

## **A Lei Complementar Estadual n.º 231, de 17 de dezembro de 2020 e o Direito à Progressão Horizontal de Carreira dos Militares Estaduais**

### **Complementary State Law n.º 231, of December 17, 2020 and the Right to Horizontal Career Progression of State Military**

DOI:10.34117/bjdv7n12-059

Recebimento dos originais: 12/11/2021

Aceitação para publicação: 03/12/2021

#### **Valmor Anderson Pereira**

Tenente-Coronel da Polícia Militar do Paraná

Bacharel em Direito pela Universidade Tuiuti do Paraná

Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais na Polícia Militar de Santa Catarina

Curso Superior de Polícia pela Academia Policial Militar do Guatupê

Avenida Marechal Floriano Peixoto, 1401 – Curitiba - PR

E-mail: andersonpol@gmail.com

#### **Adilson da Silva**

Tenente-Coronel da Polícia Militar do Paraná

Bacharel em Administração pelas Faculdades SPEI

Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais na Polícia Militar de Santa Catarina

Curso Superior de Polícia pela Academia Policial Militar do Guatupê

Avenida Marechal Floriano Peixoto, 1401 – Curitiba - PR

E-mail: adilson\_pol@gmail.com

#### **RESUMO**

O presente artigo objetiva uma breve análise sobre a controvérsia de interpretação do conteúdo da Lei Estadual nº 17.169, de 24 de maio de 2012, denominada Lei do Subsídio da Polícia Militar do Paraná, tendo em vista a promulgação da Lei Complementar Estadual n.º 231, de 17 de dezembro de 2020, no que se refere à concessão do direito à progressão horizontal de carreira dos militares estaduais paranaenses, com a implantação das vantagens financeiras decorrentes, nos casos em que os policiais militares são transferidos para a inatividade antes da conformação do processo burocrático que culmina com a autorização governamental e a devida publicação no Diário Oficial do Estado do Paraná. A progressão horizontal é um instituto de desenvolvimento de carreira presente na estrutura remuneratória de diversas carreiras do serviço público e compõe os proventos dos Policiais Militares há décadas, consolidada pela Lei do Subsídio e adimplida até o ano de 2020, apesar dos solavancos de motivação orçamentária e financeira que resultaram em atrasos na implantação, porém sem controvérsias no que diz respeito à situação funcional de atividade ou inatividade do militar estadual, desde que o direito tenha se consumado enquanto no serviço ativo. Como método foram analisadas as principais leis que interferem na alteração sobre o tema, explorados os pareceres e informações que permeiam o assunto, além da doutrina aplicável. Conclui-se que é necessária uma pacificação sobre a questão, promovendo a melhor interpretação sistêmica das leis, com o respeito aos princípios que regem a administração pública, por um lado protegendo o erário e, por outro, respeitando-se o direito do administrado.

**Palavras-chave:** Militar Estadual; Subsídio; Progressão Horizontal; Inatividade.

## **ABSTRACT**

This article aims at a brief analysis of the controversy over the interpretation of the content of State Law No. 17,169, of May 24, 2012, known as the Paraná Military Police Subsidy Law, in view of the enactment of State Complementary Law No. 231, of December 17, 2020, with regard to the granting of the right to horizontal career progression for the Paraná state military, with the implementation of the resulting financial advantages, in cases where military police officers are transferred to inactivity before the conformation of the bureaucratic process that culminates with government authorization and proper publication in the Official Gazette of the State of Paraná. Horizontal progression is a career development institute present in the remuneration structure of several public service careers and has been part of the earnings of Military Police for decades, consolidated by the Subsidy Law and fulfilled until the year 2020, despite the bumps in budget motivation and which resulted in delays in implementation, but without controversies with regard to the functional status of activity or inactivity of the state military, provided that the right has been consummated while in active service. As a method, the main laws that interfere in the altercation on the subject were analyzed, the opinions and information that permeate the subject were explored, in addition to the applicable doctrine. It is concluded that a pacification on the issue is necessary, promoting a better systemic interpretation of the laws, with respect for the principles that govern public administration, on the one hand protecting the treasury and, on the other, respecting the rights of the administrator.

**Keywords:** Military; Criminal Law; Police; Crime.

## **1 INTRODUÇÃO**

A Lei Estadual n.º 17.169, de 24 de maio de 2012 (PARANÁ, 2012), denominada Lei do Subsídio da PMPR, traz em seu bojo a previsão de dois modos de desenvolvimento de carreira, quais sejam, o vertical, por meio das promoções dentro dos quadros, nos níveis hierárquicos estruturados em Postos e Graduações, e o horizontal, composto por níveis, denominadas referências, atingidas pelo acúmulo de tempo de serviço.

