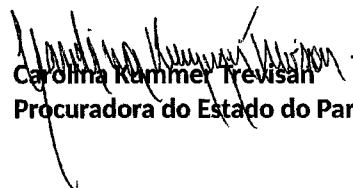
Ante o exposto, conclui-se pela inconstitucionalidade formal do art. 1º da Lei 19.495/2018, por vício de iniciativa e pela sua inconstitucionalidade material, recomendando-se que o dispositivo não seja aplicado pela Administração Pública.

Informa-se, desde já, que a Procuradoria Geral do Estado está em vias de ingressar com Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Estadual nº. 19.495/2018, para impugná-la em caráter definitivo.

É a informação.

Submeta-se à apreciação superior.


Curitiba, 25 de junho de 2018.


Carolina Kummer Trevisan
Procuradora do Estado do Paraná

I - Ciente;

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

Curitiba, 25 de junho de 2018.


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



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



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

- I. Aprovo a Informação nº 104/2018-AT/PGE, da lavra da Procuradora do Estado Carolina Kummer Trevisan, fls. 09/16;
- II. Restitua-se à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência - SEAP.

Curitiba, 28 de junho de 2018.

Sandro Marcelo Kozikoški
Procurador-Geral do Estado



Protocolo nº 15.197.723-5

Assunto: Consulta - Lei nº 19.495/2018 – Efeitos da legislação – Revisão da contagem do tempo de serviço de carreira – Promoção e progressão – Inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa – Análise dos seus efeitos prejudicada.

Interessado: EMATER

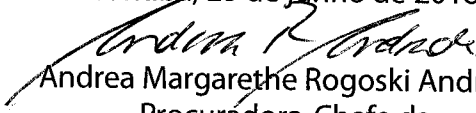
Despacho nº 239/2018 – CCON/PGE

I – De acordo com os termos do parecer subscrito pelo Procurador Maurício Pereira da Silva, apresentado em 11 (onze) laudas.

II – Em atenção ao disposto no art. 5º, inc. XV, da Lei Complementar nº 20/1985, alterada pela Lei Complementar nº 40/1987, submeta-se à apreciação do Sr. Procurador-Geral do Estado, na forma do art. 20, inc. IX, do Regulamento da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, constante do anexo do Decreto nº 2.137/2015.

III - Ressalta-se, por oportuno, que, uma vez aprovado, o Parecer deverá ser encaminhado à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ e, sucessivamente, à Coordenadoria de Gestão Estratégica e TI – CGTI, para catalogação e divulgação, bem como à Procuradoria Consultiva – PRC e Coordenadoria Judicial, para ciência.

Curitiba, 28 de junho de 2018.


Andrea Margarethe Rogoski Andrade
Procuradora-Chefe da
Coordenadoria do Consultivo – CCON



Protocolo nº 15.197.723-5
Despacho nº 420/2018 - PGE

- I. Aprovo o Parecer da lavra do Procurador do Estado Maurício Pereira da Silva, fls.28/33, já aprovado pelas chefes da Procuradoria Trabalhista - PRT e da Coordenadoria do Consultivo - CCON;
- II. Encaminhe-se cópia virtual à Coordenadoria de Estudos Jurídicos - CEJ e à Coordenadoria de Gestão Estratégica e TI - CGTI, para catalogação e divulgação, bem como à Coordenadoria do Consultivo - CCON, para ciência;
- III. Restitua-se ao Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER.

Curitiba, 02 de julho de 2018.

Sandro Marcelo Kozikoski
Procurador-Geral do Estado