



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE ATOS NORMATIVOS, DIREITO DIGITAL E EMPRESARIAL
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 5º ANDAR - SALA 579 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

PARECER n. 00250/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU

NUP: 19975.007448/2025-21

INTERESSADOS: SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA PARA A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO - SETE/MGI E OUTROS

ASSUNTOS: PODER REGULAMENTAR - LEGALIDADE DE RESOLUÇÃO/ATO NORMATIVO

Documento preparatório, nos termos do art. 7º, § 3º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). Acesso restrito até a tomada de decisão ou a publicação do ato normativo (art. 20, parágrafo único, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012).

ANÁLISE JURÍDICA DE MINUTA DE PROJETO DE LEI

1 - Juridicidade formal e material de minuta de Projeto de Lei que "*Cria a Carreira de Desenvolvimento Socioeconômico, a Carreira de Desenvolvimento das Políticas de Justiça e Defesa e a Carreira de Fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários, altera a remuneração de servidores e empregados públicos do Poder Executivo federal, altera a remuneração de cargos em comissão, de funções de confiança e de gratificações do Poder Executivo federal, reestrutura cargos efetivos, planos de cargos e carreiras, padroniza e unifica regras de incorporação de gratificações de desempenho, altera as regras do Sistema de Desenvolvimento na Carreira, transforma cargos efetivos vagos em outros cargos efetivos, em cargos em comissão e em funções de confiança, altera a regra de designação dos membros dos conselhos deliberativos e fiscais das entidades fechadas de previdência complementar e dá outras providências*".

2 - Quanto à técnica legislativa, reputam-se atendidas, de forma geral, as prescrições voltadas à redação dos atos normativos, conforme disposto no Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e no Manual de Redação da Presidência da República.

I - RELATÓRIO

1. A Secretaria de Gestão de Pessoas, a Secretaria de Relações de Trabalho, a Secretaria de Gestão e Inovação e a Secretaria Extraordinária para a Transformação do Estado encaminharam a esta Coordenação-Geral Jurídica de Atos Normativos, Direito Digital e Empresarial da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos solicitação de análise jurídica de minuta de Projeto de Lei (49406124) que "*Cria a Carreira de Desenvolvimento Socioeconômico, a Carreira de Desenvolvimento das Políticas de Justiça e Defesa e a Carreira de Fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários, altera a remuneração de servidores e empregados públicos do Poder Executivo federal, altera a remuneração de cargos em comissão, de funções de confiança e de gratificações do Poder Executivo federal, reestrutura cargos efetivos, planos de cargos e carreiras, padroniza e unifica regras de incorporação de gratificações de desempenho, altera as regras do Sistema de Desenvolvimento na Carreira, transforma cargos efetivos vagos em outros cargos efetivos, em cargos em comissão e em funções de confiança, altera a regra de designação dos membros dos conselhos deliberativos e fiscais das entidades fechadas de previdência complementar e dá outras providências*".

2. Os argumentos que fundamentam a proposta constam na Nota Técnica Conjunta para Atos Normativos SEI nº 9/2025/MGI (49379147).

3. A exposição de motivos consta no documento Sei nº 49379256.

4. Trata-se de Projeto e Lei que busca substituir e dar continuidade jurídica à Medida Provisória nº 1.286, de 31 de dezembro de 2024 (SEI nº 49406776).

5. Foi solicitada urgência.

II - ANÁLISE

6. Somente serão feitas anotações quanto à constitucionalidade da minuta de ato normativo em apreço, não adentrando em aspectos de mérito político, administrativo e de natureza técnica, porquanto estranhos às competências desta Conjur, motivo pelo qual o anexo não será analisado.

7. Quanto à juridicidade formal, o projeto será apresentado por autoridade competente e será analisado pelo Poder Legislativo com competência para dispor sobre a matéria, nos termos da Constituição, que assevera:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

(...)

