



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

Despacho nº 621/2021-PGE
Parecer nº 013/2021-PGE
Publicação em Diário Oficial
Edição nº 10.967 de 01/07/2021



PROCOLO Nº 17.288.416-4

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

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO

PARECER N. 013/2021 – PGE

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

I. Relatório

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

Os autos foram, então, encaminhados ao Departamento de Recursos Huma-

Rua Paula Gomes, 145 | Centro Cívico | 80510-070 | Curitiba | Paraná | Brasil |

Fone: [41] 3281-6303

p. 1

Inserido ao protocolo **17.288.416-4** por: **Lara Ferreira Giovannetti** em: 23/06/2021 14:20. As assinaturas deste documento constam às fls. 37a. A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço: <https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura> com o código: **48d610c4f927702ee8485067cc0f8d77**.

Inserido ao protocolo **17.288.416-4** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 30/06/2021 10:45.



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

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

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO

nos e Previdência – DRH/SEAP que, mantendo os questionamentos trazidos pelo SCSA/SEAP, enviou-os ao Gabinete do Secretário da Administração e Previdência, que formulou a presente consulta.

II. Delimitação do objeto da consulta

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

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

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



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

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

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO

viços prestados ao Estado do Paraná e à Corporação, coroando-se o encerramento da carreira Policial-Militar. Portanto, considerando a Lei Complementar nº 231/2020 onde estabelece que as Promoções serão devidas após a publicação de Decreto do Chefe do Poder Executivo no Diário Oficial, é necessário orientar como proceder com as Promoções excepcionais da Polícia Militar do Paraná cuja natureza geram efeitos pretéritos.

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

Passa-se à análise dos dois primeiros itens da consulta.

III. Fundamentação

III.1 Os requisitos para o desenvolvimento funcional e as alterações promovidas pela Lei Complementar Estadual n. 231/2020

Primeiramente, imperioso esclarecer que o desenvolvimento funcional, ou seja, as denominadas “progressões” e “promoções”, não constituem vantagem concedida aos servidores, mas sim formas de provimento derivado em cargo público, autorizadas pela Constituição da República, e que, nas palavras de Raquel Carvalho, permitem o “crescimento na carreira”:

A promoção admite que o servidor público efetivo passa de um nível para



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

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

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO

outro imediatamente superior em uma mesma carreira, quando atendidos os requisitos legais (desenvolvimento vertical). Já a progressão, tal como prevista em boa parte dos Estatutos Funcionais, não implica mudança de níveis, visto que é a passagem do servidor do grau em que se encontra para o grau subsequente, no mesmo nível da carreira a que pertence (desenvolvimento horizontal). Além de requisitos como a conclusão do estágio probatório e do cumprimento de tempo de exercício em um mesmo grau, tem-se previsões legais como a exigência de avaliação periódica de desempenho individual satisfatória para que possa ser legítimo o deferimento da progressão. No âmbito do Estado de Minas Gerais, por exemplo, a progressão substancia um dos meios de desenvolvimento do servidor na carreira a que pertence, sendo um dos requisitos para sua obtenção o tempo de efetivo exercício a ser cumprido considerando a mesma carreira. A finalidade da progressão é valorizar a experiência do servidor no exercício de uma determinada atividade pertinente a um cargo público.

Em relação a ambas as figuras (promoção e progressão), o essencial é que se compreenda que o objetivo é permitir o “crescimento na carreira”, ou seja, o alcance de graus e níveis superiores da estrutura de cargos em favor daqueles que realmente demonstram competências relativas aos cargos integrantes da carreira em questão.

(...)

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella di Pietro¹:

Promoção (ou acesso, no Estatuto Paulista) é forma de provimento pela qual o servidor passa para cargo de maior grau de responsabilidade e maior complexidade de atribuições, dentro da carreira a que pertence. Constitui uma forma de ascender na carreira.

[...]

Quanto à promoção [*aqui chamada progressão*], tal como definida no Estatuto paulista, não constitui modalidade de provimento; corresponde à passagem do funcionário ou servidor de um grau a outro da mesma referência. Sem mudar o cargo e a referência, o servidor passa para outro grau, razão pela qual se diz que a promoção [*aqui, progressão*] se dá no plano horizontal, enquanto o acesso se dá no plano vertical.

Ademais, quanto à sua constituição, a Procuradoria-Geral do Estado vem, por

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 33. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 1386.