Com o advento da Lei Complementar Estadual n.º 231, de 17 de dezembro de 2020 (PARANÁ, 2020), que estabeleceu normas voltadas à gestão fiscal do Estado do Paraná, entre outras providências, militares estaduais que completaram o requisito temporal previsto pela Lei Estadual 17.169 (PARANÁ, 2012), em data anterior ao ingresso na reserva remunerada, passaram a permanecer em nível horizontal de carreira incompatível com o tempo de serviço previsto na Lei do Subsídio, motivado por interpretações peculiares por estamentos da administração pública sobre o conteúdo da Lei Complementar n.º 231/2020.

A Lei Complementar Estadual n.º 231/2020 (PARANÁ, 2020), em especial o artigo 13, parágrafo único, e demais dispositivos constantes do Capítulo IV daquele diploma legal, trouxe em seu bojo a determinação de que as promoções e progressões ocorridas no âmbito do Poder Executivo do Estado do Paraná possuem como requisitos, além dos previstos na legislação de cada quadro ou carreira funcional de servidores, a 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.

Destarte, conforme Parecer n.º 013/2021, de 23 de junho de 2021 (PARANÁ, 2021a), de lavra da Procuradoria Geral do Estado (PGE), concluiu-se que os servidores estaduais, cujas carreiras possuíam previsão legal de efeitos a partir de qualquer momento que não fosse a publicação de ato do Chefe do Poder Executivo em Diário Oficial, e que, de fato, preencheram todos os requisitos para tanto, antes da entrada em vigor da Lei Complementar Estadual n.º 231/2020 (PARANÁ, 2020), poderiam ter seus desenvolvimentos funcionais implementados nos termos da legislação anteriormente vigente, desde que se trate de mera inclusão em folha de pagamento.

Em paralelo aos entendimentos exarados pela PGE, órgão responsável pela gestão dos recursos humanos do Estado do Paraná, firmou o entendimento que, com o advento da Lei Complementar n.º 231/2020 (PARANÁ, 2020), tem-se o imperativo da comprovação da disponibilidade financeira, orçamentária e o Decreto do Chefe do Poder Executivo, enquanto ato concessivo da progressão, sejam providenciados dentro do período em que os possíveis beneficiários ainda se encontrem no serviço ativo.

Sobre este tema, com o devido acato e reverência aos posicionamentos divergentes, é que este sucinto artigo tem por objetivo ponderar sobre os entendimentos e seus corolários, trazendo a lume o conteúdo da Lei do Subsídio e sua plena validade perante a Lei Complementar n.º 231/2020 (PARANÁ, 2020), e o decorrente direito à progressão horizontal de carreira, especificamente no caso dos militares estaduais, carreira típica de Estado e com legislação peculiar.

## **2 METODOLOGIA**

Este artigo fundou-se em análises bibliográficas e documentais, verificando a legislação vigente e doutrina sobre o assunto, além de pareceres que permeiem o assunto (RAMPAZZO, 2005). A pesquisa foi qualitativa, bibliográfica narrativa do tipo exploratória e o método de abordagem foi o dedutivo que, de acordo com Fachin (2006,

p. 32), caracteriza-se como “um conhecimento que se obtém de forma inevitável e sem contraposição, partindo-se do geral para o particular, ou seja, do conhecimento universal para o conhecimento particular”. Desse modo, a presente pesquisa, quanto ao seu nível, ainda pode ser qualificada como exploratória, conforme Gil (2002, p. 41), pois “tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o tema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses”.

Sendo assim, para a realização da análise da literatura, da interpretação e análise crítica pessoal do pesquisador, foi empregada a revisão narrativa, um tipo de revisão bibliográfica, considerada como uma revisão tradicional ou exploratória, que não possui uma definição de critérios rígidos, sem uma sistemática, permitindo ao pesquisador incluir documentos conforme a sua viabilidade, não havendo a apreensão em exaurir as fontes de informação (CORDEIRO *et al.*, 2007).

### 3 DESENVOLVIMENTO

A Polícia Militar é órgão de segurança pública subordinado ao Governador do Estado, conforme previsto no art. 144 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), art. 46 e 49 da Constituição Estadual (PARANÁ, 1989), art. 4º do Decreto-Lei n.º 667, de 2 de julho de 1969 (BRASIL, 1969) e art. 10 do Decreto Federal n.º 88.777, de 30 de setembro de 1983 (BRASIL, 1983), sendo responsabilidade do Comando-Geral a administração e emprego da Corporação, para os devidos trâmites administrativos e políticos necessários à plena gestão da instituição (SEMMER, SILVA, 2021).

