



Protocolo nº 14.698.698-6

Interessada: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO – SEAP

PARECER Nº 01 /2019 - PGE

(complementar ao Parecer nº 22/2018-PGE)

EMENTA. POLÍCIA MILITAR. QUADRO PRÓPRIO DA POLÍCIA CIVIL (QPPC) – QUADRO PRÓPRIO DE PERITOS OFICIAIS (QPPO) – 1. PROGRESSÕES: EFEITOS A PARTIR DO PREENCHIMENTO DO REQUISITO TEMPORAL – 2. PROMOÇÕES: EFEITOS A PARTIR DO ATO CONCESSIVO – 3. SERVIDOR INATIVO: INAPLICABILIDADE DESSA NORMATIZAÇÃO – 4. LEIS ESTADUAIS 5940/69 E 5944/69: ESTIPULAÇÃO DE DATAS PARA O INÍCIO DO PROCEDIMENTO DE PROMOÇÃO QUE SOMENTE SE EFETIVA PELO ATO FINAL PRATICADO PELA AUTORIDADE. INEXISTÊNCIA DE EFEITOS RETROATIVOS.

1. RELATÓRIO

No protocolo administrativo autuado sob nº 14.696.698-6, por determinação emanada do Sr. Procurador-Chefe da Coordenadoria do Consultivo à época, Dr. Guilherme Soares, despacho nº 073/2017–CCON/PGE, submeteu-se a questão ora analisada à Procuradoria Administrativa para emissão de parecer.

A dúvida da Consulente dizia respeito, especificamente, quanto à concessão de promoções e progressões aos servidores do QPPO – Quadro Próprio dos Peritos Oficiais, QPPC – Quadro Próprio da Polícia Civil e PMPR – Polícia Militar do Paraná, no tocante aos seus efeitos financeiros e funcionais, em especial, se estes devem incidir a partir do ato de concessão ou de forma retroativa.



Respondendo à consulta então formulada, a douta Procuradora do Estado, Dra. Rafaela Almeida do Amaral, produziu o parecer de nº 22/2018-PGE que apresentou a seguinte ementa:

POLÍCIA MILITAR – QUADRO PRÓPRIO DA POLÍCIA CIVIL (QPPC) – QUADRO PRÓPRIO DE PERITOS OFICIAIS (QPPO) – PROGRESSÕES – EFEITOS A PARTIR DO PREENCHIMENTO DO REQUISITO TEMPORAL DE EFETIVO EXERCÍCIO PRESTADO AO ESTADO DO PARANÁ – DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA – PROMOÇÕES – EFEITOS A PARTIR DO ATO CONCESSÓRIO.

Em suma, o referido parecer dispôs que, no tocante aos Policiais Militares, ao Quadro Próprio da Polícia Civil (QPCC) e ao Quadro Próprio de Peritos Oficiais (QPPO), aplicam-se as mesmas conclusões acerca do momento em que as progressões e promoções devem produzir efeitos financeiros.

Concluiu-se que, no tocante às progressões, os efeitos financeiros devem incidir logo quando é transcorrido o prazo estipulado em lei em efetivo exercício, isto é, automaticamente, observada sempre a prévia disponibilidade orçamentária e financeira (Orientação Administrativa nº 11-PGE).

Quando se tratar de promoção, a regra é distinta, porquanto a promoção somente se implementa com o efetivo ato da autoridade competente que a defere, em regra, o Governador do Estado. Isto é, a promoção somente se implementa e surte efeitos financeiros a partir do ato concessivo, inexistindo efeitos retroativos.

Aos inativos, não se aplicam as regras acima, salvo quando a progressão implementou-se ou deveria ter sido implementada na época da atividade.



O parecer em questão foi aprovado pela Coordenadoria do Consultivo, atualmente chefiada pela Dra. Andréa Margarethe Rogoski Andrade, e pelo Procurador-Geral do Estado, Dr. Sandro Marcelo Kozikoski.

Após a publicação do referido parecer, em razão da grande complexidade e capilaridade do assunto, o Comando da Polícia Militar encaminhou o ofício nº 404/2018–CJ, de 29/08/2018, tecendo pertinentes questionamentos e solicitando à PGE posicionamento sobre outras questões atinentes à matéria.

Esclarecendo especificamente a matéria que foi objeto do parecer 22/2018-PGE, a douta Procuradora Rafaela Almeida do Amaral produziu a Informação nº 504/2018-PRA na qual salientou algumas conclusões constantes do parecer. Pontificou que as conclusões se referem tanto às praças, cujas promoções são tratadas na Lei/PR nº 5.940/69, quanto aos oficiais da PMPR, cujas promoções são disciplinadas pela Lei/PR nº 5.944/69.

Assim ficou redigida a conclusão da referida informação:

Em face do exposto, conclui-se que tanto no tocante aos Policiais Militares, ao Quadro Próprio da Polícia Civil (QPPC) e ao Quadro Próprio de Peritos Oficiais (QPPO) aplicam-se as mesmas conclusões acerca do momento em que as progressões e promoções devem começar a produzir efeitos funcionais e financeiros.

Quanto às progressões, os efeitos são automáticos após o decurso do tempo de efetivo exercício prestado ao Estado do Paraná previsto legalmente, observada a disponibilidade orçamentária e financeira (Orientação Administrativa nº 11-PGE). Já quanto às promoções, há necessidade de edição de ato administrativo concedendo-as, e somente a partir deste é que começam a ser produzidos os efeitos legais. Ressalva-se a hipótese de data diversa constar expressamente no ato



concessório, quando então será esse o termo inicial para a produção dos efeitos da promoção.