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

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

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO

meio de pareceres² e da Orientação Administrativa n. 39³, advogando pelo entendimento de que, uma vez preenchidos os requisitos funcionais necessários à promoção ou progressão, agregados aos pressupostos orçamentários e financeiros impostos a essas modalidades de gasto com pessoal, deve-se dar publicidade à atuação administrativa, por meio de publicação em órgão oficial, para que a partir dessa data o ato administrativo esteja apto à produção regular de seus efeitos, funcionais e financeiros.

Também para a doutrina⁴, a publicação do ato administrativo, que deve ocorrer ao final do processo de desenvolvimento funcional, após preenchidos todos os requisitos impostos nas leis que regem o ato, é condição de eficácia desse, que oportuniza a produção dos seus efeitos típicos. E, nesse mesmo sentido, é a lição de José dos Santos Carvalho Filho⁵:

Situação que merece comentário diz respeito aos efeitos decorrentes da falta de publicidade (mais comumente de publicação) de atos administrativos. Cuida-se de saber se tal ausência se situa no plano da validade ou da eficácia. Anteriormente, a doutrina era mais inflexível, considerando como inválido o ato sem publicidade; ou seja, a publicidade seria requisito de validade. Modernamente, tem-se entendido que cada hipótese precisa ser analisada separadamente, inclusive a lei que disponha sobre ela. Em várias situações, a falta de publicidade não retira a validade do ato, funcionando como fator de eficácia: o ato é válido, mas inidôneo para produzir efeitos jurídicos. Se o

2 Pareceres nºs 22/2018 e 01/2019.

3 Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=232569&indice=1&totalRegistros=46&anoSpan=2020&anoSelecionado=2020&mesSelecionado=0&isPaginado=true>>, acesso em 19 de maio de 2021.

4 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 361.

5 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24. Ed. Rev., ampl., e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 25.



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

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

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO

for, a irregularidade comporta saneamento.

Neste ponto, ainda cumpre destacar que a publicidade, além de conferir eficácia ao ato administrativo, é vista como requisito de moralidade, permitindo o controle externo da Administração Pública, como destaca Hely Lopes Meirelles⁶:

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí porque as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.

A publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo, os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige

Sendo assim, é bastante claro, para a doutrina pátria que os atos de desenvolvimento funcional, enquanto atos administrativos compostos produzem efeitos prospectivos, isto é, apenas após sua regular publicação nos veículos oficiais de imprensa.

Isso se dá, para além do requisito da publicação como condição de eficácia do ato administrativo, pela necessidade de que o procedimento de desenvolvimento funcional contemple as exigências de ordem financeira e orçamentária constantes do artigo 169, §1º da Constituição Federal⁷, dos artigos 16, 17 e 21 da Lei de 6 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 35. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009, pp. 95-96.

7 Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder públi-



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

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

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO

Responsabilidade Fiscal⁸, do artigo 137 da Constituição do Estado do Paraná, bem como da legislação ordinária estadual que versa sobre matéria financeira (artigo 33, do Decreto Estadual nº 3.169/2019⁹ e artigo 1º, inciso I, do Decreto Estadual nº 4.189/2016¹⁰).

Ocorre, no entanto, que, a despeito do entendimento acima explicitado estar de acordo com o entendimento doutrinário e jurisprudencial acerca da natureza

co, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

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

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO

constitutiva do instituto do desenvolvimento funcional, a legislação estadual, em seus inúmeros dispositivos constantes das diferentes leis que disciplinam as carreiras estaduais, não era uníssona a esse respeito, sendo, algumas vezes, atécnica e pouco clara.

Assim, com o advento da Lei Complementar Estadual n. 231/2020, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a qualidade e a responsabili-

efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

[...]

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

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

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO

dade na gestão fiscal do Estado do Paraná, tem-se, finalmente, uma unicidade de tratamento a respeito do tema, e em conformidade com o entendimento ora explicitado. O artigo 13 da referida lei complementar traz, então, a seguinte norma:

Art. 13. São requisitos para aquisição do direito à promoção, progressão ou qualquer outro avanço na carreira, além daqueles previstos na legislação de cada quadro ou carreira funcional de servidores do Poder Executivo, a existência de disponibilidade orçamentária e financeira para a despesa, atestada pelo órgão competente, a existência de vaga na classe ou nível superior

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.