A carreira do militar estadual é regida por uma série de institutos absolutamente característicos, seja pela imposição de uma série de obrigações distintas, seja pela previsão de algumas prerrogativas inerentes ao exercício da profissão. O instituto basilar que regula o subsídio no âmbito da Polícia Militar do Paraná é a Lei Estadual n.º 17.169, de 24 de maio de 2012 - Lei do Subsídio (PARANÁ, 2012). Para melhor compreendermos o tema, é essencial delimitar que os institutos da promoção e progressão são diversos. Observando os artigos que consolidam os conceitos, entendemos claramente a diferenciação:

**Art. 6º.** O subsídio do militar estadual, carreira organizada em níveis hierárquicos, será estruturado em 11 (onze) referências para cada posto ou graduação, conforme Anexo I.

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

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

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

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

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

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

**§ 6º.** Não haverá progressão de militares da reserva remunerada, reformados e geradores de pensão. (grifos nossos) (PARANÁ, 2012).

Seguindo a leitura da Lei do Subsídio (PARANÁ, 2012), com especial atenção ao ANEXO III – DESENVOLVIMENTO NA CARREIRA – PROGRESSÃO – PMPR, observamos a Tabela 1, que estabelece o tempo necessário para obtenção de cada uma das referências, em uma informação absolutamente clara, objetiva e inconteste, em que há a previsão de que o militar estadual, ao completar os 35 (trinta e cinco) anos de serviços, progride para a referência 11, que não foi alterada pela Lei Complementar n.º 231/2020 (PARANÁ, 2020):

Tabela 1 – Desenvolvimento na carreira – progressão Polícia Militar do Paraná.

TEMPO DE EFETIVO SERVIÇO	REFERÊNCIA NO POSTO
Ingresso a 5 anos incompletos	1
5 anos completos a 10 anos incompletos	2
10 anos completos a 15 anos incompletos	3
15 anos completos a 20 anos incompletos	4
20 anos completos a 25 anos incompletos	5
25 anos completos a 27 anos incompletos	6
27 anos completos a 29 anos incompletos	7
29 anos completos a 31 anos incompletos	8
31 anos completos a 33 anos incompletos	9
33 anos completos a 35 anos incompletos	10
35 anos completos	11

Fonte: PARANÁ (2020).

Ao analisar sistemicamente a legislação que regula a carreira de militar estadual, devemos observar o previsto no Art. 157 da Lei n.º 1.943, de 23 de junho de 1954 - Código da PMPR (PARANÁ, 1954), que estabelece que será transferido compulsoriamente para a reserva remunerada o militar estadual que conte, ou venha a contar, com 35 anos de

serviço público, além de outras previsões de reserva voluntária, com tempos diferenciados, sobre as quais aqui não cabe discorrer em razão da complexidade do tema.

Diante disto, mantida a interpretação apresentada por parte do sistema de gestão público de pessoal do Paraná, de que a Autorização Governamental é necessária à implantação, o que nos parece inconteste diante da nova norma, porém, que esta deve ocorrer no tempo em que o agente se encontra no serviço ativo, nos deparamos com um conflito na interpretação das leis. Enquanto a Lei do Subsídio prevê indubitavelmente a progressão para a referência 11 aos 35 (trinta e cinco) anos completos de serviço, além de referências anteriores que podem ocorrer enquanto o Policial Militar está no serviço ativo, mas a reserva sobrevenha antes da completude do longo e burocrático processo de implantação, outra lei é interpretada de maneira elastecida, restritivamente no sentido de que não se pode conceder a progressão se o militar estadual não mais estiver em serviço ativo, tornando a previsão insculpida na Lei n.º 17.169/2012 letra morta (PARANÁ, 2012).