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional no 18, de 1998)

8. Ainda, conforme dispõe o art. 64, § 1º da Constituição Federal, é possível ao Presidente da República solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

9. Quanto à juridicidade material, não existe ofensa ao conteúdo de qualquer norma constitucional.

10. Abaixo serão tangenciados pontos relevantes.

11. A reestruturação de cargos e os reenquadramentos estão de acordo com as seguintes decisões do Supremo Tribunal Federal:

DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA FEDERAL. TRANSPOSIÇÃO DO CARGO DE TÉCNICO DO TESOUREIRO NACIONAL PARA O CARGO DE TÉCNICO DA RECEITA FEDERAL. MEDIDA PROVISÓRIA 1.915/1999 E LEI FEDERAL 10.593/2002. TRANSFORMAÇÃO DO CARGO DE TÉCNICO DA RECEITA FEDERAL EM CARGO DE ANALISTA-TRIBUTÁRIO DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. REDISTRIBUIÇÃO DE CARGOS DA SECRETARIA DA RECEITA PREVIDENCIÁRIA PARA A RECEITA FEDERAL DO BRASIL. LEI FEDERAL 11.457/2007. AMPLIAÇÃO DOS EFEITOS DA TRANSFORMAÇÃO A OUTROS CARGOS INICIALMENTE NÃO CONTEMPLADOS. EMENDA PARLAMENTAR. PROJETO DE LEI DO PODER EXECUTIVO. VETO. SUPERAÇÃO DO VETO. LEI FEDERAL 11.907/2009. 1. **A reestruturação de cargos públicos pressupõe a similitude entre as atribuições, a equivalência salarial e a identidade dos requisitos de escolaridade para ingresso nos cargos envolvidos.** A transposição do cargo de Técnico do Tesouro Nacional para o cargo de Técnico da Receita Federal (Art. 9º da MP 1.915/1999 e Art. 17 da Lei 10.593/2002) não implicou em alteração substancial das atribuições dos cargos em questão. Constatada a absoluta identidade de atribuições e padrão remuneratório, a alteração tão somente do nível de escolaridade exigido para ingresso na carreira não implica, consideradas as particularidades do caso concreto, em provimento derivado de cargo público. 2. A transformação do cargo de Técnico da Receita Federal em cargo de Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil se mostra compatível com a Constituição Federal ante a similitude entre as atribuições e a identidade dos requisitos de escolaridade. Equivalência salarial. Comparação inaplicável. Constitucionalidade. Precedentes. 3. Mostra-se ofensivo à isonomia e à eficiência administrativa a não inclusão do cargo de Analista Previdenciário dentre os cargos transformados em Analista-Tributário da Receita Federal do Brasil. Distinções e particularidades quanto ao requisito da equivalência salarial. Interpretação conforme sem redução de texto. 4. É inconstitucional, porque ofensiva à reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo, a ampliação, via emenda parlamentar, dos cargos inicialmente previstos na estreita transformação de cargos enunciada na redação original do Art. 10, II da Lei 11.457/2007. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.616 julgada improcedente. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.151 julgada parcialmente procedente. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.966 julgada procedente, referendando-se a medida cautelar anteriormente deferida. (ADI 4151, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 27-11-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-01-2024 PUBLIC 09-01-2024 REPUBLICAÇÃO: DJe-s/n DIVULG 30-01-2024 PUBLIC 31-01-2024).

TEMA 1157 DA REPERCUSSÃO GERAL. SERVIDOR ADMITIDO SEM CONCURSO PÚBLICO NA VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO PRETÉRITA. IMPOSSIBILIDADE DE ENQUADRAMENTO NO PLANO DE CARGOS, CARREIRA E REMUNERAÇÃO IMPLEMENTADO PARA SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 37, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DA TESE FIRMADA NA ADI 3.609/AC. AGRAVO CONHECIDO. PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DENEGAÇÃO DA ORDEM. 1. O Plenário do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento da ADI 3609, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2014, declarou a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional 38/2005, da Constituição do Estado do Acre, que previa a efetivação de servidores públicos providos sem concurso público até 31 de dezembro de 1994, mesmo que não se enquadrassem na estabilidade excepcional prevista no artigo 19 do ADCT da Constituição Federal, por violação ao artigo 37, II, da Constituição Federal. 2. A modulação dos efeitos realizada por esta CORTE no julgamento da ADI 3609 não conferiu efetividade aos servidores que ingressaram no serviço público estadual sem concurso até 5/2/2015. A concessão de efeitos prospectivos teve por escopo conceder ao Estado tempo suficiente para a realização de concurso público para o preenchimento dos cargos que foram ocupados de forma inconstitucional, visando a evitar a paralisação de serviço público essencial. 3. Inexistência de direito líquido e certo ao reenquadramento no novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR), criado para servidores efetivos admitidos mediante concurso público e instituído pela Lei Estadual 2.265, de 31 de março de 2010, com alterações promovidas pela Lei Estadual 3.104, de 29 de dezembro de 2015, ambas do Estado do Acre, uma vez que foi admitido em 13 de maio de 1986, sem concurso público e contratado pelo regime celetista. 4. Dispensada a devolução de valores eventualmente recebidos de boa-fé até a data de conclusão do presente julgamento tendo em

