



Parecer jurídico nº \_\_\_\_/2020-ADUNICENTRO:

**Ementa:** Análise preliminar do Projeto de lei Complementar 19/2020 que condiciona a concessão de progressões e promoções aos Docentes das Instituições de Ensino Superior do Paraná a disponibilidade orçamentária e a publicação de Decreto emitido pelo Governo do Estado).

À

Diretoria da ADUNICENTRO,

## 1. INTRODUÇÃO

---

### I – PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 19/2020

O PLC 19/2020 do Goveno do Estado estabelece que a aquisição do direito à promoção, progressão ou outro avanço na carreira, dependa de disponibilidade orçamentária e financeira, bem como de publicação de decreto de promoção ou progressão pelo Chefe do Poder Executivo:

**Art. 61.** Acrescenta o parágrafo único no art. 4º da Lei nº 11.713, de 7 de maio de 1997, com a seguinte redação:

**Parágrafo Calico.** A promoção de classe e a ascensão de nível, em todos os casos, dependerão da comprovação da disponibilidade orçamentária e financeira e serão devidas após a publicação de Decreto do Chefe do Poder Executivo no Diário Oficial.

**Art. 62.** Acrescenta o parágrafo único no art. 25 da Lei nº 11.713, de 1997, com a seguinte redação:

**Parágrafo único.** As progressões e promoções, em todos os casos, dependerão de comprovação da disponibilidade orçamentária e financeira e serão devidas após a publicação de Decreto do Chefe do Poder Executivo no Diário Oficial.

Cumprе reaffirmar, que o PLC que submete a ascensão funcional dos docentes das Universidades do Estado do Paraná a disponibilidade orçamentária, equivale a própria extinção do direito, pois a cada crise, inerente ao sistema, esse dispositivo será utilizado para submeter os servidores a uma espera indefinida pela concessão de sua progressão funcional.

---

## II-DA VIOLAÇÃO A AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

A Constituição Federal em seu artigo 207 assegura às universidades autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, devendo obedecer o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

**Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.**

Igual entendimento é testificado na Constituição do Estado do Paraná em seu art. 180:

**Art. 180. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa, extensão e ao da integração os entre os níveis de ensino.**

**§ 1o.** As instituições de ensino superior atenderão, através de suas atividades de pesquisa e extensão, a finalidades sociais etornarão públicos seus resultados. (Renumerado pela Emenda Constitucional 7 de 24/04/2000)

**§ 2o.** É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional 7 de 24/04/2000)

**Art. 181. As instituições de ensino superior do Estado terão recursos necessários à manutenção de pessoal, na lei orçamentária do exercício, em montante não inferior, em termos de valor real, ao do exercício anterior.**

**Art. 184.** O plano plurianual de educação estabelecido em lei objetivará a articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, neles atendendo às necessidades apontadas em diagnósticos decorrentes de consultas a entidades envolvidas no processo pedagógico e à integração do Poder Público, visando à:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade de ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica.

Ademais, a lei 9.663/1991 que transformou as Universidades Estaduais em Autarquias estabeleceu da mesma forma em seu art. 4º a autonomia como fundamento das Instituições de Ensino Superior:

**Art. 4º. As universidades gozam de autonomia didático - científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao**



**princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa, extensão e ao da integração entre os níveis de ensino.**

Nessa esteira, foi promulgada a lei 8. 485/1997 que trata da reorganização da estrutura do poder executivo que definiu o caráter e as funções das autarquias:

Art. 7º. A administração indireta compreende serviços instituídos para limitar a expansão da administração direta ou aperfeiçoar sua ação executiva no desempenho de atividades de interesse público, de cunho econômico ou social, usufruindo, para tanto, de independência funcional controlada a saber: (vide Lei 17026 de 20/12/2011)

I - Autarquias, entidades de personalidade jurídica de direito público, criadas por lei e organizadas por ato do Poder Executivo, com patrimônio e receita próprios, sem capital, para o desempenho de atividades típicas da administração pública que não traduzam resultados comerciais ou industriais, funcionando sob tutela administrativa de Secretarias de Estado e com autonomia de gestão.