Em virtude dos reflexos materiais inegáveis e da potencial possibilidade de judicialização que só faz aumentar o já saturado sistema judicial paranaense, há de se pacificar os entendimentos, com a submissão das ações administrativas ao conteúdo da norma em vigência, bem como o respeito ao erário e aos administrados, solucionando-se o conflito ora enfrentado entre o entendimento sobre a Lei Complementar n.º 231/2020 (PARANÁ, 2020), que abrange uma gama de temas relativos às finanças públicas e gestão, e traz, entre tantas outras, uma previsão de aplicação de efeitos financeiros e funcionais a partir da publicação do ato concessivo em diário oficial, e os mandamentos da Lei n.º 17.169/2012 - Lei do Subsídio da PMPR (PARANÁ, 2012), norma bastante específica que regula o subsídio dos militares estaduais e traz peremptoriamente um sistema de progressão horizontal, atrelado ao acúmulo de tempo de serviço, cujo marco temporal é unicamente a data de ingresso no serviço público. A Lei Complementar n.º 231/2020 alterou a Lei do Subsídio, agregando o § 7º ao art. 7º:

§ 7º. 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 (PARANÁ, 2020).

Não se discute aqui a alegação da administração pública de que somente diante da disponibilidade orçamentária e financeira e da publicação do ato concessivo pelo Chefe

do Poder Executivo é que se concede o direito à progressão. O que se deve atentar é que resta cristalino que o militar estadual, ao completar 35 anos de serviço ativo, adquire o direito à referência 11 (onze), além, obviamente, daqueles que alcançam referências anteriores, que também podem ser incorporadas às vésperas da inatividade, vantagem pecuniária prevista em lei que depende única e exclusivamente do acervo temporal acumulado ao longo da carreira.

Conformando as duas legislações e suas interpretações a priori conflitantes, temos de um lado o direito do militar à sua progressão, de acordo com a Lei do Subsídio, e do outro lado, o Estado, afirmando que o termo inicial dos efeitos funcionais corresponde à publicação do ato concessivo em diário oficial, ante as modificações trazidas pela lei complementar nº. 231/2020.

Para se harmonizar os dois conteúdos normativos, precisamos compreender e reafirmar dois pontos essenciais: quando o militar estadual cumpre o requisito para a progressão, assim como quais são os efeitos funcionais e financeiros da progressão de carreira prevista pela Lei do Subsídio.

O militar estadual é regido por leis deveras específicas, que diferenciam sua carreira de outras carreiras típicas de estado por uma série de questões deveras peculiares. Em relação ao militar estadual paranaense, sua remuneração é regida por lei especial, a já citada Lei do Subsídio, e todos os seus direitos e vantagens são adquiridos enquanto no serviço ativo, restando aos integrantes dos quadros da reserva e reforma o direito à paridade com os ativos. Especificamente em relação à progressão horizontal, onde os níveis são denominados referências, o militar estadual atinge a referência 11 (onze) no último dia do seu serviço ativo, ou seja, ao completar 35 (trinta e cinco) anos de serviço, quando então, com base nas normas em vigor, é compulsoriamente transferido para a reserva remunerada.

Destarte, o militar estadual adquire o direito às referências previstas em lei somente durante o tempo em que estiver no serviço ativo. Transferido para a reserva remunerada, seja compulsoriamente aos 35 anos de serviço, ou voluntariamente antes disso, não há mais que se falar em progressão. Todos os benefícios se conformam e configuram na ativa e são adquiridos inexoravelmente antes da inatividade, restando o exaurimento do ato complexo com a publicação em diário oficial do decreto governamental e a devida implantação dos valores correspondentes em seu subsídio.

Quanto aos efeitos da progressão horizontal, não há muita digressão a ser realizada: a repercussão é única e tão somente financeira. Completado o tempo de serviço

acumulado, com os interregnos de quinquênios ou biênios, fará jus o militar estadual a um acréscimo pecuniário ao seu subsídio. Evidente, portanto, a inexistência de progressão de qualquer militar da reserva remunerada ou reforma. A própria Lei do Subsídio, nos parágrafos 3º e 6º do artigo 7º trazem esta vedação. Certamente, o espírito da lei ao estabelecer esse defeso, foi o de estancar o desenvolvimento de carreira do militar estadual ao tempo em que é transferido para a inatividade. Porém, a progressão se configura no serviço ativo, e a sua efetivação, com os devidos efeitos, neste caso exclusivamente financeiros, depende dos requisitos legais, que são completados com a publicação do decreto governamental em diário oficial.

Não nos parece razoável que o legislador estabelecesse um direito, qual seja o da obtenção da referência pelo tempo de serviço, e, ao mesmo tempo, criasse uma regra que impedisse a consecução plena desse direito. Seria um contrassenso. Ocorre que, em razão das peculiaridades de gestão pública, há um caminho burocrático a ser percorrido entre o cumprimento dos requisitos objetivos de lei pelo tutelado, neste caso o acúmulo do tempo de serviço, e a publicação do decreto concessivo em diário oficial.