No tocante aos inativos, há expressa vedação legal para a concessão de promoções e progressões. Todavia, quando o preenchimento do requisito temporal da progressão ocorrer na atividade, ela produz efeitos ainda que o servidor venha a se tornar inativo. Do mesmo modo, uma vez editado o ato concessório da promoção na atividade, deverão seus efeitos ser implementados, ainda que após a edição de tal ato o servidor tenha se aposentado. Nessa hipótese de aposentadoria após a edição do ato de promoção mas antes da produção de seus efeitos, deverão ser implementados os efeitos funcionais e financeiros ao já aposentado, inclusive com a adoção das medidas cabíveis junto ao Paranaprevidência.

Por determinação da Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria Funcional/PGE, fui incumbido da tarefa de transformar a Informação nº 504/2018-PRA em Parecer Complementar, ante o fato de que a Procuradora que lavrou as informações encontrar-se em licença-prêmio, havendo certa urgência na oficialização dos posicionamentos exarados.

Saliento, portanto, por dever ético, que as conclusões aqui contidas dizem respeito à Informação nº 504/2018-PRA, de lavra da Dra. Rafaela Almeida do Amaral, a quem cabem os méritos pela formulação da maioria dos fundamentos jurídicos e com os quais concordamos inteiramente. Da mesma forma, cabe a observação de que boa parte da argumentação foi elaborada, originalmente, pelos procuradores que realizam a defesa judicial do Estado, lotados na PRF – Procuradoria Funcional.

Além da confirmação da referida Informação e sua transformação em parecer complementar, abordaremos também questão levantada pelo Comando da



Polícia Militar acerca das datas estipuladas em lei para início dos processos referentes às promoções de policiais militares.

2. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DA CONSULTA

Em suma, o presente parecer visa analisar:

2.1 A matéria abordada na Informação nº 504/2018-PRA, na condição de texto complementar ao Parecer 22/2018-PGE, em especial, quanto à inclusão nas conclusões adotadas no referido parecer das praças e oficiais da polícia militar (item 3.1, *infra*).

2.2 Questão suscitada na Informação nº 504/2018-PRA sobre a situação específica de promoções nas quais o ato concessório estipula data diferente da publicação do ato de promoção para atribuição de efeitos financeiros (item 3.2, *infra*).

2.3 Por fim, analisaremos questão referente à promoção de oficiais e policias militares quanto à correta data de implementação das promoções diante das disposições contidas nos arts. 40 da Lei/PR 5.940/69 e 42 da Lei/PR 5.944/69 (item 3.3, *infra*).

3. ANÁLISE JURÍDICA

3.1 Aplicam-se as mesmas conclusões do Parecer nº 022/2018-PRA às praças e oficiais da Polícia Militar?

Sim, aplicam-se integralmente.



No texto do referido parecer constou expressamente a Lei Estadual nº 17.169/2012 que normatiza promoção e progressão para os integrantes da PMPR:

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

§ 1º. A promoção do militar ativo de um posto ou graduação para outro imediatamente superior observará as normas contidas na legislação dos militares do Estado do Paraná.

§ 2º. Quando da promoção, o militar ocupará a mesma referência no novo posto ou graduação, conforme a tabela constante do Anexo I.

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

§ 4º. A progressão é a passagem de uma referência de subsídio para outra imediatamente posterior, dentro do mesmo posto ou graduação, ao militar que atingir 5 (cinco) anos de efetivo serviço prestado ao Estado do Paraná, conforme Anexo III.

§ 5º. No momento em que o militar atingir a referência de número 6 (seis) a progressão ocorrerá a cada 2 (dois) anos de efetivo serviço prestado ao Estado do Paraná.

§ 6º. Não haverá progressão de militares da reserva remunerada, reformados e geradores de pensão.



Existe menção no corpo do parecer às leis estaduais nº 5940/69, que trata das promoções de praças, bem como à nº 5944/69, que regula as promoções de oficiais da Polícia Militar.

No que se refere à promoção, portanto, resultam as mesmas conclusões do referido parecer no sentido de que valem a contar do ato concessivo. Seus efeitos funcionais ocorrem apenas a partir deste ato, que efetivamente concede a promoção, inclusive no tocante aos seus efeitos financeiros.

No que pertine às progressões, como referido, os efeitos são automáticos e ocorrem no momento em que os requisitos temporais são atendidos. Para sua concessão, entretanto, assim como ocorre quanto às promoções, todo o procedimento visando à verificação da existência de recursos orçamentários e financeiros deve ser providenciado, sob pena de nulidade do ato e responsabilização da autoridade executora.

Adota-se, portanto, por sua correção, as conclusões já contidas nos referidos parecer e informação, assim consolidados:

Conclui-se que no tocante aos Policiais Militares, ao Quadro Próprio da Polícia Civil (QPPC) e ao Quadro Próprio de Peritos Oficiais (QPPO) aplicam-se as mesmas conclusões acerca do momento em que as progressões e promoções devem começar a produzir efeitos funcionais e financeiros.

Quanto às progressões, os efeitos são automáticos após o decurso do tempo de efetivo exercício prestado ao Estado do Paraná previsto legalmente.

Já quanto às promoções, há necessidade de edição de ato administrativo concedendo-as, e somente a partir deste é que começam a ser produzidos os efeitos legais. Ressalva-se a hipótese de data



diversa constar expressamente no ato concessório, quando então será esse o termo inicial para a produção dos efeitos da promoção.

