ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 18/1400-0026260-2**

**PARECER Nº 17.348/18**

Procuradoria de Pessoal

EMENTA:

**SECRETARIA DA FAZENDA. SPH E FUNDAÇÕES. EXTINÇÃO. RELOTAÇÃO DE EMPREGADOS. INVIABILIDADE JURÍDICA. ATO DE DESIGNAÇÃO PARA EXERCÍCIO. ADEQUAÇÃO À HIPÓTESE DO PROCESSO.**

1. Não há que falar em lotação de servidores sem que tenha havido anteriormente, ou, pelo menos, concomitantemente, a lotação de cargos, sendo que a utilização do termo fora de tal contexto deve ser tida como uma atecnia consagrada pela práxis administrativa, notadamente.

2. A Lei nº 14.983, de 16 de janeiro de 2017, não previu expressamente a lotação numérica ou relotação dos empregos do Quadro de Pessoal em Extinção da SPH, que ficou vinculado à Secretaria dos Transportes, por força do disposto no art. 4º da citada Lei.

3. Não tem base jurídica a lotação numérica ou relotação de empregados do Quadro em extinção da SPH vinculado à Secretaria dos Transportes – ST em quadros funcionais diversos do previsto no artigo 4º, caput, da Lei nº 14.983/2017.

4. Quanto à colocação à disposição dos servidores da extinta SPH, conclui-se no sentido da possibilidade como forma de movimentação funcional (mesmo sem designação para o exercício de cargo ou função de confiança), restrita, não ampliada, motivada caso a caso, a fim de se ver cumprido o disposto no Decreto nº 36.603/1996, demonstrada "*a existência, nesses decretos, acordos ou atos, de interesse público preponderante, de objetivos comuns aos órgãos pactuantes e a necessidade comprovada e inadiável do serviço (...)*".

5. Encontra expressa previsão na Lei a designação dos empregados da SPH para exercício de atividades em quaisquer órgãos ou entidades do Poder Executivo, o que, por óbvio, inclui a Secretaria da Fazenda. Essa designação implica movimentação funcional para fins de exercício de atribuições em determinado Órgão, diverso da origem, sem alteração de lotação, que permanecerá no Quadro

Documento PROA Assinado





vinculado à Secretaria dos Transportes, sem que tal movimentação implique inconstitucionalidade ou ilegalidade.

6. A movimentação funcional dos empregados do Quadro de Pessoal em Extinção da SPH, que ficou vinculado à Secretaria dos Transportes, deve ser feita através da designação do empregado para exercício de suas atribuições no órgão de destino, com base no § 6º do artigo 4º da Lei nº 14.983, de 16 de janeiro de 2017, mantendo-se o empregado vinculado ao Quadro de que trata o *caput* do artigo 4º da citada Lei.

7. Nos termos do artigo 10 da LC nº 10.098/1994, inc. V, o aproveitamento é uma das formas de provimento de cargo público, o que, de plano, sem prejuízo do supraexposto, demonstra ser inviável e desaconselhável a utilização de tal instituto como forma de movimentação funcional de empregados, no caso presente, devendo a expressão ser entendida em seu sentido coloquial.

8. A movimentação funcional dos empregados das fundações extintas nos termos da Lei nº 14.982, de 16 de janeiro de 2017, expressada na previsão de aproveitamento de que trata a referida Lei, deve ser feita, a exemplo dos servidores da SPH, através da designação do empregado para exercício de suas atribuições no órgão de destino, com base no artigo 5º, parágrafo 1º, da citada Lei, e decretos específicos, sem menção a qualquer figura tipicamente estatutária, como, por exemplo, o aproveitamento, a lotação, ou a relotação.

9. Na mesma hipótese anterior, a cedência ou disposição não deve ser utilizada de forma ampla, com base na simples menção genérica presente nos decretos acima referidos, mas sim, caso a caso, com as cautelas já referidas, mormente em se tratando de exceção ao que dispõe o artigo 25 da LC nº 10.098/94.

AUTOR: ELDER BOSCHI DA CRUZ.

Aprovado em 13 de agosto de 2018.



**Nome do documento:** FOLHA DE IDENTIFICACAO.doc

| Documento assinado por | Órgão/Grupo/Matrícula | Data |
|---|---|---|
| Pedro Giumelli Goncalves | PGE / GAB-AA / 434764102 | 13/08/2018 16:00:36 |



**PARECER**

**SECRETARIA DA FAZENDA. SPH E FUNDAÇÕES. EXTINÇÃO. RELOTAÇÃO DE EMPREGADOS. INVIABILIDADE JURÍDICA. ATO DE DESIGNAÇÃO PARA EXERCÍCIO. ADEQUAÇÃO À HIPÓTESE DO PROCESSO.**

1. Não há que falar em lotação de servidores sem que tenha havido anteriormente, ou, pelo menos, concomitantemente, a lotação de cargos, sendo que a utilização do termo fora de tal contexto deve ser tida como uma atecnia consagrada pela práxis administrativa, notadamente.