<sup>1</sup>Tais vertentes foram objetos de considerações feitas pelo Jurista Hugo Nigro Mazzilli ao discorrer sobre a autonomia do Ministério Público:

“Posto não mencionada expressamente na Constituição a autonomia financeira do Ministério Público, na verdade, ela é desdobramento da autonomia administrativa (CR, arts. 127, §§ 2º e 3º, 168 e 169). Assim, foram garantidas as consequências dela decorrentes, bem como a infraestrutura indispensável para assegurá-la. Com efeito, sem autonomia financeira, sequer haveria efetiva autonomia funcional. A autonomia orçamentária é complemento necessário da autonomia e da independência funcional. Como anotou, com razão, Eurico de Andrade Azevedo, 'é evidente, porém, que essa independência funcional – válida tanto para os seus membros como para a instituição como um todo, e incompatível com interferências externas, submissões burocráticas e supervisões orgânicas – só poderá ser exercida eficazmente, só será verdadeira e efetiva se estiver acompanhada de autonomia administrativa e financeira'.”

Com base em sua autonomia prevista na Constituição Federal em seu art. 207, compete as Instituições de Ensino Superior decidirem os critérios e indicadores de sustentabilidade econômico-financeira, estabelecer regras sobre limites com suas despesas, incluindo a ascensão funcional de seus servidores.

As disposições constitucionais acerca da autonomia financeira das universidades foram reafirmadas, igualmente, pela lei 9295/1990 que constituiu a Unicentro ao determinar que:

---

<sup>1</sup> Regime Jurídico do Ministério Público. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 147.



**Art. 2º.** São fins da Fundação Universidade Estadual do Centro-Oeste a realização e o desenvolvimento da educação superior, da pesquisa e da extensão e a divulgação científica, tecnológica, cultural e artística.

**Art. 4º.** A Fundação Universidade Estadual do Centro-Oeste gozará de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

**Parágrafo único.** O Governador do Estado designará representantes do Governo nos atos constitutivos da Fundação.

**Art. 5º.** A receita financeira da Fundação será proveniente:

**I – das dotações orçamentárias anualmente consignadas no Orçamento do Estado;**

**II – dos auxílios, doações e subvenções federais e municipais, ou de outras origens;**

**III – das contribuições escolares;**

**IV – das taxas e emolumentos escolares;**

**V – dos rendimentos de serviços prestados;**

**VI – das contribuições financeiras decorrentes de convênio, acordo ou contrato;**

**VII – das rendas patrimoniais;**

**VIII – das rendas eventuais;**

**IX – de saldos de exercícios financeiros encerrados.**

Dessa forma, o orçamento anual das universidades e a sua distribuição, quanto às despesas, são obrigatórias. Sendo que, cada Universidade tem a prerrogativa de definir suas prioridades administrativas e financeiras no exercício de sua autonomia.

O projeto de lei complementar (19/2020) sob análise, além de violar a Constituição Federal, ainda transgredir a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) em seus artigos 54 e 56 que se encontram em consonância com o art. 206, VI, da CF que dispõe sobre a gestão democrática das instituições públicas de educação superior:

**Art. 54.** As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

**§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:**

**I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;**

**II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;**

**III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;**

**IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;**



**V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;**

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

**Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.**

Parágrafo único. Em qualquer caso, os docentes ocuparão setenta por cento dos assentos em cada órgão colegiado e comissão, inclusive nos que tratarem da elaboração e modificações estatutárias e regimentais, bem como da escolha de dirigentes.

Ao elidir o direito das Instituições de Ensino Superior de efetuarem a ascensão na carreira dos docentes, submetendo a progressão na carreira a disponibilidade orçamentária determinada pelo poder executivo (Governo do Estado), cria-se situação de verdadeira violação à autonomia universitária, uma vez que a atividade administrativa, de gestão, didática científica e financeira passa a ser determinada pelo Estado e não mais pelas próprias universidades, melindrando assim a autonomia universitária prevista no art. 207 da Constituição Federal.

Sujeitar a evolução na carreira dos Docentes da Universidade a disponibilidade orçamentária, suprime uma vertente fundamental da autonomia das Universidades deixando-as à mercê dos governantes de ocasião.

Nesse sentido, se faz mister se atentar ao que esclarece Marcos Augusto Maliska Ranieri:

C – Autonomia ADMINISTRATIVA A Autonomia administrativa consiste, basicamente, no direito de elaborar normas próprias de organização interna, em matéria didático-científica, de administração de recursos humanos e materiais e no direito de escolher dirigentes. Em matéria de recursos humanos, a liberdade de organização manifesta-se pelo modo de escolha dos dirigentes, **pela definição de planos de carreira, docente e não docente e dos respectivos vencimentos, através da criação de cargos e funções dentro das carreiras**, observado o art. 169, §1º, inciso I, da Constituição, que exige dotação orçamentária, e pela **determinação de critérios de seleção, contratação, nomeação, demissão, promoção, exoneração e transferência de servidores docentes e não docentes**, observadas as disposições constitucionais.

