



**ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO**

D E S P A C H O

Encaminhe-se à Procuradoria Geral deste Poder, **para análise e parecer jurídico** os autos referente a **MP 08/2021** de autoria do Excelentíssimo Senhor Governador Mauro Carlesse que “Dispõe sobre o processamento de evoluções funcionais, na forma que especifica , e adota outras providências .”

Sala das Comissões, 06 de maio de 2021.


Deputado **RICARDO AYRES**

Relator



PGA
Fls. 08
J

**ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO**

MATÉRIA: PROJETO DE LEI Nº08/2021

DATA DE APRESENTAÇÃO: 27/04/2021

AUTOR: GOVERNADOR DO ESTADO

PARECER JURÍDICO Nº 118/2021-PJA/AL

Sr. Procurador Geral,

PROPOSIÇÃO E JUSTIFICATIVA

Medida Provisória nº 8/21 dispõe sobre o processamento de evoluções funcionais, na forma que especifica, prorrogando o prazo o período previsto nos art. 1º e 4º da Lei nº 3.462/19 e adota outras providências.

Segundo a Mensagem nº 25 de fls. 02/03, a Medida Provisória 08/21 tem o *“propósito de observar o disposto no art. 8º, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020, que veda aos Estados afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, dentre outros pontos, a concessão de vantagens, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a servidores, empregados públicos e militares, no decurso do presente ano”*.

COMPETÊNCIA E INICIATIVA

O Sistema Federativo Constitucional Brasileiro garante a cada Estado membro a prerrogativa de promover sua organização administrativa, com a completa gestão de seus recursos humanos, nos moldes da legislação federal vigente. Isso significa dizer que, o Estado do Tocantins tem competência para adotar, instituir e alterar a política de carreira funcional de seus servidores, mormente no tocante a remuneração e vantagens de qualquer espécie, obedecidos os parâmetros legais aplicáveis.

Em relação a iniciativa, cabe privativamente ao Governador do Estado a deflagração do processo legislativo inclusive com a edição de Medidas Provisórias, tratando de servidores públicos, suas carreiras,

0



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

inclusive para disciplinar concessão ou suspensão de reajustes de vencimentos, vantagens, auxílios, indenizações, promoções ou progressões, obedecidos os regramentos legais vigentes.

REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DO INSTRUMENTO LEGISLATIVO E CONTEÚDO NORMATIVO DA PROPOSIÇÃO

Em sintonia com a Carta da República (art. 62), a Constituição Estadual (art. 27, §3º) elege como requisitos expressos e indeclináveis, a relevância e a urgência da matéria para que o chefe do Poder Executivo possa editar o instrumento normativo de exceção, que entrará em vigor e produzirá efeitos imediatos, para posterior apreciação e ratificação do Parlamento.

Não é difícil entender as razões que levaram o legislador constituinte a estabelecer tais condições para a edição da norma excepcional, por se tratar da concessão de amplo poder nas mãos do Chefe do Poder Executivo para socorrer e solucionar **apenas e tão somente situações graves e urgentes. Daí, a medida provisória constituir um instrumento normativo de exceção**, com limites e restrições expressas à sua edição.

Repare Sr. Procurador Geral, que estes requisitos da relevância e urgência são de ordem constitucional e possuem natureza **objetiva**, exigindo do Poder Legislativo cuidadoso exame das circunstâncias fáticas, sociais e políticas que envolvem a matéria, tendo por guia o senso comum e não interesses político-partidários. Este o entendimento dos tribunais pátrios:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.717
DISTRITO FEDERAL

Os aspectos formais ensejadores da edição de medida provisória – relevância e urgência – são sindicáveis pelo Poder Judiciário, no exercício do controle abstrato de constitucionalidade, mesmo após a conversão do ato em lei. Na edição da Medida Provisória n.º 558/2012, objeto da presente ação, contudo, não houve a configuração de hipótese excepcional que autorizasse a decretação da inconstitucionalidade por ausência de urgência”.



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

É sabido que não mais existe oscilação na jurisprudência da Corte Suprema a respeito da possibilidade de controle de constitucionalidade das medidas provisórias sob o ângulo do atendimento aos requisitos do artigo 62 da Carta Federal, quando esses requisitos mostram-se flagrantemente ausentes

Editada a medida provisória, compete ao Poder Legislativo realizar o seu controle. Frise-se que este último é, a um só tempo, político e jurídico, pois se debruça sobre a análise das circunstâncias (urgência e relevância) exigidas pela própria Constituição para a sua edição.

Nessa linha de raciocínio, é fundamental entender o teor normativo da proposição e sua finalidade para aferição do preenchimento dos prévios requisitos constitucionais da urgência e relevância e posteriormente analisar jurídica e politicamente o mérito da matéria legislativa.

Para tanto, é imprescindível ter na devida conta a legislação vigente pertinente e citada na proposição e sua justificativa:

LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação.

LEI COMPLEMENTAR Nº 173, DE 27 DE MAIO DE 2020

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

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



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

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

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

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

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

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

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

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

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



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

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

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

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

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018, bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

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

LEI ESTADUAL Nº 3.462 DE 25 DE ABRIL DE 2019

Art. 1º São suspensos pelo período de até 24 meses:

I- o reajuste de gratificações, de verba indenizatória de indenização pecuniária, de produtividade por desempenho de atividade e de ressarcimento de despesa;

II - a concessão de progressões funcionais previstas nas leis dos diversos quadros de pessoal que integram o Poder Executivo Estadual, a partir da vigência desta Lei

Art. 4º O Poder Executivo elaborará, no prazo previsto na art. 1º, um Plano Plurianual de Despesa com Pessoal, fixando o pagamento dos valores devidos até a edição da presente lei,



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

correspondente às vantagens, aumentos, reajustes ou adequação de remuneração a qualquer título.