2. A Lei nº 14.983, de 16 de janeiro de 2017, não previu expressamente a lotação numérica ou relotação dos empregos do Quadro de Pessoal em Extinção da SPH, que ficou vinculado à Secretaria dos Transportes, por força do disposto no art. 4º da citada Lei.

3. Não tem base jurídica a lotação numérica ou relotação de empregados do Quadro em extinção da SPH vinculado à Secretaria dos Transportes – ST em quadros funcionais diversos do previsto no artigo 4º, caput, da Lei nº 14.983/2017.

4. Quanto à colocação à disposição dos servidores da extinta SPH, conclui-se no sentido da possibilidade como forma de movimentação funcional (mesmo sem designação para o exercício de cargo ou função de confiança), restrita, não ampliada, motivada caso a caso, a fim de se ver cumprido o disposto no Decreto nº 36.603/1996, demonstrada "*a existência, nesses decretos, acordos ou atos, de interesse público preponderante, de objetivos comuns aos órgãos pactuantes e a necessidade comprovada e inadiável do serviço (...)*".

5. Encontra expressa previsão na Lei a designação dos empregados da SPH para exercício de atividades em quaisquer órgãos ou entidades do Poder Executivo, o que, por óbvio, inclui a Secretaria da Fazenda. Essa designação implica movimentação funcional para fins de exercício de atribuições em determinado Órgão, diverso da origem, sem alteração de lotação, que permanecerá no Quadro vinculado à Secretaria dos

Documento Assinado Digitalmente

Transportes, sem que tal movimentação implique inconstitucionalidade ou ilegalidade.

6. A movimentação funcional dos empregados do Quadro de Pessoal em Extinção da SPH, que ficou vinculado à Secretaria dos Transportes, deve ser feita através da designação do empregado para exercício de suas atribuições no órgão de destino, com base no § 6º do artigo 4º da Lei nº 14.983, de 16 de janeiro de 2017, mantendo-se o empregado vinculado ao Quadro de que trata o *caput* do artigo 4º da citada Lei.

7. Nos termos do artigo 10 da LC nº 10.098/1994, inc. V, o aproveitamento é uma das formas de provimento de cargo público, o que, de plano, sem prejuízo do supraexposto, demonstra ser inviável e desaconselhável a utilização de tal instituto como forma de movimentação funcional de empregados, no caso presente, devendo a expressão ser entendida em seu sentido coloquial.

8. A movimentação funcional dos empregados das fundações extintas nos termos da Lei nº 14.982, de 16 de janeiro de 2017, expressada na previsão de aproveitamento de que trata a referida Lei, deve ser feita, a exemplo dos servidores da SPH, através da designação do empregado para exercício de suas atribuições no órgão de destino, com base no artigo 5º, parágrafo 1º, da citada Lei, e decretos específicos, sem menção a qualquer figura tipicamente estatutária, como, por exemplo, o aproveitamento, a lotação, ou a relotação.

9. Na mesma hipótese anterior, a cedência ou disposição não deve ser utilizada de forma ampla, com base na simples menção genérica presente nos decretos acima referidos, mas sim, caso a caso, com as cautelas já referidas, mormente em se tratando de exceção ao que dispõe o artigo 25 da LC nº 10.098/94.

1. Vem a esta Procuradoria-Geral do Estado o Processo Administrativo Eletrônico 18/1400-0026260-2 por meio do qual o Senhor Subsecretário Adjunto do Tesouro do Estado solicita "*o encaminhamento de ofício à Secretaria de Transportes para a relotação da servidora da SPH, atualmente trabalhando na SUPRG, Gabrielle de Oliveira Guaita, matrícula 46.0041-1, RG: 3103377465, CPF: 023.813.060-64,*

Documento Assinado Digitalmente

*cargo de Escriturário II, para exercer as atividades na Subsecretaria do Tesouro do Estado, participando do grupo de trabalho do e-Social e demais atividades administrativas ligadas à elaboração e execução da folha de pagamentos do Estado, em especial a própria folha da SUPRG que será elaborada pela Divisão de Pagamento de Pessoal dentro do Tesouro do Estado*."

A Assessoria Jurídica da Secretaria da Fazenda, fazendo referência ao Parecer PGE nº 14.374/2005, entendeu inviável a relotação solicitada, aduzindo às fls. 8-9, o seguinte:

> Dessa forma, o deferimento dos pedidos de relotação implicaria, necessariamente, no deslocamento do local de lotação de cada servidor da atual origem para a Secretaria da Fazenda (SEFAZ).
>
> Todavia, a SEFAZ **tem um Quadro de Pessoal Efetivo** compostos pelos cargos das carreiras de Auditor do Estado (AE), Auditor-Fiscal da Receita Estadual (AFRE), Auditor de Finanças do Estado (AFE), Técnico Tributário da Receita Estadual (TTRE) e Assistente Administrativo Fazendário (AFA), consoante a Lei Complementar nº 10.933, de 15 de janeiro de 1997, as Leis Complementares n º 13.451, nº 13.452 e nº 13.453, todas de 26 de abril de 2010, e a Lei nº 14.472, de 21 de janeiro de 2014. Diante disso, em face das especificidades das atribuições da SEFAZ, as competências para o exercício das atividades fazendárias são conferidas, exclusivamente, aos servidores públicos integrantes das carreiras que compõem o seu Quadro de Pessoal Efetivo, situação que impede a relotação de servidores estranhos a essas carreiras nesta Pasta.