(MALISKA, Marcos Augusto. In Canotilho, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coords.).



Comentários à Constituição do Brasil, Almedina/Saraiva, 2013, p. 1969) grifo nosso

Ora, as promoções e progressões são concedidas a medida em que os professores comprovem aperfeiçoamento na carreira, demonstrem progresso acadêmico e atestem acúmulo de conhecimento por meio de suas formações em nível de pós graduação, assegurando que o corpo docente garanta o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e extensão dispostos no seu estatuto, sem o qual a estagnação na produção de conhecimento será certa, dessapossando as Universidades de sua razão precípua de ser.

Estatuto da Unicentro:

**V – manter uma infra-estrutura adequada e um corpo qualificado de servidores, necessários ao desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão.**

Conforme se afere do artigo 181 da Constituição do Estado combinado com os dispositivos do Estatuto da Adunicentro (art.12, VI), compete a Universidade deliberar sobre contratação de pessoal, cabendo ao Estado fornecer os recursos necessários para tanto.

**Art. 181. As instituições de ensino superior do Estado terão recursos necessários à manutenção de pessoal, na lei orçamentária do exercício, em montante não inferior, em termos de valor real, ao do exercício anterior.**

**Art. 12. É de competência do COU:**

**VI – deliberar sobre vagas e mecanismos de contratação de pessoal respeitada a legislação vigente;**

Sendo assim, se a Universidade compete decidir seu quadro de pessoal, definir sobre contratação e abertura de concurso público, é inconcebível que não possa dispor sobre a concessão de promoções e progressões aos seus servidores de forma efetiva, pois de nada vale a Universidade efetuar a formalização da ascensão funcional se essa não se conforma na realidade.

Ora, não é minimamente razoável que a Unicentro tenha a prerrogativa de contratar e definir seu **quadro de pessoal docente**, e não esteja apta e legitimada a promover e implementar as promoções e progressões dos servidores pertencentes a sua instituição, pois quem pode o mais, pode o menos.

Foi justamente em respeito e atenção a Autonomia Universitária que se promulgou a lei 14.825/2005 que alterou a redação da lei 11.713/1997 que



trata das promoções e progressões dos docentes, devidamente regulamentada pelo Decreto de 2435/2000.

Art. 22- O desenvolvimento na Carreira poderá dar-se por progressão e ascensão.

Art. 23- Progressão é a passagem do servidor de uma referência para outra, dentro da mesma classe e função.

§ 1º A progressão ficará limitada à última referência estabelecida para a classe.

§ 2º Os critérios e periodicidade para a progressão, serão regulamentados por Decreto elaborado pela Secretaria de Estado da Administração no prazo máximo de 6 (seis) meses, " *ad referendum*" da Assembléia Legislativa.

Art. 24 - Ascensão é a passagem do servidor em efetivo exercício de uma classe para outra.

Parágrafo Único. Dar-se-á ascensão mediante o atendimento das seguintes exigências:

- I - Existência de vaga.
- II - Cumprimento dos requisitos de cada função.
- III - Realização de Concurso Público.

Art. 25- O ingresso em nova classe, decorrente de ascensão, dar-se-á em referência de valor igual ou imediatamente superior ao vencimento atual do servidor.

Art. 26- Havendo vaga poderá ocorrer mudança de função dentro da mesma classe, mantendo-se a mesma referência salarial atendidos os requisitos da função.

Art. 27- O exercício de cargo em comissão ou função gratificada não prejudicará a progressão de nível ou ascensão de classe.

Art. 1º - Fica Regulamentado o Processo de Progressão dos Servidores Técnicos Administrativos, integrantes da Carreira do Pessoal das instituições de Ensino Superior Público do Estado do Paraná.

§ 1º - A progressão é a passagem do servidor de um nível de vencimento para outro, dentro da mesma classe e função.

§ 2º - A progressão dar-se-á por antigüidade, merecimento e por titulação.

I - É vedada a progressão do servidor durante o estágio probatório.

§ 3º - A progressão dar-se-á, por antigüidade, ao servidor que contar 2 (dois) anos de efetivo exercício na mesma classe e será equivalente a 1 (um) nível.