9 Art. 33. Os projetos de lei referentes a despesas de pessoal, inclusive criação de cargos e empregos públicos e reformulações de carreira, as propostas de abertura de concursos de ingresso ou de acesso, os expedientes que tratem de nomeação ou contratação de pessoal, a progressão e promoção de servidores e as outras demandas que impliquem acréscimo de despesa com pessoal e encargos sociais deverão cumprir ordenadamente as etapas estabelecidas a seguir:

I - solicitação inicial do órgão interessado à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, para emissão de parecer conclusivo, apresentando:

- parecer fundamentado quanto ao mérito e indispensabilidade da solicitação;
- avaliação do impacto orçamentário, elaborado pelo respectivo Grupo Orçamentário e Financeiro Setorial.
- avaliação do impacto orçamentário, elaborado pelo respectivo Grupo Orçamentário e Financeiro Setorial.

II - remessa da solicitação do órgão interessado à Secretaria de Estado da Fazenda, para emissão de parecer conclusivo, contendo:

- estimativas dos impactos sobre a folha de pagamento, encargos sociais e benefícios;
- declaração do Titular do Órgão que o aumento da despesa decorrente da solicitação formulada tem adequação orçamentária à dotação prevista para o órgão na Lei Orçamentária Anual e que atenda o art. 21 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.

III - manifestação jurídica da Procuradoria-Geral do Estado, ou do integrante da Carreira dos Advogados do Estado, em extinção, lotado no respectivo órgão ou entidade;

IV - encaminhamento da solicitação para deliberação da Comissão de Política Salarial, instituída pelo Decreto nº 31, de 1º de janeiro de 2015.

V - encaminhamento da solicitação à Chefia do Executivo para deliberação final, obedecidas as regras do Decreto nº 4.189, de 25 de maio de 2016, ou norma posterior que vier a substituí-lo.

§ 1.º Para manifestação conclusiva da Secretaria de Estado da Fazenda, a Diretoria de Orçamento Estadual deverá emitir parecer sobre a adequação orçamentária do pleito e demonstração do cenário global das despesas de pessoal do Estado e a Diretoria do Tesouro do Estado deverá emitir avaliação e parecer do demonstrativo das es-



PROTOKOLO Nº 17.288.416-4

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

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO

e a publicação de Decreto do Chefe do Poder Executivo.

Parágrafo único. O termo inicial dos efeitos funcionais e financeiros corresponde à data de publicação do ato concessivo no Diário Oficial do Estado do Paraná, sendo vedada a atribuição de efeitos retroativos.

O caput do dispositivo reproduzido traz a regra geral de que, para qualquer avanço funcional nas carreiras estaduais, para além dos requisitos específicos de cada uma delas, deverá ser previamente comprovada a existência de disponibilidade orçamentária e financeira para a despesa, a existência de vaga na classe ou nível

estimativas dos impactos sobre a folha de pagamento, encargos sociais e benefícios, com vista ao controle da despesa de pessoal, conforme o estabelecido nos arts. 18 a 20 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.

§ 2.º As demandas que possam implicar em alteração no cálculo atuarial, deverão ser remetidas para o serviço social autônomo PARANAPREVIDÊNCIA, conforme art. 20, § 3º da Lei nº 17.435, de 21 de dezembro de 2012, posteriormente à avaliação da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência e previamente à avaliação da Secretaria de Estado da Fazenda.

§ 3.º Para fins de comprovação da adequação orçamentária com a Lei Orçamentária Anual, o órgão interessado deverá demonstrar que a dotação orçamentária a ser onerada comporta o acréscimo de despesa proposto para o exercício, devendo o respectivo cálculo ter por base o valor atualizado e projetado até o final do exercício.

§ 4.º As estimativas de impacto orçamentário de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão conter os acréscimos de despesas para o exercício em que entrarem em vigor e para os 2 (dois) anos subsequentes, bem como as demais informações necessárias à demonstração da exatidão dos cálculos.

§ 5.º Nos casos em que houver alterações na proposta original que impliquem modificação no impacto previsto, o processo deverá ser devolvido ao Órgão interessado para que se pronuncie novamente quanto à adequação orçamentária e financeira.

§ 6.º Os processos com matérias repetitivas referentes ao mesmo órgão de origem deverão ser agrupados e encaminhados contendo a projeção total da despesa para o exercício, com a comprovação da disponibilidade orçamentária, mediante apresentação da documentação prevista no caput, para análise única.

§ 7.º A concessão de serviço extraordinário ou hora extra aos servidores da Administração Direta e Indireta do Estado deve respeitar o disposto no Decreto Estadual nº 11.843, de 11 de agosto de 2014, ou norma posterior que vier a substituí-lo, bem como as diretrizes da Comissão de Política Salarial.