No que tange ao cumprimento dos prévios requisitos constitucionais da instrumento legislativo de excepcional, os fatos e circunstâncias abordadas e disciplinadas pela Medida Provisória 08/21 estão diretamente relacionadas à ainda atual pandemia mundial de Coronavírus, que tem como resultado, além do colapso do sistema de saúde e do elevado número de doentes e óbitos, uma crise econômica provocada pela política do “fique em casa”.

Ao que parece, as decisões e ações no sentido de minimizar os efeitos econômicos da crise sanitária são de caráter relevante e urgente, por razões que dispensam maiores explicações ou justificativas. Entretanto, cabe ao Parlamento analisar e aquilatar a presença destes requisitos constitucionais autorizativos do instrumento legislativo de exceção.

Quanto ao mérito jurídico da Medida Provisória (o seu conteúdo normativo) é importante também o confronto com a legislação vigente, em especial os dispositivos legais transcritos neste parecer, que, a nível federal, proíbem expressamente até 31 de dezembro de 2021 a “concessão, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública.”

Essa lei federal passou por diversas alterações até ser finalmente editada e sancionada, causando polêmica quanto ao seu alcance, em relação às vantagens remuneratórias dos servidores públicos.

Há que defenda que a norma não alcança as promoções e progressões funcionais, que estariam a salvo, por conta da previsão legal anterior, garantindo a evolução na carreira do serviço público. Uma brecha na lei aprovada no Congresso permitiria promoções, inclusive as automáticas, mesmo durante a pandemia.

No entanto, existem posições contrárias, no sentido de que estariam também proibidas e suspensas as promoções e progressões funcionais dos servidores públicos, por conta da crise sanitária:



ESTADO DO TOCANTINS PODER LEGISLATIVO

“O Ministério Público junto ao TCU (Tribunal de Contas da União) também pediu que o órgão de controle barrasse as promoções concedidas na AGU.

Na representação, o subprocurador-geral, Lucas Rocha Furtado, argumenta que, ao contrário do entendimento da equipe econômica, a lei sancionada em aio também impede esses tipos de ascensões nas carreiras, pois o texto veda a concessão de qualquer tipo de vantagem ou aumento até o fim do próximo ano.

Progressão funcional implica adequação da remuneração, afirmou Furtado”

Folha.uol.com.br – 24 de setembro de 2020.

De qualquer maneira, a Lei Estadual 3.462/19, alterada pela presente Medida Provisória 08/2021, devidamente justificada pela excepcionalidade da crise sanitária da COVID 19, suspende expressamente a concessão de progressões funcionais previstas nas leis dos diversos quadros de pessoal que integram o Poder Executivo Estadual, até 31 de dezembro de 2021.

Nesse sentido, bastaria ao Governador do Estado do Tocantins a simples prorrogação de vigência do período fixado nos arts. 1º e 4º da Lei 3.462/19, suspendendo a concessão de benefícios remuneratórios funcionais, a qualquer título, até o final do corrente ano, por conta das consequências nefastas da crise sanitária ainda vigente.

Não fica tão claro qual o alcance e o objetivo do art. 1º da proposição ao autorizar o processamento das evoluções funcionais dos servidores públicos do Poder Executivo Estadual, dando a entender que os reflexos econômicos dessas promoções e progressões seriam pagos a partir de janeiro de 2022, se não houver nenhuma outra alteração da lei.

Repare Sr. Procurador Geral, que até a Lei Federal que trata da matéria foi mal redigida em seu texto final, por conta das inúmeras interferências políticas, trazendo dúvidas, incertezas e interpretações conflitantes e não seria nada interessante que a presente norma tenha o mesmo problema de interpretação e aplicação.



ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO
CONCLUSÃO

Considerando as circunstâncias que envolvem a presente crise sanitária do Coronavírus, a edição da Medida Provisória 8/21 reveste-se, a princípio, dos requisitos constitucionais e legais necessários a sua regular tramitação e apreciação política desse Parlamento.

Entretanto, seria prudente que a Comissão de Constituição Justiça e Redação, antes de remeter a matéria ao escrutínio do plenário, a luz dos princípios constitucionais que regem a administração pública, analisasse detidamente o conteúdo normativo e as reais finalidades e consequências dos arts. 1º e 2º da proposição, para evitar controvérsias e a judicialização futura de eventuais direitos dos servidores do Poder Executivo Estadual.

Procuradoria Jurídica da Assembleia Legislativa,
em 24 de maio de 2021.


Sérgio Ricardo Vital Ferreira
Procurador Jurídico
Matrícula nº 275



**ESTADO DO TOCANTINS
PODER LEGISLATIVO**

MP N° 8/2021

AUTOR: GOVERNADOR DO ESTADO

ASSUNTO: Dispõe sobre o processamento de evoluções funcionais, na forma que especifica e adota outras providências.

DESPACHO N° 009/2021/LEG/PGA/AL

Aprovo o Parecer Jurídico do ilustre Procurador desta Casa, *Dr. Sérgio Ricardo Vital Ferreira*.

Encaminhe-se ao Excelentíssimo Senhor Deputado Ricardo Ayres, relator do presente processo, para as devidas providências.

Gabinete do Procurador-Geral da Assembleia Legislativa, em 26 de maio de 2021.


Angelino Madeira
Subprocurador Geral da Assembleia
Mat. 159