§ 4º - Entende-se por antigüidade o efetivo exercício na mesma classe.

I - O tempo decorrente de contrato por prazo determinado, continuado ou não, não será computado para efeito de progressão.



II - Para efeito deste parágrafo, não se contará o tempo correspondente a afastamentos não remunerados, ressalvadas as disposições em contrário expressas em Lei.

§ 5º - Conceder-se-á progressão por merecimento ao servidor em efetivo exercício de sua função nas Instituições Estaduais de Ensino Superior Público do Estado do Paraná, mediante avaliação de desempenho e somente poderá ocorrer, após o interstício de 1 (um) ano, a contar da última progressão por antigüidade sendo equivalente a 1 (um) nível.

I - Os critérios a serem utilizados para a progressão citada neste parágrafo serão regulamentados pelos Órgãos Normativos das Instituições de Ensino Superior Público do Estado do Paraná.

II - A repercussão financeira da progressão por merecimento será de até 0,8% (zero vírgula oito por cento) da despesa anual com pessoal técnico administrativo.

§ 6º - Ficam estabelecidos os seguintes critérios para progressão, por titulação, aos servidores estatutários:

I - Para funções com requisito mínimo de escolaridade até o Ensino Médio completo:

a) Progressão de 1 (um) nível na função, por uma única vez, por ter concluído curso de Ensino Fundamental, desde que tal curso seja superior à escolaridade exigida na função que o servidor ocupa;

b) progressão de 1 (um) nível na função, por uma única vez, por ter concluído o curso de Ensino Médio, desde que tal curso seja superior à escolaridade exigida pela função que o servidor ocupa;

c) progressão de até 2 (dois) níveis na função, a cada 4 (quatro) anos, por ter concluído cursos relativos à área de atuação, sendo 1 (um) nível para cada 180 (cento e oitenta) horas;

d) progressão de 2 (dois) níveis na função, por uma única vez, por ter concluído curso de graduação.

II - Para funções com requisito mínimo de escolaridade de Ensino Superior completo:

a) Progressão de 1 (um) nível na função, a cada 4 (quatro) anos, por ter concluído cursos relativos à área de atuação, cuja somatória atinja 180 (cento e oitenta) horas;

b) progressão de 2 (dois) níveis na função, por uma única vez, por ter concluído curso de pós-graduação, em nível de aperfeiçoamento, especialização e residência médica/veterinária/odontológica, correlata com a função do servidor;





c) progressão de 3 (três) níveis na função, por uma única vez, por ter concluído curso de pós-graduação, em nível de mestrado, correlato com a função do servidor;

d) progressão de 4 (quatro) níveis na função, por uma única vez, por ter concluído curso de pós-graduação, em nível de doutorado ou livre docência, correlato com a função do servidor.

§ 7º - A progressão por titulação não interrompe a contagem de tempo de serviço para as demais progressões.

Art. 2º - Os reflexos financeiros deste Decreto deverão estar contemplados dentro dos limites estabelecidos pelo Termo de Autonomia vigente, ou no montante orçamentário anual que venha a ser estabelecido.

Art. 3º - Os atos administrativos praticados pelas Instituições de Ensino Superior Público do Estado do Paraná, na forma do artigo 23 da Lei Estadual nº 11.713, de 07 de maio de 1997, serão analisados por uma comissão a ser designada, conjuntamente, pelas Secretarias de Estado da Administração, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e Procuradoria Geral do Estado, para fins de legalidade e reconhecimento pelo Governador do Estado.

O projeto de lei 19/2020 fere frontalmente a Constituição Federal no que se refere a ajuste fiscal, que estabelece o art. 109 da emenda Constitucional 95, senão vejamos:

"Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de



representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - criação de despesa obrigatória; e

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do **caput** do art. 7º da Constituição Federal.

Nesse caso a EC 95/2016 prescreveu que só no caso de lesão ao limite de gastos se aplicará as vedações supra descritas no inciso I, do art. 109 da EC 95.

Esse projeto configura ofensa a concepção principiológica de não retrocesso social, derivada dos artigos 5º e 60, § 4º, IV, jurisprudencialmente reconhecida pelo nossa Corte Máxima.

---

### **III – DA IRREDUTIBILIDADE DA REMUNERAÇÃO**

Não é exagero dizer, que o projeto de lei 19/2020, ofende os artigos 37, X e XV e 5º, XXXVI também da Constituição Federal.