§ 8.º Serão devolvidos à origem ou encaminhados para os órgãos competentes as solicitações em desacordo com as normas estabelecidas neste artigo.

§ 9.º Os casos omissos que tratem de despesas de pessoal, não tratados no presente artigo, deverão ser submetidos à análise e deliberação da Comissão de Política Salarial.

10 Art. 1.º Depende de prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo, a realização das despesas abaixo relacionadas, independentemente do valor:

I - promoções, progressões, majorações remuneratórias ou acordos de natureza salarial dos servidores civis e militares, inclusive com repercussão nos inativos;

[...]



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

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

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO

superior, bem como a publicação de Decreto do Chefe do Poder Executivo.

O parágrafo único do referido artigo 13 afirma ainda que o termo inicial dos efeitos funcionais e financeiros dos avanços funcionais deverá corresponder à data de publicação do ato concessivo no Diário Oficial do Estado do Paraná, sendo vedada a atribuição de efeitos retroativos – reproduzindo o entendimento de que a publicação do ato administrativo de concessão do desenvolvimento funcional é condição de eficácia.

No campo da hermenêutica jurídica¹¹, é consagrado que ao intérprete, o qual carece de poder normativo, é defeso alterar substantivamente o alcance de dispositivo, a pretexto de interpretá-lo, de modo que, considerando os estritos termos da Lei Complementar Estadual nº 231/2020, o ato de promoção somente terá efeitos prospectivos.

Por sua vez, a fim de adequar as demais disposições legislativas específicas de cada carreira do quadro de servidores do Estado do Paraná com o regramento do artigo 13 da lei, o capítulo IX da referida lei complementar traz as alterações legislativas correlatas, em que estabelece que as progressões e promoções dependerão da comprovação de disponibilidade orçamentária e financeira, bem como da publicação do Decreto do Chefe do Poder Executivo para que possam gerar os efeitos funcionais e financeiros respectivos.

III.2 Forma e competência do ato administrativo de concessão de avanço funcional

¹¹ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo de direito: técnica, decisão, dominação*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 291.



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

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

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO

A Lei Complementar Estadual n. 231/2020, em seu artigo 13 e em todas as alterações legislativas promovidas no Capítulo IX para fins de adequação da legislação estadual de pessoal, é uníssona em exigir que o ato administrativo de concessão se dê por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo, a ser publicado no Diário Oficial.

Não é possível extrair outra interpretação dos dispositivos supracitados senão a de que o ato especificamente exigido pela aludida lei complementar para a conclusão do procedimento de avanço funcional é o Decreto do Governador – Chefe do Poder Executivo, publicado no Diário Oficial.

Frise-se que o chamado “ato concessivo” é o **ato conclusivo** do procedimento de promoção/progressão, **que leva em consideração a viabilidade financeira com base nos números exatos de servidores aptos ao avanço funcional**, em cada carreira. E é fundamental que, de fato, o ato concessivo, que se dá por meio de Decreto do Governador, seja o ato conclusivo do procedimento, na medida em que é o marco temporal para o início dos efeitos financeiros e funcionais da progressão/promoção.

Não há, portanto, possibilidade de edição de decretos genéricos, por exemplo, que supostamente autorizem avanços funcionais de um grupo indeterminado. O ato concessivo deve ser específico e encerrar o procedimento administrativo.

Em suma, quaisquer atos administrativos anteriores praticados pela Administração no decorrer dos procedimentos de desenvolvimento funcional não podem ser reputados como atos concessivos – nem mesmo aqueles que apuram o preenchi-



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

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

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO

mento de requisitos subjetivos, por exemplo –, já que, a rigor, como visto, deve-se entender por ato de concessão tão somente o decreto do Chefe do Poder Executivo.

Não se ignora a necessidade de adequação de rotinas administrativas em todos os órgãos estaduais para que a legislação seja observada, o que, entretanto, não pode admitir flexibilização que coloque em risco a transparência e a gestão responsável dos recursos públicos, escopos nitidamente refletidos nas disposições contidas na Lei Complementar Estadual nº 231/2020.