Conforme se extrai das próprias manifestações da PGE, a exemplo do Parecer nº 22/2018 – PGE (PARANÁ, 2018), o decurso do tempo de efetivo exercício prestado ao Estado do Paraná, e o decorrente preenchimento do requisito temporal da progressão durante o serviço ativo, produz efeitos, cumpridos os requisitos novéis trazidos pela Lei Complementar nº. 232/2020 (PARANÁ, 2020), ainda que o servidor venha a se tornar inativo. Nada mais, nada menos.

Vejamos alguns trechos do Parecer n.º 22/2018 – PGE (PARANÁ, 2018), que corroboram o entendimento de que a concessão da progressão está intrinsecamente ligada ao acervo do tempo de serviço, conforme previsão legal, relevando ser ato vinculado, sujeito somente à disponibilidade orçamentária e financeira, além da publicação em diário oficial trazida pela alteração legislativa:

No tocante à progressão dos Militares, a Procuradoria Geral do Estado já editou a Orientação Administrativa nº 011-PGE, de 16/12/2016, com a seguinte redação:

“Preenchido o requisito legal estabelecido nos parágrafos 4º e 5º do art. 7º da Lei Estadual nº 17.169 de 2012, qual seja, decurso de período de tempo de efetivo exercício prestado ao Estado do Paraná, a progressão respectiva, por ser ato vinculado, deve ser implementada no histórico funcional e no contracheque do servidor militar, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.”

[...]

Nesse passo, no que concerne às progressões, quando o preenchimento do requisito temporal ocorrer na atividade, ela produz efeitos ainda que o servidor venha a se tornar inativo (PARANÁ, 2018).

Podemos trazer à baila, ainda, o Parecer n° 011/2019 – PGE (PARANÁ, 2019), exarado para complementar e esclarecer a matéria enfrentada no parecer anterior, 22/2018 – PGE (PARANÁ, 2018), reafirmando que, quando o preenchimento do requisito temporal da progressão ocorrer na atividade, ela produzirá efeitos, ainda que o servidor venha a se tornar inativo.

Compreendido o instituto discutido, cabe observar o conteúdo da Lei Complementar Estadual n.º 231/2020 (PARANÁ, 2020), em especial o art. 13. Inexiste, portanto, qualquer vedação à concessão do direito adquirido em conformidade com a legislação vigente, mas meramente a exigência do cumprimento dos requisitos nela estabelecidos, além daqueles previstos em legislação própria. O Parágrafo Único do mesmo artigo traz exclusivamente a determinação do termo inicial dos efeitos e veda efeitos retroativos. Nenhuma previsão de que a transferência para a inatividade suprima o direito configurado enquanto no serviço ativo.

Não se evidencia qualquer menção de proibição à concessão em tempo distinto daquele em que o direito se configurou, sobretudo, pelos seus fundamentos, carecendo somente do exaurimento das exigências fundadas nos conceitos orçamentários e financeiros, além da devida publicação do ato competente. Ademais, não se constata qualquer referência de limitação ao tempo dessa concessão ou impedimento à satisfação do direito pela mudança no status de atividade do militar estadual, ou de qualquer outro agente público, desde que tenha cumprido os requisitos previstos na norma especial enquanto no serviço ativo, mas simplesmente uma regulamentação balizadora sobre o tempo de início dos efeitos funcionais e financeiros, vedada a retroação.

Avançando um pouco mais na análise dos argumentos, examinando os Pareceres 013/2021 (PARANÁ, 2021a) e 014/2021 (PARANÁ, 2021b), ambos da PGE, além da Resolução n.º 152/2021 – PGE (PARANÁ, 2021c), utilizadas como argumentos para sustar a concessão do direito à progressão horizontal para aqueles militares estaduais que foram inativados, mesmo tendo cumprido o requisito temporal previsto em lei enquanto no serviço ativo, continuamos na mesma vereda, não apurando qualquer inferência sobre a impossibilidade legal de concessão do direito de progressão previsto na Lei do Subsídio, senão o cumprimento dos regramentos específicos já citados nos itens acima.