Em ambas as situações – progressão e promoção – deve ser observada a disponibilidade orçamentária e financeira (Orientação Administrativa nº 11-PGE), bem como a existência de vagas na referência ou classe superior.

No tocante aos inativos, há expressa vedação legal para a concessão de promoções e progressões. Todavia, quando o preenchimento do requisito temporal da progressão ocorrer na atividade, ela produz efeitos ainda que o servidor venha a se tornar inativo. Do mesmo modo, uma vez editado o ato concessório da promoção na atividade, deverão seus efeitos ser implementados, ainda que após a edição de tal ato o servidor tenha se aposentado. Nessa hipótese de aposentadoria após a edição do ato de promoção, mas antes da produção de seus efeitos, deverão ser implementados os efeitos funcionais e financeiros ao já aposentado, inclusive com a adoção das medidas cabíveis junto ao Paranaprevidência.

3.2 Considerando-se que a Promoção somente ocasiona efeitos funcionais e financeiros a contar do ato da autoridade que a defere, como se deve interpretar o ato de promoção que venha a estipular data diversa para os efeitos da promoção?

Aproveitou-se a informação 504/2018-PRA para esclarecer que a regra referente às promoções – que implicam efeitos financeiros a partir do ato concessivo – podem encontrar exceção quando o próprio ato estipula data diversa para sua implementação. Sabiamente, a douta procuradora sugeriu que referida complementação fosse adicionada ao Parecer 22/2018-PGE para esclarecê-lo e evitar equívocos administrativos.



De fato, se o ato concessivo da promoção estipular expressamente data diversa para atribuição de referidos efeitos, a data mencionada valerá para todos os efeitos. Esclareça-se, todavia, que essa situação deverá estar restrita a situações excepcionais que realmente determinem a concessão de efeitos retroativos, devidamente justificadas. Por exemplo, as previsões contidas nos incisos do art. 40 da Lei Estadual nº 5.940/69¹, bem como nos incisos do art. 42 da Lei nº 5.944/1969² não justificam a atribuição de efeitos retroativos às datas neles previstas (sobre esse tema, item 3.3, *infra*).

A previsão de efeitos retroativos sem motivação que a justifique pode acarretar responsabilização pessoal da autoridade, visto que a regra geral é de que os efeitos do ato ocorram a partir de sua publicação. Sob o ponto de vista do sistema jurídico atual, não se justifica a atribuição de efeitos retroativos ao ato de promoção que, como referido, tem eficácia *ex nunc*.

A partir da teoria dos atos administrativos, pode-se afirmar que o ato de promoção somente pode surtir efeitos após exarado e publicado. Segundo MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “ato perfeito é aquele que está em condições de produzir efeitos jurídicos, porque já completou todo o seu ciclo de formação”.³ ODETE MEDAUAR destaca que para que o ato administrativo produza efeitos deve ter vigência; antes da entrada em vigor, não se pode cogitar de eficácia⁴.

Ainda, a determinação de registro funcional ou pagamento de valores anteriores ao ato de promoção viola o princípio da vedação ao enriquecimento sem causa, uma vez que o servidor estaria a receber valores referentes a posto que não

¹Lei/PR 5.940/69. [...]. Art. 40. As promoções nos Quadros da Corporação, pelos princípios de antiguidade ou merecimento, dependendo da existência de vaga, são feitas a partir das datas: I - 21 (vinte e um) de abril; II - 10 (dez) de agosto; e III - 19 (dezenove) de dezembro de cada ano. [...].

²Lei/PR Lei nº 5.944/1969: Art. 42. As promoções nos quadros da Corporação, pelos princípios de antiguidade ou merecimento, serão feitas a partir das seguintes datas: I - 21 de abril; II - 10 de agosto; e III - 19 de dezembro de cada ano. §1º Serão levadas em consideração as vagas abertas até as datas fixadas neste artigo, a partir das quais as promoções serão efetivamente processadas, independentemente do período de vacância de posto.

³DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005, p. 217.

⁴MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 4. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 166.



ocupava à época.

Neste tocante, é de se destacar o entendimento jurisprudencial do E. Tribunal de Justiça paranaense consubstanciado na Súmula nº 19 do TJPR, que bem demonstra a correta interpretação da questão jurídica em questão (marco inicial dos efeitos da promoção):

SÚMULA DA JURISPRUDÊNCIA PREDOMINANTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ – SUMULA Nº19. OS EFEITOS FINANCEIROS DA PROMOÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO (PAPILOSCOPISTA) TÊM INÍCIO NA DATA DA PUBLICAÇÃO DO RESPECTIVO DECRETO, AFASTADA, NESSE ASPECTO, A DISPOSIÇÃO CONTIDA NO DECRETO ESTADUAL N.º1.770/2003- Referência: Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 525.014-0/01 do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba, 2ª Vara da Fazenda Pública, Falências e Concordatas, julgado em 26 de maio de 2010 (acórdão nº62 da Seção Cível), suscitado nos autos de Apelação Cível e Reexame Necessário nº 525.014-0.(Destacamos.)

O marco inicial dos efeitos funcionais e financeiros da promoção a partir da publicação do ato concessivo também decorre da necessidade constante de verificação da disponibilidade orçamentária e financeira para a prática do ato. A promoção não pode ser implementada sem tal verificação, sob pena de nulidade do ato praticado bem como responsabilização pessoal de quem o pratica, à luz das disposições da Constituição da República e da Lei de Responsabilidade Fiscal (conforme restará detalhado no item 3.3.4, *infra*).