E complementou, fls. 9:

> Entende a ASJUR/GSF que, numa interpretação restritiva (específica), embora a Lei nº 14.983/17 e os Decretos nº 54.088/18 e nº 54.089/18, prevejam a possibilidade de designação ou de relotação dos servidores das extintas fundações/autarquias nos demais órgãos da administração pública estadual **direta**, tal relotação somente poderia ocorrer nos órgãos dessa administração que não disponham de quadro de pessoal efetivo composto por carreiras específicas. Diante disso, o instituto jurídico que melhor se adequa às situações em tela é o da colocação do servidor à disposição (cedência), de acordo com a Lei Complementar nº 10.098, de 3 de fevereiro de 1994 (art. 25, I), mediante a

Documento Assinado Digitalmente

> autorização expressa do Governador do Estado, observado o Decreto nº 36.603, de 11 de abril de 1996, que estabelece normas acerca da colocação à disposição de servidores e empregados da Administração Direta e Indireta, cria o Cadastro Geral de Servidores e Empregados à Disposição (CAGED).

Diante da complexidade e potencial repercussão da matéria, a ASJUR/GSF opina pelo seu encaminhamento à Procuradoria-Geral do Estado, com os seguintes questionamentos, fls. 10:

> 1) A relotação de servidores das extintas autarquias e fundações para os órgãos estaduais que dispõem de quadro de pessoal efetivo próprio está revestida de legalidade, tendo em vista as disposições da LC nº 10.098/94?
>
> 2) Na hipótese de ser considerada legal, o Gestor dos órgãos estaduais que dispõem de quadro de pessoal efetivo próprio pode optar pela modalidade de **cedência** (colocação do servidor à disposição de que trata o art. 25, I, da LC nº 10.098/94)? Ou o teor do § 6º do art. 4º da Lei nº 14.983/17 e a normatização contida no *caput* do art. 2º de cada um dos Decretos mencionados inviabilizam a utilização do instituto da cedência?
>
> 3) O instituto da relotação é aplicável, exclusivamente, para os quadros de pessoal em extinção dos respectivos órgãos públicos extintos?

Nesse contexto, o Senhor Secretário de Estado da Fazenda Adjunto encaminha o processo a esta PGE para análise e orientação, "verbis", "*acerca da aplicação do instituto da relotação de servidores públicos dos quadros de pessoal em extinção das extintas autarquias e fundações do Estado do Rio Grande do Sul, quando tais servidores forem destinados aos órgãos da administração pública direta que dispõem de quadro de pessoal efetivo próprio*".

Encaminhado a esta Equipe de Consultoria, após os trâmites administrativos, o processo vem a mim distribuído em regime de urgência.

É o relatório.

2. Não obstante a presente manifestação tratar de situação envolvendo servidores vinculados à Administração Pública pela CLT, os questionamentos

Documento Assinado Digitalmente

que exsurgem do presente Proa reclamam mínima análise conceitual dos institutos por eles suscitados, mesmo os de predominante natureza administrativa-estatutária, a começar pelo instituto da lotação,

3. A respeito da lotação já ensinava com muita propriedade, Hely Lopes Meirelles:

> Lotação é o número de servidores que devem ter exercício em cada repartição ou serviço. A lotação pode ser numérica ou básica e nominal ou supletiva: a primeira corresponde aos cargos e funções atribuídos às várias unidades administrativas; a segunda importa a distribuição nominal de servidores para cada repartição, a fim de preencher os claros do quadro numérico. Ambas são atos administrativos típicos e, como tais da competência privativa do Executivo, no que concerne aos serviços. Por lei se instituem os cargos e funções; por decreto se movimentam os servidores, segundo as necessidades do serviço. A lotação e a relotação constituem prerrogativas do Executivo, contra as quais não se podem opor os servidores, desde que feitas na forma estatutária. Na omissão da lei, entende-se amplo e discricionário o poder de movimentação dos servidores, por ato Executivo, no interesse do serviço, dentro do quadro a que pertence. (MEIRELLES, HELY LOPES. Direito Administrativo Brasileiro. 16ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991. p. 358)

4. Cretella Junior, por sua vez, já prescrevera:

> "Há dois tipos de lotações: a lotação numérica ou básica, que se refere ao número de cargos ou funções, sendo fixada por decreto do executivo; e a lotação nominal ou supletiva, corolário da primeira, que é o preenchimento dos claros verificados na lotação numérica". (CRETELLA JÚNIOR, JOSÉ. Curso de Direito Administrativo. 3ª ed. São Paulo: Forense, 1971, p. 351).

5. Após décadas, tais conceitos ainda remanescem com vigor, repetidos por outros doutrinadores, necessários que são para uma compreensão do tema no âmbito do direito administrativo-estatutário de forma sistemática. Assim, impõe-se apreender a distinção entre as duas espécies de lotação referidas na doutrina acima, a saber, *numérica ou básica e nominal ou supletiva*, pois tal permite que se afastem confusões que são muito comuns no trato da questão, além de fornecer parâmetros razoáveis para a resolução das questões que exsurgem do caso concreto.