O Parecer 13/2021 – PGE (PARANÁ, 2021a) reafirma o conteúdo da Lei Complementar n.º 231/2020 (PARANÁ, 2020), minuciando as exigências da disponibilidade orçamentária e financeira, da assinatura do Decreto do Chefe de Poder Executivo, como instrumento legítimo para exaurir o ato complexo e marco temporal para implantação dos efeitos prospectivos, e a necessária publicação em diário oficial. O Parecer 14/2021 – PGE (PARANÁ, 2021b) segue nessa mesma senda, porém, com minúcias relativas às promoções da Polícia Militar do Paraná, e neste também não se verifica qualquer afirmação ou alusão que justifique a inferência para negativa de concessão de progressões aos policiais militares paranaenses.

Em um paralelo, ao deslindar o entendimento, ao contrário da interpretação restritiva de direitos que a administração pública quer impor, a recentíssima Resolução PGE 152/2021 (PARANÁ, 2021c), de 13 de agosto de 2021, ao abordar a temática da promoção de inativos, reconhece que os efeitos devem ser adimplidos ao servidor já aposentado, caso a promoção tenha ocorrido durante o período ativo do servidor, mesmo que a lei vede a promoção de inativos. O ponto focal de toda a discussão, parece estar na vedação aos efeitos retroativos de promoções ou progressões. A intenção é evitar o pagamento ou concessão de outras vantagens senão aquelas prospectivas, a partir da data da publicação do decreto concessório, e não suprimir um direito expresso em lei.

Portanto, salvo outras interpretações mais acuradas, não se vislumbra na lei ou nos pareceres citados qualquer impedimento à concessão da vantagem prevista em Lei, válida e constitucional, em tempo diverso, pela passagem do militar estadual ou qualquer outro agente público para a inatividade. Ao contrário, escrutinando as manifestações da douta Procuradoria Geral do Estado, os argumentos são bastante sólidos na defesa da segurança jurídica, da proteção à confiança e do cumprimento das leis vigentes. Vejamos um trecho do Parecer 013/2021:

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 (PARANÁ, 2021a).

Ponderando tudo o que há na lei sobre o objeto em discussão e os pareceres que as analisam, podemos perceber cristalinamente que interpretar a norma de forma a tolher o direito manifesto de progressão horizontal dos militares estaduais, em razão da

morosidade típica do poder público, é uma afronta inegável aos princípios da administração pública.

Apesar de discutível, a submissão da concessão do direito ao processo burocrático estatal e todos os efeitos dos extensos lapsos necessários à tramitação procedimental, com o assentimento dos efeitos somente após a publicação do ato governamental, ainda pode ser submetida a um juízo de aceitação, em razão das realidades que interferem na gestão orçamentária e financeira do erário, inobstante não parecer ser o caso em análise, onde a *mens legis* transparece o intento de conceder o benefício somente com o acervo temporal. Porém, há de se permear razoabilidade nesse entendimento que remete ao poder discricionário da administração, para que a segurança jurídica e os direitos fundamentais à correta administração pública sejam preservados. Nas palavras de Carvalho Filho (2014, p. 52): “não se deve cogitar da discricionariedade como um poder absoluto, intocável, mas sim como uma alternativa outorgada ao administrador público para cumprir os objetivos que constituem as verdadeiras demandas dos administrados”.

Carvalho Filho (2014) discorre sobre as limitações ao poder discricionário, o que se encaixa perfeitamente em nossa análise, quando a norma específica, qual seja a Lei do Subsídio, tem a finalidade da progressão horizontal, cumpridos os requisitos normativos, e a administração busca uma interpretação completamente diversa à finalidade da lei:

Um dos fatores exigidos para a legalidade do exercício desse poder consiste na *adequação* da conduta escolhida pelo agente à finalidade que a lei expressa. Se a conduta eleita destoar da finalidade da norma, é ela ilegítima e deve merecer o devido controle judicial (CARVALHO FILHO, p. 52, 2014).

Outrossim, os preceitos da administração pública expressos na Constituição Federal devem nortear as ações dos agentes públicos, evitando descompassos e o enfraquecimento do estado democrático de direito. Como corolários dos princípios expressos, Carvalho Filho (2014) aponta que temos também os princípios reconhecidos e, entre eles, cabe ressaltar a importância da segurança jurídica ou proteção à confiança, pois a estabilidade das relações é essencial ao equilíbrio do regime democrático.

No assunto aqui enfrentado, essa relação de estabilidade é comprometida, pois, a administração vale-se de uma interpretação bastante peculiar, atuando *ultra legem*, submetendo o administrado às vicissitudes da gestão pública e flutuações do processo burocrático, suprimindo um direito previsto em lei e adquirido plenamente sob sua égide, sob justificativa da necessidade do processamento burocrático, argumentando a mudança de condição do militar estadual, ocorrida depois de cumpridos os requisitos claramente

expressos na norma. Apesar da expressa disposição legal, não há qualquer confiança de que o estado cumprirá sua obrigação, por conta das interpretações impostas na gestão do patrimônio funcional do servidor.