vista a natureza jurídica de verba alimentar das quantias percebidas. 5. Agravo conhecido para DAR PROVIMENTO ao Recurso Extraordinário do Estado, e DENEGAR A SEGURANÇA. 6. Fixação, para fins de repercussão geral, da seguinte tese ao Tema 1157: “É vedado o reenquadramento, em novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração, de servidor admitido sem concurso público antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, mesmo que beneficiado pela estabilidade excepcional do artigo 19 do ADCT, haja à vista que esta regra transitória não prevê o direito à efetividade, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal e decisão proferida na ADI 3609 (Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe. 30/10/2014)”. (ARE 1306505, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 28-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe065 DIVULG 01-04-2022 PUBLIC 04-04-2022)

12. Sobre a pontuação no pagamento de gratificações a inativos, a proposta está de acordo com os seguintes precedentes:

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito administrativo. Gratificação de desempenho da carreira da previdência, da saúde e do trabalho. Paridade. Inativos. Manutenção da pontuação após a adoção dos critérios de avaliação. Impossibilidade. Precedentes. 1. **A jurisprudência da Corte é no sentido de que o direito à paridade dos servidores inativos com relação às gratificações de natureza propter laborem permanece somente até que sejam processados os resultados das primeiras avaliações de desempenho.** 2. Agravo regimental não provido. (ARE 771153 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 25-08-2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-192 DIVULG 24-09-2015 PUBLIC 25-09-2015)

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Servidor público. Gratificação de Desempenho da Atividade do Seguro Social (GDASS). Natureza pro “labore faciendo”. Incorporação aos proventos. Não observância da última pontuação obtida na ativa. Direito à integralidade. Violação. Não ocorrência. Precedentes. 1. **A jurisprudência da Corte é no sentido de que as gratificações de natureza pro labore faciendo são incorporadas, em decorrência da aposentadoria, conforme as normas de regência de cada uma delas (no caso, o art. 16, da Lei nº 10.855/04), não havendo ofensa ao direito à integralidade (art. 3º, da EC nº 47/05).** 2. Agravo regimental não provido. 3. Honorários advocatícios majorados em 2% (dois por cento), nos termos do art. 85, § 11, do CPC, observada a justiça gratuita. (RE 949293 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 28-06-2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-165 DIVULG 05-08-2016 PUBLIC 08-08-2016)

13. Quanto ao aumento da quantidade de classes e padrões de determinadas carreiras e a alteração das regras de progressão funcional, a proposta observou o entendimento abaixo:

Policiais civis. Delegados da polícia civil. Progressão funcional. Confederação Brasileira de Trabalhadores Policiais Civis. Legitimidade ativa. Representatividade. Pertinência temática. Ofensa ao princípio da isonomia. Inexistência. Ausência de direito adquirido a imutabilidade de regime jurídico. Precedentes. Improcedência. 1. Verifica-se, in casu, a correlação entre os objetivos institucionais da COBRAPOL “órgão sindical de instância máxima, representativa dos trabalhadores policiais civis”, que tem como finalidade “representar perante os governos Federal, Estadual e Municipal e as autoridades do Poder Judiciário e do Legislativo os interesses da categoria” e o objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade, por meio da qual se busca afastar a adoção dos critérios diferenciados para a progressão funcional dos servidores policiais civis instituídos pelos dispositivos impugnados, sendo forçoso reconhecer a legitimidade ativa ad causam da COBRAPOL. 2. **As normas sob investida, ao estabelecerem novo regramento acerca da progressão funcional dos delegados e policiais civis do Estado do Tocantins, não vulneram o princípio da isonomia, uma vez que traduzem critérios objetivos e impessoais dirigidos a toda a categoria. Chancelar a pretensão veiculada nesta via concentrada implicaria indevida ingerência no espaço de conformação do legislador estadual, bem como o engessamento das regras que estruturam o plano de cargos, carreiras e subsídios das mencionadas carreiras.** 3. **Na linha da jurisprudência da Suprema Corte, “[o]s princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção ao direito adquirido não garantem aos servidores potencialmente afetados por alterações legislativas o direito à manutenção do regime anterior, desde que não haja ofensa à garantia da irredutibilidade de vencimentos” (ADI nº 4.461, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/19).** Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente para declarar a constitucionalidade: a) do art. 1º da Lei nº 2.808/13 do Estado do Tocantins, quanto às alterações que tal dispositivo promoveu na redação do art. 6º, caput e §§ 1º e 3º; do art. 7º, inciso I, alínea a, e §§ 4º e 5º; e do art. 8º, inciso II, alínea a, da Lei nº 1.545/04 do Estado do Tocantins; e b) do art. 3º do referido diploma, quanto às alterações que promoveu na redação do art. 5º, caput e §§ 1º e 3º; do art. 6º, inciso I, alínea a, e §§ 4º e 5º; e do art. 7º, inciso II, alínea a, da Lei nº 2.314/10 daquele Estado. 5. Foi fixada a seguinte tese: “**É constitucional a adoção de critérios diferenciados para a obtenção das progressões verticais e horizontais nas carreiras dos delegados e policiais civis dos estados a depender da data de ingresso no cargo, porquanto os princípios da segurança jurídica e da proteção ao direito adquirido não garantem aos servidores potencialmente afetados por alterações legislativas o direito à manutenção do regime jurídico anterior.**” (ADI 7226, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 04-09-2023 PUBLIC 05-09-2023).

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDOR PÚBLICO. RECLASSIFICAÇÃO. DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO: INEXISTÊNCIA. PRECEDENTES. 1. **O Supremo Tribunal Federal firmou sua jurisprudência no sentido de que servidor público não tem direito adquirido a regime jurídico, sendo possível seu reenquadramento em outro nível da carreira, ainda que tenha sido aposentado no último nível desta.** 2. Agravo regimental improvido. (AI 703865 AgR, Relator(a): ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 24-11-2009, DJe-232 DIVULG 10-12-2009 PUBLIC 11-12-2009 EMENT VOL-02386-05 PP-00993).

14. Acerca da transformação de cargo vagos e da criação de cargos em comissão, observou-se o precedente abaixo:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. 2. LEI DO ESTADO DO PARANÁ QUE INSTITUIU, NO ÂMBITO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL, QUANTITATIVO DESPROPORCIONAL DE CARGOS COMISSIONADOS EM RELAÇÃO À QUANTIDADE DE CARGOS EFETIVOS PROVIDOS. 3. EXERCÍCIO DE FUNÇÕES TÍPICAS DE CARGOS EFETIVOS POR SERVIDORES OCUPANTES DE CARGOS DE PROVIMENTO POR COMISSÃO. 4. AFRONTA AO ART. 37, II E V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 5. MODULAÇÃO DE EFEITOS. ATRIBUIÇÃO DE EFICÁCIA PROSPECTIVA À DECISÃO. 6. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA PARA, NESSA PARTE, JULGAR PROCEDENTE EM PARTE O PEDIDO. **1. A exigência constitucional do concurso público não pode ser contornada pela criação arbitrária de cargos em comissão para o exercício de funções que não pressuponham o vínculo de confiança, o qual explica o regime de livre nomeação e exoneração que os caracteriza. Tratando-se do desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais, é vedada a designação para cargos em comissão. Precedentes. 2. Necessidade da observância da proporcionalidade em sentido estrito, comparativamente à quantidade de cargos comissionados criados com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar.** 3. Obrigatoriedade de que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na lei que os cria. 4. Presença dos requisitos legais para atribuição de efeitos prospectivos à decisão. Manutenção dos atuais ocupantes dos cargos declarados inconstitucionais, pelo prazo de 12 (doze) meses, para que a Assembleia Legislativa possa realizar concurso público para o preenchimento de cargos efetivos na área administrativa ou proceder à extinção de parte dos mesmos. 5. Ação parcialmente conhecida para, nessa parte, julgar parcialmente procedente o pedido, de modo a declarar a inconstitucionalidade do art. 27 da Lei 16.390/2010, bem como do art. 10 da Lei 16.792/2001, concedendo o prazo de 12 (doze) meses para que sejam feitas as alterações legislativas necessárias à realização de concurso público para o preenchimento de cargo efetivo no lugar dos cargos comissionados do art. 10 da Lei 16.792/2001 ou proceder à extinção dos mesmos, mantendo os atuais ocupantes dos cargos até o decurso daquele interstício.(ADI 4814, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 05-12-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-02-2023 PUBLIC 28-02-2023).