Documento Assinado Digitalmente

6. No âmbito da legislação, temos o artigo 17 da Lei Complementar nº 10.098, de 3 de fevereiro de 1994, que prescreve que "*lotação é a força de trabalho qualitativa e quantitativa de cargos nos órgãos em que, efetivamente, devam ter exercício os servidores, observados os limites fixados para cada repartição ou unidade de trabalho*", o que caracteriza a chamada lotação *numérica ou básica* e que "corresponde aos cargos e funções atribuídos às várias unidades administrativas", conforme nos ensina Hely Lopes Meirelles.

7. Mais objetivo, prescrevia o artigo 36 do anterior Estatuto do Funcionário Público Civil do Estado, Lei nº 1.751 - de 22 de fevereiro de 1952, que "*entende-se por lotação o número de funcionários que devam ter exercício em cada repartição ou unidade de trabalho*", o que, rigorosamente, não destoa do que prevê o artigo 17 do atual Estatuto, LC nº 10.098/1994.

8. Ou seja, o referido artigo 17 da LC nº 10.098/1994 trata da lotação de cargos nos órgãos diversos da Administração, isto é, não trata da lotação de servidores, mas uma vez lotados os cargos (lotação *numérica ou básica*), fica legalmente viabilizada a lotação de servidores nos respectivos cargos, por meio da chamada *lotação nominal ou supletiva*, que é corolário da primeira, conforme bem afirma Cretella Junior.

9. Merece registro de louvor o legislador gaúcho que de maneira geral sempre associou os termos lotação e relotação a cargos e não a servidores, ou seja, evitando dúvidas e ambiguidades no texto legislado.

10. Pode-se concluir do exposto que não há lotação de servidores sem que tenha havido anteriormente, ou, pelo menos, concomitantemente, a lotação de cargos, sendo que a utilização do termo fora de tal contexto deve ser tida como uma atecnia consagrada pela práxis administrativa, notadamente.

11. De outro lado, também se pode afirmar que somente na hipótese de lotação nominal ou supletiva podemos falar em movimentação funcional, o que não ocorre na lotação numérica ou básica, que é a fixação ou destinação de cargos nos diversos órgãos da Administração.

Documento Assinado Digitalmente

12. A relotação, por sua vez, é a mudança de lotação dentro de um mesmo quadro funcional, valendo, em relação a ela, as mesmas considerações já traçadas quanto à lotação.

13. O tema foi objeto de análise pelo Parecer nº 14.374/2005, "*verbis*":

> De início cumpre referir que a relotação é instituto que visa a atender ao interesse da Administração, segundo preceitua o § 2º do artigo 17 do Estatuto e Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis do Estado do Rio Grande do Sul – Lei Complementar nº 10.098, de 03 de fevereiro de 1994 – e que se insere, portanto, no juízo de conveniência e oportunidade do administrador.
>
> O artigo 17 da aludida Lei Complementar, quanto à relotação, estabelece:
>
> > "Art. 17 – Lotação é a força de trabalho qualitativa e quantitativa de cargos nos órgãos em que, efetivamente, devam ter exercício os servidores, observados os limites fixados para cada repartição ou unidade de trabalho.
> >
> > § 1º - A indicação do órgão, sempre que possível, observará a relação entre as atribuições do cargo, as atividades específicas da repartição e as características individuais apresentadas pelo servidor.
> >
> > § 2º - Tanto a lotação como a relotação poderão ser efetivadas a pedido ou 'ex-officio', atendendo ao interesse da Administração.
> >
> > § 3º - Nos casos de nomeação para cargos em comissão ou designação para funções gratificadas, a lotação será compreendida no próprio ato."
>
> Ensina HELY LOPES MEIRELLES (*Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 25ª edição, 2000, p. 382) que "A *lotação* e a *relotação* constituem prerrogativas do Executivo, contra as quais não se podem opor os servidores, desde que feitas na forma estatutária. Na omissão da lei, entende-se amplo e discricionário o poder de movimentação dos servidores, por ato do Executivo, no interesse do serviço, **dentro do quadro a que pertencem**" (Itálico do original, grifei).

Documento Assinado Digitalmente

O assunto já foi enfrentado pelo Procurador do Estado EUZÉBIO FERNANDO RUSCHEL, ao examinar os expedientes administrativos nº 002870-08.01/02-2 e nº 012495-10.00/02-4, *in verbis*:

> "Em outras palavras, a relotação é a repartição da força de trabalho qualitativa e quantitativa de acordo com as reais necessidades das respectivas unidades administrativas, ocorrendo **sempre dentro do mesmo quadro de servidores**, como, por exemplo, o quadro geral e o quadro dos funcionários técnico-científicos, cujos integrantes não detêm lotação específica [exclusiva num órgão], podendo o respectivo contingente ser distribuído dentre diversas secretarias.
>
> Na **relotação**, portanto, o servidor não se desliga do quadro ao qual pertence, ainda que haja mudança de sede ou do local de trabalho. Já na **redistribuição**, o servidor desvincula-se do quadro originário, deslocando-se, juntamente com o respectivo cargo, para quadro de pessoal de outro órgão ou entidade, dentro do mesmo Poder".