Por fim, cabe aqui uma breve reflexão sobre o princípio da igualdade, previsto no art. 5º de nossa Carta Magna e, em tese, desrespeitado pela administração paranaense quando impõe aos militares estaduais tratamentos diferenciados em razão da sua condição de ativo ou inativo quando da assinatura do decreto concessivo. A Lei do Subsídio prevê inequivocamente que o militar estadual agregará à sua remuneração um percentual definido, sempre que completar determinado tempo de serviço, tendo como marco temporal a data de ingresso na Polícia Militar.

Todavia, alguns estamentos da gestão estatal de recursos humanos entendem por impor injustificáveis tratamentos distintos a tutelados em condições absolutamente idênticas, suprimindo o direito daqueles que, tendo completado o requisito expresso, ou seja, o acervo de tempo de serviço, sejam transferidos para a reserva remunerada ou reforma, de ofício ou a pedido, nos termos da legislação em vigor. Militares estaduais que adquirem o direito à progressão horizontal e agregação de referência na mesma data, ficam sujeitos à sorte (aqui nitidamente uma afronta ao princípio da legalidade estrita) e ao trâmite procedimental burocrático para sua efetivação, que pode durar semanas ou meses, podendo sobrevir a inatividade por força de lei ou pela possibilidade do exercício do direito a pedido.

Ou seja, o administrado militar estadual cumpre plenamente os requisitos expressos na Lei do Subsídio e a administração, por sua vez, vale-se de sua morosidade típica para intentar suprimir ilegitimamente este direito. Observando a evolução e o conteúdo das manifestações da douta Procuradoria Geral do Estado, alguns transcritos neste pequeno compêndio analítico, observamos a preocupação com o respeito e preservação dos princípios da administração pública, que não são venais e não podem ser interpretados com flutuação, visando beneficiar ou prejudicar quem quer que seja, em face do momento vivido pela administração.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após análise da legislação pertinente, confrontada com as manifestações que orbitam o tema e servem de mote para as interpretações que motivaram este artigo, tendo em perspectiva o objetivo deste estudo em ponderar sobre o direito à progressão na carreira policial militar no Paraná, evidencia-se que não transparece que a intenção do

legislador ou do executivo seja o de suprimir direitos, mas tão somente de conformar a concessão do direito líquido e certo, calcado em lei válida e constitucional, às possibilidades de gestão orçamentária e financeira do Estado, além de regulamentar as formalidades para sua autorização pela autoridade competente e a devida publicação.

Destarte, diante de casos concretos em que os agentes públicos, militares estaduais, cumprem todos os requisitos previstos em lei especial (Lei do Subsídio), qual sejam, os acervos de tempo de serviço, direito então subsumido aos requisitos de consumação do ato complexo, previstos na Lei Complementar n.º 231/2020 (PARANÁ, 2020), com a comprovação de disponibilidade orçamentária e financeira, concessão por decreto governamental e publicação em diário oficial, quando então deverá o Estado implantar a vantagem pecuniária, com efeitos prospectivos. Novamente, se ressalta, não se fala em promoção ou progressão de inativos, mas tão somente da concessão legítima e legal de um direito configurado enquanto no serviço ativo, porém, adimplido em tempo distinto, pela necessidade de regulação de gestão de orçamento e finanças pela administração.

O Estado vem reiteradamente legislando no sentido de equalizar seu sistema orçamentário e financeiro, eventualmente, criando mecanismos que procrastinam o adimplemento de direitos, inclusive de caráter alimentar, como é o caso em comento, em que as progressões às referências devidas pelo tempo de serviço agregam valores ao subsídio dos militares estaduais. Porém, tais mecanismos têm limites e, geralmente, são instrumentos postergadores e que endurecem as regras para pagamento das dívidas públicas, especialmente aquelas ligadas às verbas de custeio inerentes à remuneração dos agentes públicos.

Porém, não se pode admitir que a administração se utilize desses instrumentos para restringir direitos fundados em leis vigentes e constitucionais, atropelando outros princípios e garantias fundamentais. A expressão popular “*devo, não nego, pago quando puder*”, eventualmente pode até se enquadrar às ações do poder público para conformar suas possibilidades orçamentárias e financeiras, desde que respeitadas a lei e os princípios que regem a boa administração pública, entretanto, não se pode admitir que a expressão popular seja transformada pelo estado procrastinador em “*devo, nego e não pago se puder*”.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em 18 out. 21.