15. Acerca do ingresso dos candidatos aprovados em concursos públicos em vigor em 31 de dezembro de 2024 na classe e no padrão iniciais da estrutura do cargo vigente na data de publicação do edital de abertura do concurso público, a proposta está de acordo com a jurisprudência do STF que somente autoriza a posse na classe e padrão iniciais da carreira:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. QUESTIONAMENTO DE VALIDADE CONSTITUCIONAL DO § 1º DO ART. 18 E CAPUT DO ART. 27 DA LEI N. 8.691/1993, PELA QUAL SE DISPÕE SOBRE O PLANO DE CARREIRAS PARA A ÁREA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, DAS AUTARQUIAS E DAS FUNDAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Quanto ao § 1º do art. 18 da Lei n. 8.691/1993: a possibilidade de ingresso imediato no último padrão da classe mais elevada do nível superior contraria os princípios da igualdade e da impessoalidade pelos quais se rege o concurso público. Declaração de inconstitucionalidade com efeitos ex nunc. 2. Constitucionalidade do caput do art. 27 da Lei n. 8.691/1993. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. (ADI 1240, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 28-02-2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-140 DIVULG 27-06-2019 PUBLIC 28-06-2019).

16. O reenquadramento posterior é algo natural em razão da evolução da estrutura dos cargos efetivos, conforme entendimento do STF:

EMENTA EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. **SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. REENQUADRAMENTO EM NOVA TABELA REMUNERATÓRIA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS OBSERVADA.** CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. COMPREENSÃO DIVERSA. NECESSIDADE DE ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULA Nº 280/STF. REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. SÚMULA Nº 279/STF. MANUTENÇÃO DO DECISUM. OMISSÃO. CONTRADIÇÃO. OBSCURIDADE. NÃO OCORRÊNCIA. CARÁTER MERAMENTE INFRINGENTE. DECLARATÓRIOS REJEITADOS.

(...)

(ARE 1373925 AgR-ED, Relator(a): ROSA WEBER (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 03-04- 2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 11-04-2023 PUBLIC 12-04-2023).

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PRETENSÃO DE REENQUADRAMENTO. ALEGADA CONTRARIEDADE AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.

I - O Supremo Tribunal Federal assentou inexistir direito adquirido a regime jurídico, desde que a realização de ulterior reestruturação de cargos e carreiras não acarrete redução no valor nominal dos vencimentos dos servidores.

II - Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 598961 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 08-06-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-148 DIVULG 12-06-2020 PUBLIC 15-06-2020).

17. Ainda, é necessário ressaltar que o presente Projeto de Lei prevê a revogação da Medida Provisória nº 1.286, de 31 de dezembro de 2024, possuindo ambos os atos normativos conteúdos idênticos. Assim, a nova proposta, sem qualquer inovação temática, visa dar continuidade aos efeitos da Medida Provisória em questão, ainda em vigência. Para tanto, é imperioso que o Projeto de Lei seja sancionado antes da caducidade da referida Medida Provisória, a fim de serem mantidos todos os efeitos já

produzidos por esta, sem solução de continuidade.