Tendo-se presente que a postulante ocupa cargo efetivo de agente administrativo no quadro de pessoal do FGTF, quadro distinto do da Procuradoria-Geral do Estado, obrigatório concluir, no que tange à **relotação** postulada, pelo seu indeferimento, já que essa modalidade de deslocamento só se efetiva dentro do mesmo quadro de servidores.

(...)

14. Adiante, Impõe-se constatar que a questão trazida pelo Órgão consulente tem como pano de fundo a extinção de inúmeras Entidades Públicas, notadamente fundações de direito privado do Estado, além da própria SPH, o que ocorreu por meio da edição de inúmeras Leis e atos normativos infralegais, dentre as quais destacamos a Lei nº 14.982, de 16 de janeiro de 2017, que "*autoriza a extinção de fundações de direito privado da Administração Pública Indireta do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências*", e a Lei nº 14.983, de 16 de janeiro de 2017, que "*dispõe sobre a extinção da Superintendência de Portos e Hidrovias – SPH –, altera a Lei n.º 10.722, de 18 de janeiro de 1996, e dá outras providências*".

Documento Assinado Digitalmente

15. No caso presente, a hipótese aventada inicialmente, fls. 2 do Proa, "*relotação da servidora da SPH*", nos remete aos termos da Lei nº 14.983/2017, acima suprarreferida da qual se transcreve:

> Art. 3º A SUPRG sucederá a SPH nos seus direitos e obrigações decorrentes de norma legal, ato administrativo, convênio ou contrato, inclusive quanto a obrigações remanescentes, exceto o passivo trabalhista decorrente de decisão judicial.
> (...)
> Art. 4º Fica em extinção o quadro de pessoal da SPH de que trata o Ato n.º 188, de 30 de outubro de 1972, e alterações, ratificado pelo art. 11 da Lei n.º 10.723, de 18 de janeiro de 1996, e alterações, ficando vinculado à Secretaria dos Transportes – ST.
>
> § 1º Os empregados do quadro de pessoal da SPH referido no "caput", que não foram estabilizados constitucional, legal ou judicialmente, terão seus contratos de trabalho rescindidos no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, com o pagamento das respectivas verbas rescisórias, na forma da legislação trabalhista.
> § 2º Ficam extintos os cargos e funções vagos e que vierem a vagar pertencentes aos quadros de pessoal referidos no "caput".
> (...)
> § 4º Serão mantidas as condições de trabalho e o regime jurídico de origem do quadro em extinção, inclusive o previdenciário, assegurando-se aos empregados que os integrem os direitos e vantagens legalmente já adquiridos.
> (...)
> § 6º Os empregados pertencentes aos quadros em extinção referidos no "caput" poderão ser designados para exercer suas atividades em quaisquer órgãos ou entidades do Poder Executivo, conforme a pertinência com as competências do cargo de origem.

16. O até aqui exposto já fornece subsídios para respondermos ao primeiro questionamento, qual seja, se, "verbis", "*a relotação de servidores das extintas autarquias e fundações para os órgãos estaduais que dispõem de quadro de pessoal efetivo próprio está revestida de legalidade, tendo em vista as disposições da LC nº 10.098/94*", resposta que será desdobrada em partes, sendo a primeira referente a servidores da SPH.

17. Primeiramente, impõe afirmar-se que a Lei nº 14.983, de 16 de janeiro de 2017, não previu expressamente a lotação numérica ou relotação dos empregos

Documento Assinado Digitalmente

ou cargos do Quadro de Pessoal em Extinção da SPH, que ficou vinculado à Secretaria dos Transportes, por força do disposto no art. 4º da citada Lei, consequentemente fica inviabilizada – mesmo abstraindo-se a natureza do vínculo, estatutário ou empregatício - a lotação (nominal) ou relotação de servidores em outros quadros diversos daquele que ficou vinculado à Secretaria dos Transportes.

18. Também, como acima visto, a relotação de cargos ou de servidores somente ocorre no âmbito interno de um Quadro de Pessoal, sendo que, no caso em tela, a relotação suscitada envolveria 2 (dois) quadros de pessoal, ou seja, de origem e de destino, diversos.

19. Igualmente, por força da Lei nº 14.983/2017, foi mantido o "*regime jurídico de origem do quadro em extinção*", artigo 4º, § 4º, assim, *ad argumentandum tantum*, no que se refere aos empregados vinculados à Secretaria dos Transportes, uma eventual lotação ou relotação destes cargos ou servidores nos Quadros de Cargos Efetivos da Secretaria da Fazenda, sem prejuízo dos óbices antes expostos, implicaria potencial ilegalidade e, mesmo, inconstitucionalidade, já flagrada em diversas manifestações dos Tribunais, principalmente do STF, notadamente por afronta ao princípio constitucional do concurso público, além da própria temeridade de confusão entre Quadros de servidores regidos por regras, princípios e institutos diversos e específicos.