Por fim, há que se destacar que a jurisprudência pátria reconhece como válida, para fins da publicidade prevista no art. 37, *caput*, da Constituição da República, apenas a publicação em veículo de comunicação oficial e de amplo acesso (qual seja, o Diário Oficial do Estado), não se enquadrando nesta modalidade as publicações *interna corporis* (de caráter interno, utilizadas como meio de comunicação no âmbito do órgão):

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. TRANSFERÊNCIA PARA O QUADRO DE PESSOAL DO PODER LEGISLATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA PELO PARQUET ESTADUAL OBJETIVANDO A ANULAÇÃO DESSE ATO. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. RETORNO DOS AUTOS À INSTANCIA DE ORIGEM PARA PROSSEGUIMENTO DO FEITO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

1. Trata-se, na origem, de ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte objetivando a anulação de ato administrativo que importou na "transferência" do servidor recorrido, sem concurso público, do Quadro de Pessoal do Poder Executivo para o do Poder Legislativo.

2. Hipótese em que a preliminar de prescrição acolhida pelo Tribunal de origem se confunde com o próprio mérito da demanda, uma vez que a eventual conclusão de que o ingresso do servidor recorrido no quadro de servidores da Assembléia Legislativa não foi procedido de aprovação em concurso público teria por consequência a conclusão de tal inconstitucionalidade não poderia ser sanada pelo decurso do tempo.



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

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

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO

3. Com efeito, nos termos da Súmula 685/STF, "É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido".

4. Por sua vez, situações flagrantemente inconstitucionais como o provimento de cargo público efetivo sem a devida submissão a concurso público não podem e não devem ser superadas pelo eventual reconhecimento da prescrição ou decadência, sob pena de subversão das determinações insertas na Constituição Federal. Precedente: MS 28.279/DF, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJe 28/4/10.

5. **"O princípio da publicidade impõe a transparência na atividade administrativa exatamente para que os administrados possam conferir se está sendo bem ou mal conduzida"** (CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, in "Curso de Direito Administrativo", 25ªed. rev.e atual., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 85).

6. Consoante lição de HELY LOPES MEIRELLES (In "Direito Administrativo Brasileiro", 30ªed., atual. por Eurico de Andrade Azevedo et al., São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 94-5), "A publicação que produz efeitos jurídicos é a do órgão oficial da Administração, e não a divulgação pela imprensa particular, pela televisão ou pelo rádio, ainda que em horário oficial. Por órgão oficial entendem-se não só o Diário Oficial das entidades públicas como, também, os jornais contratados para essas publicações oficiais". Por conseguinte, "Os atos e contratos administrativos que omitirem ou desatenderem à publicidade necessária não só deixam de produzir seus regulares efeitos como se expõem a invalidação por falta desse requisito de eficácia e moralidade. E sem publicação não fluem os prazos para impugnação administrativa ou anulação judicial, quer o de decadência para impetração de mandado de segurança (120 dias da publicação), quer os de prescrição da ação cabível". (grifo nosso)

7. Hipótese em que o "ato de transferência" do servidor recorrido não foi publicado no Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte, mas tão somente no "Boletim Oficial da Assembléia Legislativa"; tal situação, somada ao fato de que referido ato não foi levado ao conhecimento da Corte de Contas Estadual, revela a existência de má-fé caracterizada por um sigilo não só ilegal mas também inconstitucional. (grifo nosso)

8. Recurso especial conhecido e provido para reformar o acórdão recorrido e, afastando-se a preliminar de prescrição do fundo de direito, determinar o retorno dos autos à Instância de origem para que prossiga no julgamento do feito.

(STJ, REsp 1293378/RN, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/02/2013, DJe 05/03/2013, disponível em www.stj.jus.br, acesso em 15/04/2020



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

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

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO

III.3 O desenvolvimento funcional para os servidores que preencheram requisitos antes da entrada em vigor da Lei Complementar Estadual n. 231/2020

Faz-se necessário, ainda, trazer à baila qual o tratamento a ser dado aos avanços funcionais cuja legislação anterior à Lei Complementar Estadual nº 231/2020 previa hipóteses de retroatividade, a exemplo do que ocorria com os servidores do QPSS¹².

Com o advento da Lei Complementar Estadual n. 231/2020, como visto, as disposições legislativas de carreiras estaduais que indicavam a eventual existência de um direito adquirido pelo servidor ao avanço funcional a partir de momento diverso da publicação do ato concessivo do Chefe do Poder Executivo no Diário Oficial, não podem mais subsistir.

No entanto, como se pretende esclarecer, para os casos dos servidores que completaram todos os requisitos legais antes da entrada em vigor da mencionada lei complementar, e cuja implementação do avanço funcional ainda esteja pendente de inclusão em folha de pagamentos por mero entrave de natureza administrativa, a resposta é diversa.