18. De acordo com o art. 62, § 11, da Constituição Federal, se não houver a edição do decreto legislativo disciplinando as relações jurídicas decorrentes da Medida Provisória não convertida em lei pelo Congresso Nacional, essas relações constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. Assim se manifesta o Supremo Tribunal Federal:

EMENTA AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. OBSERVÂNCIA DO DEVER DE FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES JUDICIAIS. TEMA N. 339/RG . PASEP. PARCELAMENTO ESPECIAL. MEDIDA PROVISÓRIA N. 38/2002 . **AUSÊNCIA DE CONVERSÃO EM LEI. ART. 62, §§ 3º E 11, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. REGÊNCIA DAS RELAÇÕES JURÍDICAS SURGIDAS DURANTE A VIGÊNCIA DA MEDIDA PROVISÓRIA.** ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO. VEDAÇÃO A NOVO PARCELAMENTO. REEXAME DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL . AUSÊNCIA DE OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REEXAME DE FATOS E PROVAS. ENUNCIADO N. 279 DA SÚMULA DO SUPREMO . 1. Observado o dever de fundamentação das decisões judiciais, não se verifica contrariedade ao art. 93, IX, da Constituição Federal. Inteligência do Tema n . 339/RG. **2. A EC n. 32/2001, à luz do princípio da segurança jurídica, deu nova redação ao art . 62, § 11 da Carta Federal e estabeleceu que, não sendo editado o decreto legislativo até 60 (sessenta dias) após a rejeição ou a perda de eficácia da medida provisória, as relações jurídicas decorrentes dos atos praticados durante seu prazo de validade conservar-se-ão por ela regidas.** 3. Dissentir da conclusão alcançada na origem – quanto à vedação, estabelecida pela MP, de adesão a novo parcelamento especial, enquanto vigente o anterior ou de que a legislação posterior não afastou a vedação existente de concomitância do parcelamento por ela regido com o parcelamento anterior – demandaria análise de normas infraconstitucionais de regência e atrairia o óbice do enunciado n. 279 da Súmula do Supremo . 4. Agravo interno desprovido. (STF - RE: 1423784 RS, Relator.: Min. NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 19/08/2024, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 06-09-2024 PUBLIC 09-09-2024)

19. Nesse sentido, vale destacar a importante análise feita na Exposição de Motivos (49379256):

Os efeitos financeiros decorrentes das disposições deste Projeto de Lei se iniciaram a partir de 1º de janeiro de 2025, uma vez que representam continuidade dos efeitos financeiros produzidos pela Medida Provisória nº 1.286, de 2024, respeitados os diferentes marcos temporais iniciais previstos, e serão implantados a partir da vigência da Lei Orçamentária Anual de 2025, condicionados ao montante autorizado em seu Anexo V, para o exercício financeiro de 2025 e para a despesa anualizada. Tal previsto encontra respaldo no § 1º do art. 117 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025. Esclarece-se, por fim, que, como o presente Projeto de Lei substituirá, na íntegra a Medida Provisória nº 1.286, de 2024, mantendo seus exatos termos, a Medida Provisória será revogada no momento de vigência do Projeto Lei. O presente Projeto de Lei, portanto, não inova no ordenamento jurídico, mas apenas confere segurança jurídica às alterações introduzidas pela Medida Provisória nº 1.286, de 2024, amplamente discutidas, considerando sua provável caducidade.

20. Portanto, o Projeto de Lei em questão não visa trazer inovação ao ordenamento jurídico, já que as relações previstas na proposição foram constituídas durante a vigência da Medida Provisória nº 1.286, de 31 de dezembro de 2024.

21. Inclusive, o Superior Tribunal de Justiça já se manifestou expressamente sobre situação semelhante, na qual houve continuidade normativa entre uma medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional e a edição de uma lei antes de findar o prazo de vigência daquela, senão vejamos:

RECURSO ESPECIAL Nº 2176503 - SC (2024/0389343-9)

ACÓRDÃO

(...)