20. Oportuna é a lição de Carvalho Filho (**Manual de direito administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. – 25. Ed. rev., ampl. e atual. Até a Lei nº 12.587, de 3-1-2012. – São Paulo : Atlas, 2012. pp. 609-610**) e que, *mutatis mutandis*, aplica-se ao caso em tela:

> Tem sido usualmente admitida na Administração a denominada transformação de cargos "sem aumento de despesa", implementada por atos administrativos oriundos de autoridades dirigentes de pessoas e órgãos públicos, através dos quais se extinguem alguns cargos e se criam outros com despesa correspondente à daqueles. Na verdade, não se trata propriamente, no caso, de transformação de cargos, a ser prevista em lei, mas sim de mera reorganização interna muito mais de caráter administrativo. Tal procedimento, aliás, restou sufragado pela EC nº 32/2001, que, alterando o art. 84, da CF, conferiu ao Presidente da República (e aos demais Chefes do Executivo) competência para dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração,

Documento Assinado Digitalmente

desde que não haja aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

**Em nosso entender, contudo, essa reorganização tem limites para o Administrador, sendo vedado, a pretexto de executá-la, alterar tão profundamente a estrutura funcional do órgão que dela possa resultar a sua desfiguração, com extinção de carreiras e criação de novos cargos, sem que haja autorização legal. Da mesma forma, não pode um ato administrativo mudar atribuições dos cargos para os quais seus titulares se habilitaram por concurso: isso refletiria desvio de finalidade e, indiretamente, retrataria transformação, do cargo. Alterações dessa natureza somente podem perpetrar-se por meio de lei formal, como já se decidiu corretamente.**

21. Ainda, da jurisprudência do STF, destacamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ASCENSAO OU ACESSO, TRANSFERENCIA E APROVEITAMENTO NO TOCANTE A CARGOS OU EMPREGOS PUBLICOS. - O CRITÉRIO DO MÉRITO AFERIVEL POR CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS OU DE PROVAS E TITULOS E, NO ATUAL SISTEMA CONSTITUCIONAL, RESSALVADOS OS CARGOS EM COMISSAO DECLARADOS EM LEI DE LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO, INDISPENSAVEL PARA CARGO OU EMPREGO PÚBLICO ISOLADO OU EM CARREIRA. PARA O ISOLADO, EM QUALQUER HIPÓTESE; PARA O EM CARREIRA, PARA O INGRESSO NELA, QUE SÓ SE FARA NA CLASSE INICIAL E PELO CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS OU DE PROVAS TITULOS, NÃO O SENDO, POREM, PARA OS CARGOS SUBSEQUENTES QUE NELA SE ESCALONAM ATÉ O FINAL DELA, POIS, PARA ESTES, A INVESTIDURA SE FARA PELA FORMA DE PROVIMENTO QUE E A "PROMOÇÃO". ESTAO, POIS, BANIDAS DAS FORMAS DE INVESTIDURA ADMITIDAS PELA CONSTITUIÇÃO A ASCENSAO E A TRANSFERENCIA, QUE SÃO FORMAS DE INGRESSO EM CARREIRA DIVERSA DAQUELA PARA A QUAL O SERVIDOR PÚBLICO INGRESSOU POR CONCURSO, E QUE NÃO SÃO, POR ISSO MESMO, INSITAS AO SISTEMA DE PROVIMENTO EM CARREIRA, AO CONTRARIO DO QUE SUCEDE COM A PROMOÇÃO, SEM A QUAL OBVIAMENTE NÃO HAVERA CARREIRA, MAS, SIM, UMA SUCESSÃO ASCENDENTE DE CARGOS ISOLADOS. - O INCISO II DO ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL TAMBÉM NÃO PERMITE O "APROVEITAMENTO", UMA VEZ QUE, NESSE CASO, HÁ IGUALMENTE O INGRESSO EM OUTRA CARREIRA SEM O

Documento Assinado Digitalmente

> CONCURSO EXIGIDO PELO MENCIONADO DISPOSITIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE SE JULGA PROCEDENTE PARA DECLARAR INCONSTITUCIONAIS OS ARTIGOS 77 E 80 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITORIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.
> (ADI 231, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 05/08/1992, DJ 13-11-1992 PP-20848 EMENT VOL-01684-06 PP-01125 RTJ VOL-00144-01 PP-00024)

22. Assim sendo, numa primeira conclusão, podemos afirmar que não tem base jurídica a lotação ou relotação de empregados do Quadro em extinção da SPH vinculado à Secretaria dos Transportes – ST em quadros funcionais diversos do previsto no artigo 4º, *caput*, da Lei nº 14.983/2017.

23. Não obstante o exposto, da Lei nº 14.983/2017 consta que "*os empregados pertencentes aos quadros em extinção referidos no "caput" poderão ser designados para exercer suas atividades em quaisquer órgãos ou entidades do Poder Executivo, conforme a pertinência com as competências do cargo de origem*", o que demonstra a expressa vontade do Administrador de utilização racional e eficiente desses recursos humanos, baseado no legítimo poder discricionário e de comando da administração superior do Estado, motivo pelo qual deve ser viabilizada e buscada uma forma de movimentação funcional que permita o atendimento deste desiderato, dentro dos limites legais.