3.3 Impacto das disposições contidas nas Leis Estaduais nº 5.940/69 e nº 5.944/69 sobre as conclusões do parecer nº 22/2018-PGE.

R



3.3.1 Questionamento da PMPR

Eis o questionamento da PMPR formulado por intermédio do ofício 404/2018-CJ:

Em face do princípio da legalidade estrita e considerando que tanto o art. 40 da Lei Estadual nº 5.940/69 quanto o art. 42 da Lei Estadual nº 5.944/69, preveem restritamente, as datas de 10 de agosto, 21 de abril e 19 de dezembro, seria possível a qualquer autoridade administrativa desconsiderar as datas previstas em lei e por meio de ato administrativo definir outra data, extralegal, para reconhecer as promoções? Rememorando que no caso do art. 42 da Lei Estadual nº 5.944/69 a fixação de datas decorreu da Lei estadual 18.659/2015, por orientação expressa da PGE; [...].

3.3.2 Legislação sobre o Tema

A Polícia Militar do Estado do Paraná possui duas carreiras distintamente delimitadas: uma constituída pelas Praças, outra formada pelos Oficiais.

A primeira delas, constituída pelas Praças, prevê o ingresso com o concurso público para ingresso como Soldado de 2ª Classe, sendo as exigências discriminadas no art. 21 da Lei estadual nº 1.943/1954, com as alterações introduzidas pela Lei estadual nº 17.572/2013. A Promoção de Praças é regulamentada pela Lei estadual nº. 5.940/1969:

Lei/PR 5.940/69. [...].

Art. 40. As promoções nos Quadros da Corporação, pelos princípios de antiguidade ou merecimento, dependendo da existência de vaga, são feitas a partir das datas:



I - 21 (vinte e um) de abril;

II - 10 (dez) de agosto; e

III - 19 (dezenove) de dezembro de cada ano. [...].

Sobre as praças, o art. 42 da Lei/PR 5.940/69 passou a dispor, muito recentemente:

Art. 42. As promoções das praças da Corporação são feitas por ato do Comandante-Geral, mediante proposta da Comissão, obedecidos os princípios e critérios estabelecidos nesta Lei, e serão publicadas em boletim. (Redação dada pela Lei 19583 de 05/07/2018).

Pela redação anterior da lei, o ato era do Governador, assim como ocorre com o oficialato.

Em relação à carreira dos Oficiais, a norma de regência da promoção de oficiais da Polícia Militar do Estado do Paraná é a Lei Estadual nº 5.944/1969:

Art. 42. As promoções nos quadros da Corporação, pelos princípios de antiguidade ou merecimento, serão feitas a partir das seguintes datas:

I - 21 de abril;

II - 10 de agosto; e

III - 19 de dezembro de cada ano.

§ 1º Serão levadas em consideração as vagas abertas até as datas fixadas neste artigo, a partir das quais as promoções serão efetivamente processadas, independentemente do período de vacância de posto.



O art. 44 da Lei/PR 5.944/1969 estabelece que a promoção dos oficiais ocorre mediante Decreto do Chefe do Poder Executivo:

Art. 44. A promoção do oficial dá-se mediante Decreto do Chefe do Poder Executivo, sob proposta do Comandante Geral, obedecidos os princípios e critérios estabelecidos nesta Lei.

Veja-se que a competência do Governador do Estado na matéria não é apenas decorrência da Lei estadual, é também exigência expressa do art. 42, § 1º, da Constituição da República, segundo o qual as patentes dos oficiais militares estaduais são conferidas pelo Governador do Estado.

Art. 42. [...].

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

Portanto, de acordo com a norma constitucional de regência, sem ato do Governador, não há assunção da patente pelo oficial militar, razão pela qual o ato da Comissão de Promoção de Oficiais não tem o condão de concretizar a promoção.

3.3.3 Do Iter Procedimental para Promoção de Militares



Ante o questionamento formulado pela PMPR, com relação às datas previstas nos incisos do art. 40 da Lei Estadual nº 5.940/69⁵, bem como nos incisos do art. 42 da Lei nº 5.944/1969⁶, deve-se esclarecer que tais previsões não justificam a atribuição de efeitos retroativos ao ato de promoção. Da simples leitura dos referidos dispositivos legais, pode-se aferir que as datas neles previstas são para que as promoções sejam processadas e não para que elas sejam concedidas ou implantadas.

Numa interpretação meramente gramatical que, necessariamente, é ponto de partida para qualquer interpretação, tem-se que os textos legais utilizam-se da expressão “as promoções... serão feitas a partir das seguintes datas”. Note-se que as leis não mencionam que “as promoções têm efeito” ou “as promoções serão implementadas” ou alguma expressão que indique que se está a tratar de um ato único.

Ao utilizar-se da expressão “serão feitas a partir das seguintes datas” referidos dispositivos pretendem deixar claro que são datas iniciais para abertura de procedimentos visando à promoção, parecendo reconhecer que o ato de promoção somente produzirá efeitos a partir do reconhecimento dos requisitos para sua concessão.

O ato da Comissão de Promoção de Oficiais, nos termos o art. 4º, inc. X, da Lei/PR nº 5.944/1969, limita-se a indicar os oficiais a serem promovidos, os quais, depois disso, serão submetidos pelo Comandante-Geral ao Governador do Estado, competente para decidir sobre e realizar a promoção. A promoção do oficial da Polícia Militar não se dá pelo ato *interna corporis* da Comissão de Promoções de Oficiais, pois esta não possui poderes para efetivá-la.