2.3. Violação ao princípio da anterioridade nonagesimal. Segundo a parte impetrante, como a exclusão do ICMS dos créditos de PIS/COFINS - que havia sido em um primeiro momento prevista na MP nº 1.159/2023, a qual teve sua vigência encerrada em razão da não apreciação pelo Congresso Nacional - foi posteriormente reintroduzida na Lei nº 14.592/2023, um novo prazo de noventa dias para a entrada em vigor da norma que restringiu o benefício fiscal, nos termos do art. 150, III, c, da Constituição, deveria ser iniciado. Ocorre que não houve solução de continuidade entre as vigências da MP nº 1.159/2023 e da Lei nº 14.592/2023. **Com efeito, a MP nº 1.159/2023 teve o seu prazo de vigência encerrado em 01/06/2023, nos termos do Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 40/2023. Como não foi editado Decreto Legislativo disciplinando as relações jurídicas dela decorrentes, nos termos do art. 62, § 3º, da Constituição, tais relações continuaram regidas pela medida provisória, conforme dispõe o parágrafo 11 do mesmo dispositivo constitucional. A Lei nº 14.592, no entanto, foi publicada em 30/05/2023, ou seja, dois dias antes do encerramento da vigência da MP nº 1.159/2023. Sendo assim, não houve solução de continuidade entre a vigência da medida provisória e da lei.** Também não houve, então, extinção e nova instituição de redução do benefício fiscal equiparável a aumento de tributo para aplicação do prazo nonagesimal. A norma legal que excluiu expressamente o ICMS dos créditos de PIS/COFINS foi instituída no ordenamento jurídico a partir da MP nº 1.159/2023 e permanece vigente desde então, ainda que tenha passado a constar em dispositivo legal distinto. A despeito disso, a segurança jurídica que o princípio da anterioridade objetiva resguardar diz respeito à não surpresa no aumento da carga tributária ou na redução do benefício fiscal. Por isso, o fato de o dispositivo legal que agrava a situação dos contribuintes ter migrado de uma lei (medida provisória) para outra, mas sem qualquer modificação normativa, não pode ser considerado como relevante para justificar o início de um novo prazo de noventa dias para entrada em vigor dessa norma que de qualquer forma já vigorava sem interrupção. (STJ - REsp: 2176503, Relator.: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Publicação: Data da Publicação DJ 23/12/2024).

22. Inclusive, na época que a Constituição Federal não vedava a reedição de medidas provisórias, o STF já possuía entendimento pacífico sobre a continuidade normativa no caso de sucessão de atos normativos dentro do prazo de vigência da medida provisória:

CONSTITUCIONAL. ADI. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA. LEI Nº 8 .676/1993. REVOGAÇÃO PELAS MEDIDAS PROVISÓRIAS 434/1994, 457/1994 E 482/1994. 1. **A jurisprudência desta Corte é firme quanto à manutenção da eficácia de medida provisória, com força de lei, não apreciada pelo Congresso Nacional, mas reeditada dentro do prazo de validade de trinta dias, à luz da redação original do art . 62, da Constituição.** Precedentes. 2. Inexistência de direito adquirido ao reajuste previsto na Lei nº 8 .676/1993, revogada pela Medida Provisória nº 434/94, reeditada pelas Medidas Provisórias nº 457/1994 e 482/1994, e convertida na Lei nº 8.880/94. 3. Ação direta julgada procedente . (STF - ADI: 1613 SP, Relator.: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 25/11/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 23/02/2016).

Aresto que dissentiu da jurisprudência do STF assentada no sentido da **invalidade da medida provisória reeditada dentro do prazo de trinta dias previsto no parágrafo único do art. 62 da CF e de que o prazo a que se refere o art. 195, § 6º, da Constituição tem por termo inicial a data de publicação da primeira medida provisória.** (RE 267.285, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 2-5-2000, Primeira Turma, DJ de 10-8-2000.)

Medida Provisória: convertida em lei, a norma primitivamente editada por medida provisória se considera vigente, sem solução de continuidade, desde a publicação desta. (RMS 23.149, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 15-9-1998, Primeira Turma, DJ de 2-10-1998.)