A despeito da constitucionalidade (e/ou legalidade) duvidosa desses dispositivos que indicavam a existência de um direito adquirido ao avanço funcional a partir de qualquer momento que não fosse a publicação de ato do chefe do Poder Executivo no Diário Oficial, fato é que tais dispositivos nunca foram declarados inconstitucionais ou tiveram sua utilização afastada por alegação de inconstitucionalidade.

¹² Por meio da Informação n. 017/2021 – PGE/PCRH, esta Procuradoria Consultiva de Recursos Humanos firmou entendimento a respeito das promoções previstas pela Lei Estadual n. 18.136/2014.



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

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

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO

Em razão do exposto, as previsões contrárias à Lei Complementar Estadual n. 231/2020, permaneceram válidas no ordenamento jurídico, até sua recente revogação pela aludida lei, que passou, então, a determinar que “os efeitos funcionais e financeiros serão contados a partir da data de publicação do Decreto do Chefe do Poder Executivo no Diário Oficial”.

Dessa forma, tem-se que as situações jurídicas constituídas sob a égide desses dispositivos revogados assim o foram justamente por força da sua presunção de constitucionalidade. E, por não terem sido os dispositivos declarados inconstitucionais, é de se supor que os servidores afetados pelas regras em comento possuem uma expectativa legítima de que a Administração Pública dê cumprimento a elas.

A esse propósito, cumpre pontuar que o Estado de Direito, no qual se funda o ordenamento jurídico brasileiro, prestigia o princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança, os quais se encontram, também, relacionados ao mencionado princípio da presunção de constitucionalidade das leis, na medida em que o administrado espera, legitimamente, o cumprimento por parte do Poder Público das leis ora válidas e vigentes.

E, uma vez constituídas as situações jurídicas dos servidores sob a égide da legislação anterior, a modificação promovida pela Lei Complementar Estadual n. 231/2020 não tem o condão de alterar ou extinguir o direito que já foi adquirido antes da alteração legislativa mencionada. Por outro lado, às situações ainda não definitivamente constituídas passa a incidir imediatamente o novo regramento.



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

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

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO

No mesmo sentido, leciona GILMAR MENDES¹³:

de um direito adquirido a um estatuto jurídico justifica a imediata aplicação de lei nova às situações anteriormente constituídas, como o regime de bens entre cônjuges.

[...]

No que concerne ao direito dos servidores públicos, é pacífica a orientação doutrinária e jurisprudencial no sentido de que não se pode invocar direito adquirido para reivindicar a continuidade de um modelo jurídico referente ao sistema de remuneração, férias, licenças ou enquadramento ou outro direito adquirido a um dado estatuto jurídico, ressalvada a irredutibilidade nominal de vencimentos qualquer benefício, exatamente por não se poder invocar.

Em especial, no que diz respeito à necessária observância da lei anterior, embora de constitucionalidade questionável, mais recentemente, em 2012, decidiu o Ministro César Peluso, no julgamento da Ação Cível Originária (ACO) nº 79¹⁴:

Isto significa que situações de fato, quando perdurem por longo tempo, em sobretudo se oriundas de atos administrativos, que guardam presunção e aparência de legitimidade, devem estimadas com cautela quanto à regularidade e eficácia jurídicas, até porque, enquanto a segurança é fundamento quase axiomático, perceptível do ângulo geral e abstrato, a confiança, que diz com a subjetividade, só é passível de avaliação perante a concretude das circunstâncias.

A fonte do princípio da proteção da confiança está na boa-fé do particular, como norma de conduta e, em consequência, na *ratio iuris da coibição do venire contra factum proprium*, tudo o que implica vinculação jurídica da Administração Pública às suas próprias práticas, ainda quando ilegais na origem. O Estado de Direito é sobretudo Estado de confiança.

E a boa-fé e a confiança dão novo alcance e significado ao princípio tradicional da segurança jurídica, em contexto que, faz muito, abrange, em especial, as posturas e os atos administrativos, como o adverte a doutrina, relevando a importância decisiva da ponderação dos valores da legalidade e da

13 MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018, p. 562

14 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2073053>>, acesso em 23 de maio de 2021.



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

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

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO

segurança, como critério epistemológico e hermenêutico destinado a realizar, historicamente, a ideia suprema da justiça.

Dentro da perspectiva da segurança jurídica e proteção da confiança é de se entender que esses servidores, cujas carreiras previam esse tipo de regramento específico, e que completaram os requisitos para progressões ou promoções antes da entrada em vigor da Lei Complementar Estadual n. 231/2020, devem ter seus avanços funcionais implementados.