Tampouco pode-se entender que o ato do Governador é mero ato formal de exaurimento do ato principal praticado pela Comissão de Promoção. A

⁵Lei/PR 5.940/69. Art. 40. As promoções nos Quadros da Corporação, pelos princípios de antiguidade ou merecimento, dependendo da existência de vaga, são feitas a partir das datas: I - 21 (vinte e um) de abril; II - 10 (dez) de agosto; e III - 19 (dezenove) de dezembro de cada ano. [...].

⁶Lei/PR Lei nº 5.944/1969: Art. 42. As promoções nos quadros da Corporação, pelos princípios de antiguidade ou merecimento, serão feitas a partir das seguintes datas: I - 21 de abril; II - 10 de agosto; e III - 19 de dezembro de cada ano.

§1º Serão levadas em consideração as vagas abertas até as datas fixadas neste artigo, a partir das quais as promoções serão efetivamente processadas, independentemente do período de vacância de posto.



Constituição é clara em determinar que o ato do Governador é essencial para a concessão da patente, no caso do oficial. Portanto, o ato não pode ser considerado mero acessório do ato da Comissão de Promoção de Oficiais, comissão esta que não tem estatura constitucional.

O mesmo raciocínio aplica-se às praças, com a distinção de que para esta carreira militar, o próprio Comandante Geral é a autoridade que pratica o ato.

Essa interpretação, além de decorrer da literalidade da lei, é a única compatível com a natureza do procedimento de promoção, que envolve um *iter* procedimental em que se exige a participação de diversos órgãos públicos, culminando com o ato final a ser praticado pelo Governador do Estado (Decreto de Promoção), nos termos do art. 44 da Lei/PR nº 5.944/1969.

Como a promoção, necessariamente, é antecedida por um procedimento administrativo que verifica a presença dos requisitos legais, coube à lei definir um prazo cogente para o início deste procedimento, o que não se confunde com o ato de promoção em si.

Considere-se, ainda, que qualquer efeito retroativo do ato de promoção somente poderia ser reconhecido caso existisse lei dispendo expressamente nesse sentido. A regra geral é de que o ato administrativo não produz efeitos retroativos (sobre a questão da inexistência de efeitos retroativos ao ato de promoção, item 3.2, *supra*).

Duas considerações adicionais devem ser consignadas.

A primeira delas é que, em qualquer hipótese, deve estar formalmente demonstrada a existência de recursos financeiros e orçamentários para fazer frente às despesas adicionais, sob pena de responsabilização da autoridade que pratica o ato de promoção. Como a Comissão de Promoção não tem ingerência sobre o orçamento do Estado, tampouco sobre o orçamento destinado à Polícia Militar, não poderia receber a atribuição de praticar ato que incrementa despesas.



A segunda consideração é de que devem existir vagas suficientes na classe superior o que, aliás, consta expressamente como exigência, tanto da Lei/PR 5.940/69, art. 40 (“...dependendo da existência de vagas..”), quanto do art. 42, § 1º da Lei 5.944/69 (“Serão levadas em consideração as vagas abertas até as datas fixadas neste artigo, a partir das quais as promoções serão efetivamente processadas...”).

3.3.4 Limitações Impostas pela Constituição da República e legislação financeira e orçamentária.

Não seria aceitável, pela sistemática orçamentária implementada pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), que o ato de incremento de despesas, no caso, a promoção, fosse praticado por autoridade que não seja a responsável pelo orçamento do Estado.

Por força constitucional, nenhum ato gerador de incremento de despesas pode ser praticado sem o prévio estudo de impacto orçamentário, isto é, o Estado somente pode produzir novas despesas caso comprove que estas tinham previsão orçamentária e que existem recursos financeiros suficientes para fazer frente aos novos gastos, observados os limites legais.

Trata-se, como é óbvio, de questão de sobrevivência do próprio Estado que não pode, assim como ocorre com famílias, empresas e indivíduos, ampliar gastos quando não há comprovação de que poderá fazer frente aos novos encargos. Portanto, ao lado da interpretação sistêmica, há o reforço da interpretação finalística da norma, devendo ser favorecida a conclusão que melhor preserva os interesses do Estado e do equilíbrio das contas públicas. A finalidade da lei é óbvia, sendo bastante evidentes os nefastos efeitos do seu desatendimento como ocorreu, lamentavelmente, com vários Estados-membros da Federação.

Este é o sentido da norma legal que melhor se harmoniza com o comando do art. 169, § 1º, inc. I, da Constituição da República:



Art. 169 [...].

§ 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; [...].

O texto constitucional não deixa dúvidas de que há uma imposição superior no ordenamento jurídico brasileiro de que o incremento de despesas com servidores públicos, qualquer que seja a sua natureza, tem por requisito de validade “a prévia dotação orçamentária suficiente”.

O artigo 18 da Lei Complementar nº 101/2000 conceitua os gastos com pessoal, englobando neste conceito toda e qualquer vantagem concedida aos servidores:

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, 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.



O artigo 21 da Lei Complementar nº 101/2000 estabelece a sanção, anulando o ato praticado sem seu atendimento:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I – as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º da Constituição;

II – o limite global de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

O requisito da “prévia dotação orçamentária suficiente” nada mais é do que a exigência de previsão do incremento da despesa com os servidores na Lei Orçamentária Anual. Sem essa previsão, a despesa está vedada.