BRASIL. **Aprova o regulamento para as polícias militares e corpos de bombeiros militares (R-200)**. Decreto n.º 88.777, de 30 de setembro de 1983. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d88777.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d88777.htm). Acesso em 24 out. 21.

BRASIL. **Reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, dos Território e do Distrito Federal, e dá outras providências**. Decreto-Lei n.º 667, de 2 de julho de 1969. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0667.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0667.htm) Acesso em 24 out. 21.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27 ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

CORDEIRO, Alexander Magno, *et al.* **Revisão sistemática: uma revisão narrativa**. Rev. Col. Bras. Cir, v. 34, n. 6, p. 428-431, 2007.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná**. 1989. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97151>. Acesso em 18 out. 21.

PARANÁ. **Código da Polícia Militar do Estado**. Lei Estadual n.º 1.943 de 23 de junho de 1954. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=localizarAto&codTipoAto=1&nroAto=1943&dataAto=23/06/1954&dataPublicacao=05/07/1954&tipoVisualizacao=alterado>. Acesso em 24 out. 21.

PARANÁ. **Dispõe sobre o subsídio da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Estado do Paraná, conforme dispõem a Constituição Estadual e a Constituição da República**. Lei Estadual n.º. 17.169, de 25 de maio de 2012. Disponível em: [http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod\\_legislativo\\_arquivo/mod\\_legislativo\\_arquivo.php?leiCod=3840&tipo=L&tplei=0](http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=3840&tipo=L&tplei=0). Acesso em 25 out. 21.

PARANÁ. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a qualidade e a responsabilidade na gestão fiscal do Estado do Paraná, cria o Fundo de Recuperação e Estabilização Fiscal do Paraná e dá outras providências**. Lei Complementar n.º 231, de 17 de dezembro de 2020. Disponível em: [http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod\\_legislativo\\_arquivo/mod\\_legislativo\\_arquivo.php?leiCod=3840&tipo=L&tplei=0](http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=3840&tipo=L&tplei=0). Acesso em 24 out. 21.

PARANÁ. Procuradoria Geral do Estado. **Parecer n.º 22/2018 – PGE**. Policial Militar. Perito Oficial. Efeitos funcionais das progressões e promoções. Relator: Sandro Marcelo Kozikoski. Disponível em:

[https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2019-10/parecer022de2018.pdf](https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/parecer022de2018.pdf). Acesso em 20 out. 2021.

PARANÁ. Procuradoria Geral do Estado. **Parecer n.º 11/2019 – PGE**. Limite de remuneração dos Servidores Públicos. Relatora: Leticia Ferreira da Silva. Disponível em: [https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2019-10/parecer011de2019.pdf](https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2019-10/parecer011de2019.pdf). Acesso em 20 out. 2021.

PARANÁ. Procuradoria Geral do Estado. **Parecer n.º 13/2021 – PGE**. Promoções e progressões dos servidores públicos estaduais. Relatora: Leticia Ferreira da Silva. Disponível em: [https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2021-07/parecer013de2021.pdf](https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-07/parecer013de2021.pdf). Acesso em 20 out. 2021.

PARANÁ. Procuradoria Geral do Estado. **Parecer n.º 14/2021 – PGE**. Promoções e progressões dos militares estaduais. Relatora: Leticia Ferreira da Silva. Disponível em: [https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos\\_restritos/files/documento/2021-07/parecer013de2021.pdf](https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-07/parecer013de2021.pdf). Acesso em 20 out. 2021.

PARANÁ. Procuradoria Geral do Estado. **Resolução n.º 152/2021 – PGE**. Edita a Orientação Administrativa n.º 48/PGE e Revoga a Resolução 035/2020-PGE. Relatora: Leticia Ferreira da Silva. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=251829&indice=1&totalRegistros=149&anoSpan=2021&anoSelecioneado=2021&mesSelecionado=0&isPaginado=true>. Acesso em 20 out. 2021.

RAMPAZZO, Lino. **Metodologia Científica para alunos dos cursos de graduação e pós-graduação**. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

SEMMER, Paulo Henrique; SILVA, Fábio Cesar. **Atuação plena da Polícia Militar do Paraná no exercício da polícia administrativa**. Brazilian Journal of Development, Curitiba, v.7, n. 9, p. 94136-94152, set., 2021. Disponível em <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/36687/pdf>. Acesso em 24 out. 21.