24. Nesta esteira, inicialmente, uma forma de movimentação que poderia ser suscitada no caso presente, e o fazemos para que não passe *in albis*, ainda que não tenha sido prevista na Lei nº 14.983/2017, é a figura da redistribuição, presente no artigo 60 da LC nº 10.098/1994, que assim dispõe:

> Seção II
> Da Redistribuição
> Art. 60 - Redistribuição é o deslocamento do servidor com o respectivo cargo, de um quadro de pessoal ou entidade para outro do mesmo Poder, cujos planos de cargos e vencimentos sejam idênticos. (Vide Leis n.ºs 11.407/00 e 13.422/10) (Vide art. 20, § 2º, da Lei n.º 15.144/18)

Documento Assinado Digitalmente

§ 1º - Dar-se-á, exclusivamente, a redistribuição, para ajustamento de quadros de pessoal às necessidades dos serviços, inclusive nos casos de reorganização, extinção ou criação de órgão ou entidade, na forma da lei.

§ 2º - Nos casos de extinção de órgão ou entidade, os servidores estáveis que não puderem ser redistribuídos, nos termos deste artigo, serão colocados em disponibilidade, até seu aproveitamento na forma do artigo 51.

§ 3º - O disposto neste artigo não se aplica aos cargos definidos em lei como de lotação privativa. (Vetado pelo Governador e mantido pela Assembleia Legislativa, conforme DOE n.º 66, de 08/04/94)

25. Do instituto da redistribuição já tratara o Parecer nº 14.374/2005, *verbis*:

> Embora não tenha sido esse o pedido, poder-se-ia cogitar – apenas teoricamente, já que não há no expediente os elementos imprescindíveis para o exame concreto da situação – no instituto da redistribuição, que consiste no deslocamento do servidor com o respectivo cargo, de um quadro de pessoal para outro do mesmo Poder, desde que os planos de cargos e vencimentos sejam idênticos, conforme determina o artigo 60 da Lei Complementar nº 10.098/94.
>
> Essa hipótese, restrita exclusivamente ao ajustamento de quadros de pessoal às necessidades dos serviços, inclusive nos casos de reorganização, extinção ou criação de órgão ou entidade, na forma da lei (§1º do acima citado artigo 60), insere-se unicamente no juízo de conveniência e oportunidade do administrador, no exercício de seu poder discricionário, observados os princípios constitucionais vetores da Administração Pública.
>
> Impõe-se enfatizar que sem haver interesse da Administração – da instituição de origem (FGTF) e de destino (PGE) – e isto quer dizer, estar presente a necessidade do ajustamento dos quadros de pessoal às necessidades do serviço (artigo 60, § 1º, da LC nº 10.098/94), não há como se cogitar em redistribuição de cargo e servidor.
>
> Importante lembrar que não se confundem a redistribuição legal de cargos, que busca a realização de ajustamento de quadros de pessoal, e uma redistribuição imprópria, que tenciona burlar a regra do competitório público para o provimento de cargos na administração pública.

Documento Assinado Digitalmente

Essa Procuradoria-Geral do Estado já se manifestou sobre a questão:

> "Todavia, ainda assim, cabe esclarecer que a mera transposição do cargo para um novo quadro, por desmembramento, correspondendo a mera reorganização administrativa, decorrente das necessidades do serviço, não encontra óbice constitucional."
>
> (Parecer nº 12830/00, de autoria da Procuradora do Estado ADRIANA MARIA NEUMANN).

> "A referida norma [comentando o artigo 60 da LC nº 10.098/94], entretanto, impõe seja o deslocamento ora sob exame submetido a determinadas condições, dentre outras, as de: (a) titularidade de um cargo; (b) redistribuição de um quadro de pessoal ou de uma entidade no âmbito do mesmo Poder; (c) identidades no respectivo plano de cargos e nos vencimentos; (d) e cujo ato tenha por objetivo atender às necessidades dos serviços públicos prestados; (e) exceto para os cargos definidos em lei como de lotação privativa." (Parecer nº 12995/01, da lavra da Procuradora do Estado SUZETTE M. R. ANGELI).

Evidenciado que ambos os quadros pertencem ao Poder Executivo, se implementado o primeiro requisito – o interesse administrativo –, há de se perquirir sobre o preenchimento de todos os outros previstos no referido artigo 60 do Estatuto, isto é, a efetiva correspondência entre os planos de vencimentos desses quadros, a identidade de características e conteúdo ocupacional dos cargos de agente administrativo e, ainda, não se tratar de cargo de lotação privativa.