23. Reiteradamente o Supremo Tribunal Federal aduz, por exemplo, que o prazo da anterioridade nonagesimal é contado a partir da publicação da medida provisória e não da publicação da lei de conversão, justamente em razão da continuidade normativa, conforme se depreende a seguir:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. COFINS. MEDIDA PROVISÓRIA N . 135/2003. CONVERSÃO NA LEI N. 10.833/2003 . PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE NONAGESIMAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. CONTAGEM DO PRAZO. TERMO INICIAL . PUBLICAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA. AGRAVO IMPROVIDO. **I – O prazo da anterioridade nonagesimal (art. 195, § 6º, da Constituição Federal) começa a ser contado da publicação da medida provisória que modificou a contribuição em exame, e não da publicação da lei que resultou de sua conversão** . II – Agravo ao qual se nega provimento. (STF - RE: 1471395 CE, Relator.: Min. CRISTIANO ZANIN, Data de Julgamento: 17/06/2024, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-06-2024 PUBLIC 20-06-2024).

24. Portanto, havendo a continuidade normativa, todos os efeitos produzidos pela Medida Provisória nº 1.286, de 31 de dezembro de 2024, atualmente em vigência, serão mantidos pelo Projeto de Lei em comento, se a promulgação ocorrer dentro do prazo de vigência daquela.

25. Quanto à técnica legislativa, a proposta está de acordo com o Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, e o Manual de Redação da Presidência da República.

III – CONCLUSÃO

26. Abstraidas as considerações afetas à conveniência e à oportunidade e nos estritos limites da competência desta Coordenação-Geral, opina-se pelo prosseguimento da proposta, com a ressalva de que a análise orçamentária deve ser feita pelo Ministério do Planejamento e Orçamento.

À consideração superior.

Brasília, 21 de março de 2025.

ANA PAULA PILON MEIRA
ADVOGADA DA UNIÃO
COORDENADORA-GERAL JURÍDICA DE ATOS NORMATIVOS

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19975007448202521 e da chave de acesso 57b059dc



Documento assinado eletronicamente por ANA PAULA PILON MEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 5º ANDAR - SALA 579 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

DESPACHO n. 01207/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU

NUP: 19975.007448/2025-21

INTERESSADOS: SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA PARA A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO - SETE/MGI E OUTROS

ASSUNTOS: PODER REGULAMENTAR - LEGALIDADE DE RESOLUÇÃO/ATO NORMATIVO

1. Manifesto ciência e concordância com o **PARECER n. 00250/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU**.
2. Resta claro do exame dos atos que o presente Projeto de Lei prevê a revogação da Medida Provisória nº 1.286, de 31 de dezembro de 2024, possuindo ambos os atos normativos conteúdos idênticos. Assim, a nova proposta, sem qualquer inovação temática, visa dar continuidade aos efeitos da Medida Provisória em questão, ainda em vigência. Contudo, para tanto, é imperioso que o Projeto de Lei seja sancionado antes da caducidade da referida Medida Provisória, a fim de serem mantidos todos os efeitos já produzidos por esta, sem solução de continuidade.
3. O item 20 do Parecer evidencia que estamos tratando de atos normativos iguais:

20. Portanto, o Projeto de Lei em questão não visa trazer inovação ao ordenamento jurídico, já que as relações previstas na proposição foram constituídas durante a vigência da Medida Provisória nº 1.286, de 31 de dezembro de 2024.
4. Assim, no que tange em específico à retroatividade do reajuste a 1º de janeiro de 2025, mesmo marco utilizado pela Medida Provisória nº 1.286, de 31 de dezembro de 2024, **é importante reforçar a legalidade de suas disposições em função da aplicação do parágrafo 1º do artigo 117 da Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024 (LDO 2025)** também em relação ao Projeto de Lei. Isso decorre exatamente de tratarmos de atos normativos iguais e sem solução de continuidade.
5. Encaminhe-se à Secretaria-Executiva para fins de ciência e providências.

Brasília, 21 de março de 2025.

Karoline Busatto
Advogada da União
Consultora Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19975007448202521 e da chave de acesso 57b059dc



Documento assinado eletronicamente por KAROLINE BUSATTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1893858776 e chave de acesso 57b059dc no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KAROLINE BUSATTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 21-03-2025 11:53. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.