

**PARECER JURÍDICO:**

Por solicitação do Sindicato dos Docentes da Universidade Estadual de Ponta Grossa - SINDUEPG, segue parecer jurídico sobre a proposta de lei complementar paranaense 04/2019:

**DO CONTINGENCIAMENTO DOS DIREITOS  
DOS SERVIDORES ESTADUAIS DO ESTADO DO PARANÁ:**

O Chefe do Poder Executivo do Paraná, Carlos Massa Ratinho Junior (PSD), apresentou projeto de lei complementar n.º 04, de 16/04/2019 (PLC 04/2019), o qual possui como proposta implementar um novo regime de gestão administrativa e de finanças públicas no âmbito do Estado do Paraná, com base na necessidade de *“alcançar e manter o equilíbrio das contas públicas e o alinhamento do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, com metas estabelecidas no planejamento de longo prazo do Estado.”*<sup>1</sup>

Na verdade, essa proposta foi estruturada sobre três pilares básicos: **1º)- delimitação temporal de 20 anos** (§1º do art.2º) e **2º)- afastamento da relação de proporcionalidade entre receitas e despesas como limite fiscal objetivo para o plano plurianual e as leis orçamentárias anuais** (art. 2º, inciso II) e **3º)- contingenciamento preventivo dos direitos dos servidores** (arts. 16, 18 e 19);

A execução dessa proposta se dará mediante elaboração de um Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo (PDLP), por um Conselho de Gestão Governamental (CGG), pautado na restrição de alocação de recursos em determinadas áreas ou despesas a ser definido no PDLP, focado, exclusivamente, na disponibilidade orçamentária e financeira, ou seja, a criação

---

<sup>1</sup> Mensagem n.º 16/2019 do Governador do Estado.

**RODRIGUES & OLIVEIRA  
ADVOGADOS ASSOCIADOS**

ou expansão de ação governamental dependerá de prévia dotação orçamentária e aprovação pelo PDLP.

Em conformidade com a proposta de estagnação em valores reais das despesas orçamentárias – incluída a folha de pagamento dos servidores estaduais, o PLC 04/2019 inclui restrições e impõe congelamentos dos reajustes salariais, avanços e crescimentos na carreira, enquadramento salariais, transições na carreira e demais vantagens eventuais e pessoais dos servidores (art. 16, § 2º), caso a receita não se adeque ao novo regime fiscal a ser pormenorizado pelo PDLP, cujos termos serão definidos por um Conselho regulamentado por ato do Chefe do Executivo (art. 11, §3º).

Os requisitos para aquisição do direito à promoção, progressão ou qualquer outro avanço na carreira, além daqueles previstos no estatuto funcional específico do servidor público, a existência de disponibilidade orçamentária e financeira para a despesa, atestada pela Instituição de Ensino Superior competente – no caso, UEPG, a existência de vaga na classe ou nível superior e a publicação de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 19).

Esse PLC 04/2019 promove a incorporação, por lei complementar, do verdadeiro contingenciamento dos direitos dos servidores estaduais, o que, na prática, enseja a extinção deles do patrimônio dos servidores.

Condicionar o pagamento à existência de disponibilidade orçamentária e financeira para a despesa de todas e quaisquer vantagens eventuais e pessoais dos servidores significa dizer que os direitos elementares previstos na Constituição da República, como irredutibilidade de proventos, horas extras, 13º salários, férias com 1/3, adicional noturno, licença gestante, adicional de periculosidade e insalubridade, quinquênios, licenças especiais poderão ser

**RODRIGUES & OLIVEIRA  
ADVOGADOS ASSOCIADOS**

congelados, reduzidos ou retirados a qualquer tempo e pelo prazo de vinte anos.

Todos esses direitos, nos termos em que o PLC 04/2019 conferiu “nova” regulamentação, foram rebaixados à condição de “despesas”, e como tais, qualquer expansão – reposição da inflação, por exemplo - de despesas, além de atender uma série de exigências – *justificativa do ordenador da despesa, estimativa de impacto orçamentário-financeiro, comprovação de que não excedeu os limites de despesa de pessoal*, ainda dependerá de parecer favorável da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) - (art.13 do PCL 04/2019) para ser autorizado seu pagamento.

Sucedem que todos esses direitos dos servidores constituem o "mínimo intangível", são direitos fundamentais, ou seja, não se pode cogitar em falar em frustração do direito ao pagamento de verbas trabalhistas em nome de restrições orçamentárias falseadas. A falta de recursos orçamentários não é argumento capaz de legitimar a pretensão do Governo do Estado do Paraná de se desvencilhar de suas obrigações constitucionais, como, para citar um exemplo, com o pacto civilizatório contido na expressão de dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III da CF). Pagar os direitos trabalhistas mínimos é obrigação inescapável do Governo do Estado, é retribuir justamente o empenho da força de trabalho de seus servidores para uma vida digna.

Esses direitos apresentam proteção reforçada - previstos na Constituição Federal e Estadual, contra o arbítrio e a invasão de propostas legislativas inferiores, no caso, lei complementar.