Entender de maneira diversa implicaria permitir uma alteração drástica na situação jurídica funcional de tais servidores, com reflexos múltiplos, contrariando a boa-fé advinda de leis estaduais que não tiveram sua constitucionalidade questionada formalmente, nem mesmo pela Administração Pública

O princípio da segurança jurídica deve ser aqui considerado sob a ótica não só da presunção de constitucionalidade das leis e da proteção da confiança dos servidores, mas também da inércia da Administração Pública em constatar a inadequação da norma, o que acarreta uma proteção excepcional dos envolvidos.

Em situação análoga, o Tribunal de Justiça do Paraná, ao julgar o Incidente de Inconstitucionalidade nº 1.512.059-5/01, afeto ao Órgão Especial, de Relatoria do Desembargador Octavio Campos Fischer, assentou, em 06/08/2018, o seguinte¹⁵:

INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – ART. 17 DA LEI ESTADUAL Nº 16.537/10 – DIPLOMA QUE DISPÕE SOBRE O QUADRO PRÓPRIO DO INSTITUTO PARANAENSE DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – EMATER – DISPOSITIVO INCLUÍDO

¹⁵ Disponível em: <<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/12542519/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-1512059-5/01>>, acesso em 23 de maio de 2021.



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

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

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO

POR EMENTA PARLAMENTAR VISANDO O MERO AJUSTAMENTO DA SITUAÇÃO FUNCIONAL DOS SERVIDORES JUNTO À AUTARQUIA ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA POR AFRONTA AO INCISO II DO ART. 66 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL ANTE A IRREGULAR TRANSDIÇÃO DE SERVIDORES (INCISO I DO ART. 68 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL) – SITUAÇÃO FÁTICA CONSOLIDADA – REVERSÃO QUE TRARIA MAIORES PREJUÍZOS TANTO À EMATER QUANTO AOS SERVIDORES IRREGULARMENTE VINCULADOS À AUTARQUIA - PROVIMENTO JURISDICCIONAL ATÍPICO – SENTENÇAS INTERMEDIÁRIAS – RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE SEM EFEITO OBLATIVO (INCONSTITUCIONALIDADE DESTITUÍDA DA PRONÚNCIA DE NULIDADE) – MANUTENÇÃO EXCEPCIONAL DO ESTADO DE COISAS – INCIDENTE IMPROCEDENTE.

O Poder Público não se encontra preso às amarras do imobilismo da estruturação funcional. Em maior ou menor grau, a realidade fática e as possíveis intempéries jurídicas sofridas pelo regime estatutário podem revelar a necessidade de ajustamento do capital humano, gestão essa que pode variar de uma simples alteração de nomenclatura a verdadeiros rearranjos de estrutura funcional. Contudo, há que se reconhecer os limites impostos pela atual ordem constitucional.

As chamadas Sentenças Intermediárias rechaçam o dogma do imprescindível efeito nulificador da declaração de inconstitucionalidade ao reconhecer que certas e determinadas relações fáticas e jurídicas não devem ser solvidas com base no dualismo validade/invalidade normativa rechaçam o dogma do imprescindível efeito nulificador da declaração de inconstitucionalidade ao reconhecer que certas e determinadas relações fáticas e jurídicas não devem ser solvidas com base no dualismo validade/invalidade normativa.

Nas hipóteses nas quais a retirada da norma inconstitucional demonstra ser mais prejudicial à consecução dos objetivos constitucionais do que sua permanência no mundo jurídico, possibilita-se ao julgador declarar o vício da inconstitucionalidade sem expurgar a regra do mundo jurídico. Justifica-se, dessa maneira, a legitimidade da declaração de inconstitucionalidade sem efeito ablativo. Em outras palavras, reconhece-se a inconstitucionalidade normativa sem, contudo, pronunciar sua nulidade. **(grifo nosso)**

Extrai-se do voto relator:

Entretanto, conforme mencionado alhures, as necessidades públicas e as mutações da realidade fático-jurídico condicionam as legítimas transformações na vida funcional do servidor público (...)



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

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

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO

E em segundo lugar, porque a situação encontra-se consolidada, de modo que eventuais alterações de ordem fática ou jurídica certamente ensejariam novas demandas ao Poder Judiciário, tornando incerto o futuro dos então servidores da Emater.

Nas hipóteses em que a situação fática encontra-se estabilizada e a alteração implica em prejuízos maiores que a tolerável manutenção de um “status” jurídico de invalidez normativo, cabe a aplicação da técnica da inconstitucionalidade sem efeitos ablativos.