Sobre o tema, a doutrina destaca com frequência a importância atribuída pela sistemática legal ao equilíbrio orçamentário e financeiro:

A Lei de Responsabilidade Fiscal considera não autorizadas, irregulares e lesivas ao Patrimônio Público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17, que são as normas orientadoras para o estabelecimento de despesas, incluindo as de caráter continuado (art. 15).

Renovando a lembrança de que o pressuposto básico da responsabilidade fiscal está assentado no equilíbrio entre receita e despesa, pode-se dizer que esta regulamentação legal busca impedir que sejam realizadas despesas que não tenham participado do planejamento governamental e, via de consequência, cause distorção



nas metas fiscais fixadas, gerando endividamento e desequilíbrio fiscal. Por isto, de forma incisiva, o dispositivo legal, em consideração rígida, inadmite a geração de despesas em contrariedade a normatização da lei, declarando-as como não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, com uma evidente intenção de penalizar o administrador que assim proceder (o ato — realizar despesa não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público — é comportamento revestido de ilícito penal previsto na Lei nº 8.429/1992, art. 10, e no art. 359-D, acrescido ao Código Penal pela Lei nº 10.028/2000). Saliente-se que o Supremo Tribunal Federal, quando do exame do art. 15 da LRF, negou concessão de medida cautelar de suspensão da eficácia do dispositivo legal, por entender que o mesmo não desbordava do texto Constitucional.

Portanto, a despesa que não observar o procedimento ditado pelos instrumentos de planejamento e ação governamental (arts. 16 e 17), será considerada não autorizada. Não estando autorizada, a despesa não pode ser realizada. Sendo realizada, ainda assim, evidentemente que se trata de uma despesa irregular, face o desatendimento dos pressupostos de legalidade. Todavia, nem sempre as despesas não autorizadas e irregulares provocam lesão ao patrimônio público.

Na maioria das vezes, revelam-se tão somente como falhas de formalidade administrativa ou legal. Entretanto, na circunstância do art. 15, inadmite-se discussão sobre a existência ou não de lesividade, na medida em que o dispositivo legal, de maneira expressa, considera como lesiva ao patrimônio público a despesa executada em desatendimento às normas ali referidas. A questão relativa à presunção legal de lesividade ao patrimônio público tem sido acatada no âmbito doutrinário, possibilitando a consideração do ato praticado em tais



circunstâncias como nulo de pleno direito, conforme a abalizada afirmação de Hely Lopes Meirelles.⁷

O desprezo à LOA e ao Art. 169, § 1º, inc. I, da CF é exatamente o que ocorrerá se eventualmente acolhida uma interpretação no sentido de que o art. 42 da Lei/PR nº 5.944/69 e o art. 40 da Lei/PR 5.940/69 fixam prazos peremptórios para concessão e implantação da promoção dos oficiais da Polícia Militar ou no sentido de que o ato praticado pela autoridade tem efeitos retroativos. Nesse caso, a existência ou não de previsão na LOA do incremento das despesas com as promoções será absolutamente indiferente e, por consequência, estará instalada a desarmonia com a norma constitucional.

3.3.5 Jurisprudência recente

No tocante à questão das datas estipuladas em lei para início do procedimento de promoção dos oficiais, já existem pronunciamentos judiciais sobre tal questão, citando-se, à título de ilustração, o seguinte trecho da fundamentação da sentença proferida nos autos 0022627-86.2018.8.16.0182 – 4º Juizado Especial da Fazenda Pública de Curitiba:

A controvérsia reside em aferir a partir de quando tem efeitos a promoção de oficial da Polícia Militar.

A tese do autor é de que estes devem ser computados a partir de 19/12/2017, consoante consta do Boletim-Geral anexado no mov. 1.5, o qual, por sua vez, fundamenta-se no art. 24, c/c 25, XIII da Lei 5.944/69.

⁷MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. 3 Ed. Fórum: Belo Horizonte, 2018, p. 93-94.
Rua Paula Gomes, 145 - Curitiba - PR - CEP - 80.510-070



O Estado, por outro lado, sustenta que a promoção dos oficiais somente se aperfeiçoa com o Decreto do Chefe do Poder Executivo, de acordo com o que prevê o art. 44 da mesma lei.

Os dispositivos mencionados têm a seguinte redação:

Art. 24. A vacância de posto, nos quadros da Corporação, dá-se mediante publicação, em Boletim Ordinário do Comando Geral, do ato que a originou.

Art. 25. As vagas nos quadros de oficiais, para efeito de promoção, decorrem de:

XIII - Aumento de efetivo.

Art. 44. A promoção do oficial dá-se mediante Decreto do Chefe do Poder Executivo, sob proposta do Comandante Geral, obedecidos os princípios e critérios estabelecidos nesta Lei.

Interessa ainda ao deslinde da causa o disposto no art. 42 e seu parágrafo primeiro:

Art. 42. As promoções nos quadros da Corporação, pelos princípios de antiguidade ou merecimento, serão feitas a partir das seguintes datas:

I - 21 de abril;

II - 10 de agosto; e

III - 19 de dezembro de cada ano.

§ 1º Serão levadas em consideração as vagas abertas até as datas fixadas neste artigo, a partir das quais as promoções serão efetivamente processadas, independentemente do período de vacância de posto (grifei).