Quando o respectivo PLC condiciona a promoção e progressão na carreira a disponibilidade orçamentária, ultraja o art. 37, XV que impede a redução remuneratória do servidores públicos.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

Esse tema já foi objeto de apreciação pelo nosso Supremo Tribunal Federal que decidiu:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - REMUNERAÇÃO, SUBSÍDIOS, PENSÕES E PROVENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS, ATIVOS E INATIVOS, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - FIXAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO MEDIANTE ATO DO PODER EXECUTIVO LOCAL (DECRETO ESTADUAL Nº 25.168/99) - INADMISSIBILIDADE - POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI EM SENTIDO FORMAL - ESTIPULAÇÃO DE TETO REMUNERATÓRIO QUE TAMBÉM IMPORTOU EM DECESSO PECUNIÁRIO - OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL (CF, ART. 37, XV) - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REMUNERAÇÃO



DOS AGENTES PÚBLICOS E POSTULADO DA RESERVA LEGAL. - O tema concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional submete-se ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, vedando-se, em consequência, a intervenção de outros atos estatais revestidos de menor positividade jurídica, emanados de fontes normativas que se revelem estranhas, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, notadamente quando se tratar de imposições restritivas ou de fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral. - O princípio constitucional da reserva de lei formal traduz limitação ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A reserva de lei - analisada sob tal perspectiva - constitui postulado revestido de função excludente, de caráter negativo, pois veda, nas matérias a ela sujeitas, quaisquer intervenções normativas, a título primário, de órgãos estatais nãolegislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma dimensão positiva, eis que a sua incidência reforça o princípio, que, fundado na autoridade da Constituição, impõe, à administração e à jurisdição, a necessária submissão aos comandos estatais emanados, exclusivamente, do legislador. Não cabe, ao Poder Executivo, em tema regido pelo postulado da reserva de lei, atuar na anômala (e inconstitucional) condição de legislador, para, em assim agindo, proceder à imposição de seus próprios critérios, afastando, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, só podem ser legitimamente definidos pelo Parlamento. É que, se tal fosse possível, o Poder Executivo passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da separação de poderes. **A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DO ESTIPÊNDIO FUNCIONAL QUALIFICA-SE COMO PRERROGATIVA DE CARÁTER JURÍDICO-SOCIAL INSTITUÍDA EM FAVOR DOS AGENTES PÚBLICOS.** - A garantia constitucional da irredutibilidade do estipêndio funcional traduz conquista jurídico-social outorgada, pela Constituição da República, a todos os servidores públicos (CF, art. 37, XV), em ordem a dispensar-lhes especial proteção de caráter financeiro contra eventuais ações arbitrárias do Estado. Essa qualificada tutela de ordem jurídica impede que o Poder Público adote medidas que importem, especialmente quando implementadas no plano infraconstitucional, em diminuição do valor nominal concernente ao estipêndio devido aos agentes públicos. **A cláusula constitucional da irredutibilidade de vencimentos e proventos - que proíbe a diminuição daquilo que já se tem em função do que prevê o ordenamento positivo (RTJ 104/808) - incide sobre o que o servidor público, a título de estipêndio funcional, já vinha legitimamente percebendo (RTJ 112/768) no momento em que sobrevém, por determinação emanada de órgão estatal competente, nova disciplina legislativa pertinente aos valores pecuniários correspondentes à retribuição legalmente devida. O NOVO TETO REMUNERATÓRIO, FUNDADO NA EC 19/98, SOMENTE LIMITARÁ A REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS DEPOIS DE EDITADA A LEI QUE INSTITUIR O SUBSÍDIO DEVIDO AOS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.** - Enquanto não sobrevier a lei formal, de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e



do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 48, XV), destinada a fixar o subsídio devido aos Ministros da Suprema Corte, continuarão a prevalecer os tetos remuneratórios estabelecidos, individualmente, para cada um dos Poderes da República (CF, art. 37, XI, na redação anterior à promulgação da EC 19/98), excluídas, em consequência, de tais limitações, as vantagens de caráter pessoal (RTJ 173/662), prevalecendo, desse modo, a doutrina consagrada no julgamento da ADI 14/DF (RTJ 130/475), até que seja instituído o valor do subsídio dos Juízes do Supremo Tribunal Federal. - Não se revela aplicável, desde logo, em virtude da ausência da lei formal a que se refere o art. 48, XV, da Constituição da República, a norma inscrita no art. 29 da EC 19/98, pois a imediata adequação ao novo teto depende, essencialmente, da fixação do subsídio devido aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. A QUESTÃO DO SUBTETO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO DOS ESTADOSMEMBROS E DOS MUNICÍPIOS - HIPÓTESE EM QUE SE REVELA CONSTITUCIONALMENTE POSSÍVEL A FIXAÇÃO DESSE LIMITE EM VALOR INFERIOR AO PREVISTO NO ART. 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO - RESSALVA QUANTO ÀS HIPÓTESES EM QUE A PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO ESTIPULA TETOS ESPECÍFICOS (CF, ART. 27, § 2º E ART. 93, V) - PRECEDENTES. (STF, ADI 2075 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/02/2001, DJ 27-06-2003 PP-00031 EMENT VOL-02116-02 PP-00238)