Sendo assim, há que se concluir que os servidores, cujas carreiras possuíam previsão legal de efeitos retroativos dos avanços funcionais e que, de fato, preencheram os requisitos legais para tanto antes da entrada em vigor da Lei Complementar Estadual n. 231/2020, poderão ter seus desenvolvimentos funcionais implementados, nos termos da legislação anteriormente vigente.

Frise-se que estão assegurados apenas os avanços cujos ciclos administrativos de formação e reconhecimento já se encontram encerrados, pendentes tão somente de implementação em folha de pagamentos. Portanto, procedimentos que se encontram em processamento, ainda que iniciados sob a regência de lei anterior, agora devem observar o contido na Lei Complementar Estadual nº 231/2020, sob pena de nulidade.

Caberá, então, à Administração demonstrar, de forma inequívoca, em cada caso concreto, que o avanço funcional pleiteado já havia sido reconhecido, com atendimento a todos os requisitos legais vigentes à época, estando pendente tão somente de implantação em folha de pagamentos.

IV. Conclusão



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

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

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO

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

a) Com o advento da Lei Complementar Estadual n. 231/2020, em especial por meio de seu artigo 13, parágrafo único e demais dispositivos legais constantes do Capítulo IV da lei, adequando legislação de pessoal, tem-se, finalmente, uma unidade de tratamento do tema dos efeitos funcionais e financeiros dos avanços funcionais, em que se torna inquestionável que as promoções e progressões possuem como requisitos, além daqueles previstos na legislação de cada quadro ou carreira funcional de servidores do Poder Executivo, a existência de disponibilidade orçamentária e financeira para a despesa, atestada pelo órgão competente, a existência de vaga na classe ou nível superior e a publicação de Decreto do Chefe do Poder Executivo;

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

c) os servidores estaduais, cujas carreiras possuíam previsão legal de efeitos a partir de qualquer momento que não fosse o da publicação de ato do chefe do Poder Executivo no Diário Oficial e que, de fato, preencheram todos os requisitos legais para tanto antes da entrada em vigor da Lei Complementar Estadual n. 231/2020,



PROTOCOLO Nº 17.288.416-4

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

ASSUNTO: ORIENTAÇÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO FUNCIONAL DOS SERVIDORES DAS CARREIRAS DO PODER EXECUTIVO

poderão ter seus desenvolvimentos funcionais implementados nos termos da legislação anteriormente vigente, desde que se trate de mera inclusão em folha de pagamentos;

d) para os demais casos, nos quais o ciclo de formação do ato administrativo funcional de avanço ainda não tenha se completado, ainda que iniciado sob a égide da legislação anterior, deve ser observado o contido na Lei Complementar Estadual nº 231/2020.

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

Curitiba, 23 de junho de 2021.

LARA FERREIRA GIOVANNETTI
Procuradora do Estado do Paraná

MADJER TARBINE
Procurador do Estado do Paraná

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

Documento: **Parecerxx_2021LC231consultaparte1.pdf**.

Assinado digitalmente por: **Lara Ferreira Giovannetti** em 23/06/2021 14:28, **Madjer Tarbine** em 23/06/2021 14:41, **Luciana da Cunha Barbato Oliveira** em 23/06/2021 15:40.

Inserido ao protocolo **17.288.416-4** por: **Lara Ferreira Giovannetti** em: 23/06/2021 14:20.



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

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura> com o código:
48d610c4f927702ee8485067cc0f8d77.



Protocolo nº 17.288.416-4
Despacho nº 621/2021 – PGE

- I. Aprovo o **Parecer de fls. 16/37a**, da lavra dos Procuradores do Estado lotados na Procuradoria Consultiva de Recursos Humanos – PCRH, **Lara Ferreira Giovannetti, Madjer Tarbine e Luciana da Cunha Barbato Oliveira**, com ciência de **Hamilton Bonatto**, Procurador-Chefe da Coordenadoria do Consultivo – CCON, às fls. 59/59a, Parecer este assim ementado:

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

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

Curitiba, *datado e assinado digitalmente.*

Leticia Ferreira da Silva
Procuradora-Geral do Estado

D o c u m e n t o :
062117.288.4164AprovoPARECER.2021PGEORIENTACAODESENVOLVIMENTOFUNCIONALSERVIDORES DASCARREIRASDOPODEREXECUTIVOPCRH.pdf.

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

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



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

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura> com o código:
f220bdc1c6eff288892f34fa5ce1bc3e.