Em outras palavras, todo e qualquer direito previsto na Constituição Federal e na Constituição do Estado do Paraná "*não pode converter-se em promessa constitucional inseqüente, sob pena de o Poder Público,*

**RODRIGUES & OLIVEIRA  
ADVOGADOS ASSOCIADOS**

*fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado.*" (RTJ 175/1212-1213, Rel. Min. CELSO DE MELLO), ainda que o esvaziamento desses direitos seja previsto em lei complementar, exatamente porque lei complementar não pode contrariar a Constituição e a ela deve se submeter.

Sobrevém destacar que os direitos trabalhistas elementares citados acima constituem aquilo que o próprio Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a Ação de Cumprimento de Preceito Fundamental n.º 45 (APDF 45), denomina de "*reserva do possível*", a fim de garantir a sua efetivação.

Nesta APDF discutiu-se exatamente o que o Governo do Estado pretende executar – não pagar direitos mínimos em razão das diretrizes da lei orçamentária e do plano plurianual, agora pautadas num futuro PDLP norteado pelos restritos termos do citado PLC 04/2019.

Eis o posicionamento do STF sobre a matéria, através do voto do Ministro *Celso de Mello*:

“Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. Daí a correta ponderação de ANA PAULA DE BARCELLOS ("A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais", p. 245-246, 2002, Renovar): "Em resumo: a limitação de recursos existe e é uma

**RODRIGUES & OLIVEIRA  
ADVOGADOS ASSOCIADOS**

contingência que não se pode ignorar. O intérprete deverá levá-la em conta ao afirmar que algum bem pode ser exigido judicialmente, assim como o magistrado, ao determinar seu fornecimento pelo Estado. Por outro lado, não se pode esquecer que a finalidade do Estado ao obter recursos, para, em seguida, gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, é exatamente realizar os objetivos fundamentais da Constituição. **A meta central das Constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem-estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência.** Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir. O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível." (sem negrito e grifo no original)

Destaca-se, assim, que há imposição constitucional para concretização dos direitos trabalhistas elementares. É obrigação do Governo do Estado garantir esses direitos econômicos aos servidores, que trabalham e executam no fronte as políticas públicas<sup>2</sup> do Governo, principalmente quando a intenção do PLC 04/2019 é definir a “direção e o progresso econômico social” (art. 2º, §1º do PLC 04/2019).

Não se trata de uma escolha política pagar os direitos trabalhistas elementares – previstos na Constituição Federal e Estadual, por aqueles que exercem a chefia do Poder Executivo ou Legislativo, mediante proposta e

---

<sup>2</sup> O art. 1º do PLC 04/2019 deixa muito específico que o objeto do projeto de lei complementar é “alcançar uma atuação responsável e eficiente dos agentes públicos”.

## RODRIGUES & OLIVEIRA ADVOGADOS ASSOCIADOS

aprovação de leis para esse fim. Não há absoluta liberdade de atuação por esses Poderes para neutralizarem (congelarem) direitos dos servidores, comprometendo a eficácia dos direitos dos trabalhadores.

Por todas essas razões, o contingenciamento dos direitos dos servidores estaduais do Estado do Paraná estampados no PLC 04/2019 do Chefe do Poder Executivo se mostra flagrantemente inconstitucional e não possui condições de aprovação junto à Comissão de Constituição e Justiça da ALEP (art. 41 do Regimento Interno da ALEP – Resolução 11/2016), a qual deve emitir parecer quanto à constitucionalidade, legalidade e juridicidade das proposições, ou seja, aprovar desde que, no mínimo, esteja em conformidade com a Constituição Federal e Constituição do Estado do Paraná.

A proposta do PLC 04/2019 encontra-se na Diretoria Executiva da Assembleia Legislativa do Estado e *“o líder do governo na Assembleia Legislativa (Alep), deputado estadual Hussein Bakri (PSD), afirmou que o projeto não irá tramitar até que ele faça o debate com o governador sobre os questionamentos apresentados pelos representantes dos servidores”*<sup>3</sup> em razão da reunião do último dia 03/05/2019 com a Comissão de Negociação da data-base, composta por membros da Fórum das Entidades Sindicais do Paraná (FES), muito embora, em consulta realizada no portal eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP), em 09/05/2019, conste em tramitação<sup>4</sup>.

Não há qualquer formalização da suspensão do PLC 04/2019 na ALEP, e, numa remota e improvável - espera-se, aprovação na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da ALEP, poder-se-ia, em tese, analisando

---

3

<https://fesparana.wordpress.com/2019/05/03/comissao-de-negociacao-da-data-base-realiza-pri-meira-reuniao-de-trabalho/?fbclid=IwAR3BN0pQKUT12iYeHOB2cGolrXN0pI0F03i6E2AJFZfLH3fXSFPD4rK2Et4>

<sup>4</sup> <http://portal.alep.pr.gov.br/index.php/pesquisa-legislativa/proposicao?idProposicao=83129>

**RODRIGUES & OLIVEIRA  
ADVOGADOS ASSOCIADOS**

previamente os termos do parecer da CCJ, demandar judicialmente um Mandado de Segurança a fim de obstar o trâmite legislativo do PLC 04/2019.

Para o momento atual, somente a mobilização dos trabalhadores, lideranças sindicais e o próprio FES, numa ação política, podem parar essa ameaça de extinção de direitos trabalhistas elementares dos servidores do Estado do Paraná.

Ponta Grossa, 09/05/2019.

Paulo Eduardo Rodrigues  
OAB/PR 43.909