Da simples leitura dos dispositivos infere-se que o argumento do autor não se sustenta na medida em que a lei em nenhum momento prevê



efeitos retroativos da promoção à data das reuniões da Comissão de Promoção.

Tanto é assim que o art. 44 expressamente prevê que a promoção ocorre mediante decreto do chefe do Poder Executivo, sob proposta do Comandante Geral. (Destacamos).

Muito recentemente, a 4ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná fixou entendimento idêntico ao defendido neste parecer, seguindo linha que já vinha sendo adotada pela maioria das decisões de primeira instância.

Apresentam-se dois casos recentemente julgados:

RECURSO INOMINADO. POLICIAL MILITAR. OFICIAL. PROMOÇÃO AO POSTO DE 2º TENENTE. ATO DE PROMOÇÃO. DATA DA PUBLICAÇÃO DO DECRETO ESTADUAL. AUSÊNCIA DE EFEITOS RETROATIVOS. INTELIGÊNCIA DO ART. 5º DA LEI ESTADUAL Nº 6.417/73 C/C ART. 44 DA LEI Nº 5.944/1969. IMPROCEDÊNCIA DA DEMANDA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

(4ª Turma Recursal dos Juizados Especiais, Recurso Inominado nº 0027433-67.2018.8.16.0182, Relatora: Manuela Tallão Benke, data do julgamento: 04/12/2018).

Constou do voto:

Por conseguinte, o ato que formaliza a promoção dos oficiais, por lei, é o Decreto do Chefe do Poder Executivo, de modo que tem o policial



militar direito ao soldo a partir desta data, em atenção ao contido no art. 5º da Lei Estadual nº 6.417/73.

O direito do Policial Militar ao soldo tem início na data do ato de promoção, em atenção ao contido que no caso, tratando-se de Oficial, seria a data da publicação do Decreto, que ocorreu em 06/04/2018.

Ainda que a própria lei excepcione aos marcos iniciais previstos no art. 5º, através do parágrafo único, que nas situações com caráter retroativo, o soldo será devido a partir das datas declaradas nos respectivos atos, vê-se que o ato do executivo não atribuiu efeitos retroativos à promoção.

No mais, em que pese no Boletim Geral constasse possibilidade de efeitos retroativos, a lei não deixa margem para dúvida que os ditos efeitos devem ser declarados no respectivo ato de promoção, sendo para o caso de oficiais, o decreto que formaliza a promoção. (Grifamos).

Em outro julgado, assim decidiu a 4ª Turma Recursal:

RECURSO INOMINADO. OFICIAL DA POLÍCIA MILITAR. PROMOÇÃO PARA PRIMEIRO TENENTE. ALEGAÇÃO DE MANUTENÇÃO DE SUBSÍDIO DA GRADUAÇÃO ANTERIOR. INOCORRÊNCIA. ATO DE NOMEAÇÃO QUE SE DÁ MEDIANTE DECRETO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ART. 44 DA LEI 5.944/69. IMPLEMENTAÇÃO OCORRIDA SEM ATRASO. AUSÊNCIA DO DEVER DE INDENIZAR. SENTENÇA REFORMADA.

(4ª Turma Recursal dos Juizados Especiais, Recurso Inominado nº 0027433-67.2018.8.16.0182, Relator: Marcelo de Resende Castanho, data do julgamento: 04/12/2018).



Constou do voto:

Importante destacar que no caso dos autos o recorrido é oficial da Polícia Militar, incidindo, portanto, as regras do art. 44 da Lei Estadual 5.944/69, sendo que o ato da promoção somente se dá mediante Decreto do Governador, o que somente ocorreu em abril de 2018.

Conforme se observa do movimento 1.15 a implementação se deu em abril, estando corretamente enquadrado e recebendo seus subsídios de forma correta, inexistindo dever do Estado em pagar valores retroativos, já que não se encontra em mora.

Portanto, se faz necessária a reforma da sentença singular, porque diferentemente do caso de praças da Polícia Militar, o recorrido é oficial, razão pela qual o recurso merece provimento. (Grifamos).

Vê-se que o posicionamento adotado no presente parecer vem sendo inteiramente confirmado pela jurisprudência.

3.3.6 Fixação da data da promoção: ato final praticado pela autoridade competente para a concessão da promoção.

Em suma, sob todos os ângulos analisáveis, seja pela interpretação literal dos dispositivos, seja pela visão sistemática do ordenamento jurídico, a conclusão é de que os referidos dispositivos legais (art. 40 da Lei/PR 5.940/69 e art. 42 da Lei 5.944/69) fixam datas para que a Administração dê início aos procedimentos de promoção, mas não há qualquer autorizativo legal no sentido de atribuição de efeitos funcionais e financeiros a partir delas. Tais efeitos são apenas prospectivos, a contar da data do ato de promoção por parte da autoridade competente, ou seja, o Governador no caso dos oficiais e o Comandante Geral no caso dos praças.