Nesse sentido, nos parece mais que óbvio, que quando não há a concessão de reajuste geral anual, nem promoções e progressões aos servidores, isso provoca redução remuneratória diante a inflação.

Não se pode perder de vista que própria Lei de Responsabilidade Fiscal preservou o reajuste geral anual que objetiva repor as perdas financeiras decorrentes da inflação:

Art. 37 (...) X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; 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.

(...) § 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.

(...) Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido



no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; Nesse contexto, vetar qualquer tipo de reajuste, bonificação ou desenvolvimento na carreira implica em violação premente ao princípio da irredutibilidade de vencimentos cristalizado no art. 37, XV da Constituição, bem assim na garantia de manutenção do valor real dos salários prevista no art. 37, X, da CRFB/88.

Desse modo, obstar promoções, progressões na carreira fere o art. 37, X da CF que prevê a vedação a perda do poder aquisitivo remuneratório, do mesmo modo a irredutibilidade de vencimentos disposto igualmente na Constituição Federal em seu art. 37, XV:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices

XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

Ademais, a nova regra disposta pelo PLC 19/2020, também afeta o direito adquiridos dos servidores, disposto no art. 5º, XXXVI da CF:

XXXVI: a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

A sujeição do avanço na carreira condicionada a disponibilidade financeira orçamentária, tal qual a submissão a Decreto emitido pelo poder executivo configura coibição do gozo de um direito legalmente já previsto.

A bem da verdade, sabe-se que não existe direito adquirido a um regime jurídico. Todavia, gozam os servidores de direitos que estão vinculados ao seu regime jurídico quando da investidura no cargo, que foram por conta dessa incorporados ao seu patrimônio:

Seguindo essa linha de raciocínio caminhou o voto do Ministro Marco Aurélio no julgamento do Recurso Extraordinário de nº 563965, do qual destacamos um trecho:



**“...regime jurídico não é uma cláusula fechada, não é algo que se possa empolgar para afastar o reconhecimento de direito do servidor. Toda vez que a observância do regime jurídico novo implicar prejuízo para o servidor, é possível ter-se o reconhecimento desse prejuízo.”**

Assim, ao ingressarem na carreira regidos por normas que preveem a concessão da promoção e progressão sem condicionamento orçamentário algum, bastando preencher os requisitos legais existentes, os servidores guardam expectativa legítima no que se refere ao usufruto do direito subjetivo legalmente garantido pela norma existente.

Os servidores são os responsáveis por efetivar os serviços públicos, são os que concretizam as políticas públicas. São trabalhadores, ainda que regidos por um regime jurídico único, que servem a coisa pública. Portanto, diante da incidência de ajuste fiscal se impor sempre o sacrifício de equilíbrio das contas aos trabalhadores da administração pública promovendo a retirada de seus direitos, é inaceitável, ofende a dignidade desses servidores, desconsiderando a importância de seu trabalho, sua relevância e imprescindibilidade para o funcionamento da máquina pública.

Existem outros mecanismos de controle das contas públicas que não impliquem necessariamente em retirada dos direitos dos servidores públicos, conforme disposto nos §§3º e 4º do art. 169 da CRFB/88:

**§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:**

**I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;**

**II - exoneração dos servidores não estáveis.**

Assim sendo, apreende-se que o Projeto de Lei Complementar 19/2020, ofende normas da Constituição Federal e Estadual, bem como demais regramentos que asseguram a autonomia das Universidades Públicas de forma ampla, vedam o retrocesso social, a redução remuneratória dos servidores e a violação ao direito adquirido incorporado ao patrimônio jurídico desses trabalhadores.

É o entendimento.

**Josimery Matos Paixão**

OAB/PR 73.495