4. CONCLUSÕES

Diante do que acima se argumentou, elencamos as seguintes conclusões:

4.1 Tanto no tocante aos Policiais Militares (praças e oficiais), ao Quadro Próprio da Polícia Civil (QPPC) e ao Quadro Próprio de Peritos Oficiais (QPPO), aplicam-se as mesmas conclusões acerca do momento em que as progressões e promoções devem começar a produzir efeitos funcionais e financeiros, aplicando-se as conclusões do Parecer nº 22/2018-PGE;

4.2 Conforme indicado pelo Parecer nº 22/18-PGE, quanto às progressões, os efeitos são automáticos após o decurso do tempo de efetivo exercício prestado ao Estado do Paraná previsto legalmente, observada a disponibilidade orçamentária e financeira (Orientação Administrativa nº 11-PGE) bem como a existência de vagas na referência superior;

4.3 Ainda conforme concluiu o Parecer nº 22/18-PGE, quanto às promoções, há necessidade de edição de ato administrativo concedendo-as, e somente a partir desse é que começam a ser produzidos os efeitos legais. Também neste caso, deve ser observada a disponibilidade orçamentária e financeira (Orientação Administrativa nº 11-PGE), bem como a existência de vagas na classe superior. Ressalva-se a hipótese de data diversa constar expressamente no ato



concessório, quando então será esse o termo inicial para a produção dos efeitos da promoção. Nesta situação, indesejada pelo ordenamento, pode ocorrer – apuradas as circunstâncias – responsabilização da autoridade que pratica o ato.

4.4 Confirma-se, ainda, a conclusão contida no Parecer nº 22/18-PGE de que, no tocante aos inativos, há expressa vedação legal para a concessão de promoções e progressões. Todavia, quando o preenchimento do requisito temporal da progressão ocorrer na atividade, ela produz efeitos ainda que o servidor venha a se tornar inativo. Do mesmo modo, uma vez editado o ato concessório da promoção na atividade, deverão seus efeitos ser implementados, ainda que após a edição de tal ato o servidor tenha se aposentado. Nessa hipótese, de aposentadoria após a edição do ato de promoção, mas antes da produção de seus efeitos, deverão ser implementados os efeitos funcionais e financeiros ao já aposentado, inclusive com a adoção das medidas cabíveis pelo ParanaPrevidência.

4.5 Por fim, adiciona-se a conclusão de que as datas previstas no art. 40 da Lei/PR 5.940/69 e art. 42 da Lei/PR 5.944/69 dizem respeito ao início do procedimento que visa ao ato de promoção, o qual se efetiva, apenas, com o ato final praticado pela autoridade que a concede (Governador para os oficiais, Comandante Geral para as praças), sendo vedados efeitos retroativos.

4.6 Em todas as hipóteses de promoção, deve ser comprovada a existência de recursos financeiros e orçamentários suficientes para



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Procuradoria Funcional

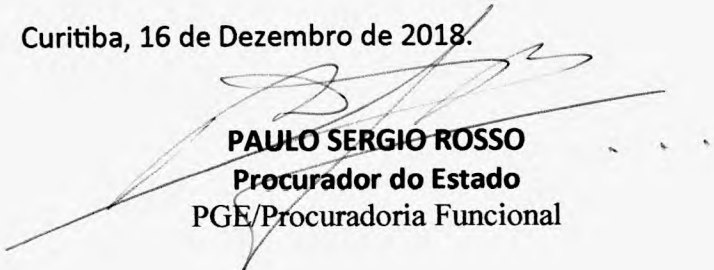


fazer frente às despesas adicionais, bem como ser devidamente comprovada a existência de vagas na classe superior.

É o parecer, *sub censura*.

Encaminho à Senhora Chefe da Procuradoria Funcional.

Curitiba, 16 de Dezembro de 2018.



PAULO SERGIO ROSSO
Procurador do Estado
PGE/Procuradoria Funcional



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Procuradoria Funcional



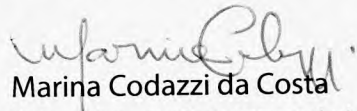
Interessado: **Silvia Eliane dos Santos Stocco**

Protocolo: **14.698.698-6**

Curitiba, 21 de dezembro de 2018.

Nos termos do artigo 24 do Manual de Procedimentos da PGE, aprovo o parecer complementar elaborado pelo procurador Paulo Sérgio Rosso.

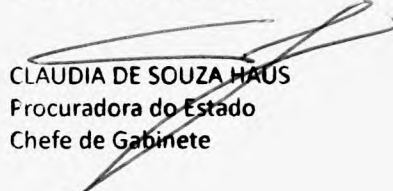
Encaminhe-se à **Coordenadoria do Consultivo** para ciência e posterior submissão ao Procurador-Geral do Estado.



Marina Codazzi da Costa
Procuradora-Chefe da Procuradoria Funcional


Encaminhe-se a Clon

Em, 16/01/2019


CLAUDIA DE SOUZA HAUS
Procuradora do Estado
Chefe de Gabinete

AO GAB/PGE

CIENTE DO CONTEUDO NO
PARECER ÀS FLS. 85/111,
DA LAURA DO R. PROCURADOR
DO ESTADO DR. PAULO SER-
GIO ROSSO. SUBMETO-O
À SENHORA PROCURADORA
GERAL DO ESTADO.


CURITIBA, 21/01/2019.

Hamilton Bonatto

Procurador do Estado
OAB/PR 34.460

- CON/PGE



Protocolo nº 14.698.698-6
Despacho nº 017/2019 - PGE

- I. Aprovo o Parecer da lavra do Procurador do Estado Paulo Sérgio Rosso, fls. 85/111, já aprovado pelos chefes da Procuradoria Funcional - PRF e da Coordenadoria do Consultivo - CCON;
- II. Encaminhe-se cópia virtual do Parecer à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ, para catalogação e divulgação;
- III. Restitua-se à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP.

Curitiba, 25 de janeiro de 2019.


Izabel Cristina Marques
**Procuradora-Geral do Estado, em
exercício**