Acerca da correspondência que deve haver entre os planos de vencimentos dos quadros de pessoal sujeitos à redistribuição, esta Procuradoria-Geral tem manifestado a seguinte compreensão jurídica:

> "Presentemente, o Estatuto prevê o instituto da 'redistribuição', definindo-o como o 'deslocamento do servidor com o respectivo cargo, de um quadro de pessoal ou entidade para outro do mesmo poder, cujos planos de cargos e

Documento Assinado Digitalmente

> vencimentos sejam **idênticos'** (artigo 60). Se, eventualmente, se cogitasse da aplicação deste preceito legal, a diferença substancial entre os cargos e vencimentos da situação de origem e da situação de destino seria óbice intransponível; violá-lo implicaria desobedecer o princípio constitucional da prévia prestação de concurso público de provas ou de provas e títulos para o ingresso em serviço público (artigo 37, item II, Constituição Federal de 1988)." (Parecer nº 11207/96, de autoria da Procuradora do Estado ELAINE DE ALBUQUERQUE PETRY. Negrito do original).
>
> Conclui-se dizendo que, embora teoricamente possível a redistribuição de cargos, no caso examinado a sua possibilidade concreta só poderá ocorrer mediante existência de todos os requisitos legais, a serem aferidos pela Administração.

26. Na redistribuição há movimentação funcional permitida do órgão de origem para o órgão de destino, diversos um do outro, mas no mesmo Poder, ao contrário da lotação e da relotação, que não permitem tal movimentação.

27. De outro lado, razão não deixa de ter o autor da Emenda nº 56 ao Projeto de Lei Complementar nº 272/1993, que incluiu o § 3º no artigo 60 (correspondente ao artigo 65 do PLC nº 272/1993) da LC nº 10.098/94 (para vedar a redistribuição de *"cargos definidos em lei como de lotação privativa*"), que afirmou que "*a emenda busca dar um mínimo de coerência e ordem ao instituto da redistribuição, que este PLC traz como novidade – que nada mais é do que uma relotação disfarçada*".

28. De fato, na redistribuição o servidor é movimentado juntamente com seu cargo, ou seja, há uma relotação de cargo no órgão de destino, o que, em tese, afastaria, para fins de movimentação funcional, o óbice da inexistência de cargo.

29. Assim sendo, os mesmo óbices à lotação ou relotação de cargos ou, *in extremis*, de empregos, vistos anteriormente, se aplicariam ao instituto da redistribuição, com o agravante de desvincular o emprego dos quadros especiais destinados pela legislação.

Documento Assinado Digitalmente

30. Óbvio que, na redistribuição, haveria a possibilidade da movimentação dar-se entre quadros funcionais distintos, já que, no caso, em tese, haveria previsão expressa na própria LC nº 10.098/1994.

31. De outro lado, a redistribuição tem como requisito uma identidade entre os "planos de cargos e vencimentos" envolvidos na movimentação funcional, o que, obviamente, não ocorre no caso presente e, em regra, não ocorre em qualquer situação que envolva servidores de quadros funcionais tão distintos como são os quadros estatutários e celetistas, notadamente pelo conjunto de regras que regem um e outro.

32. Por fim, a redistribuição, nos termos do § 1º, do artigo 60, dar-se á, "(...), *exclusivamente*, (...) *para ajustamento de quadros de pessoal às necessidades dos serviços, inclusive nos casos de reorganização, extinção ou criação de órgão ou entidade, na forma da lei*", sendo que, no caso presente, o que se pretende é o atendimento de necessidades pontuais de um órgão da Administração, e não um "*ajustamento de quadros de pessoal às necessidades dos serviços*", para o que, efetivamente seria imperiosa a previsão legal específica, o que, repita-se, não há no caso presente.

33. Quanto à cedência dos empregados da extinta SPH, não há qualquer previsão na Lei nº 14.983/2017, o que, a rigor, não se constitui em óbice à colocação dos mesmos à disposição de outros órgãos ou entidades públicas, pois, conforme o Parecer nº 13.829/03, "*o celetista do Estado, quer da Administração Direta ou da Indireta, diferentemente do pessoal estatutário, não tem, em regra, os afastamentos do emprego disciplinados por lei, apenas existe esta regulamentação feita mediante decreto*.".

34. Sobre o tema, é pertinente a orientação presente no mesmo Parecer:

> Cumpre-me fazer o registro que se volta a tratar de um dos assuntos mais tormentosos e que causam mais transtorno para a Administração Pública: a cedência. Se já há dificuldades em relação às conseqüências das cedências de servidores estatutários que ocupam cargos efetivos, multiplicam-se os problemas quando se trata de empregados, quer sejam da Administração Direta, quer sejam da Indireta. **Assim, sobram razões de fato e de direito para que seja recomendado aos Administradores que busquem evitar, sempre, colocar empregados celetistas à disposição de outros órgãos públicos**.

Documento Assinado Digitalmente

35. Na mesma esteira, oportuno lembrar que a cedência de servidor, independente do vínculo funcional deste, implica consequências jurídico-funcionais as mais diversas possíveis, muitas só observadas concretamente, inclusive remuneratórias, não sendo razoável supor que o legislador ou o administrador público pretendeu, de forma tácita e abstrata, estender a possibilidade de disposição do servidor ou cedência em relação a todo contingente de empregados das fundações em extinção.

36. Como dito, o fato da ausência de previsão na Lei nº 14.983/2017 não implica inviabilidade, pelo Administrador, da colocação à disposição ou cedência do servidor a outro órgão diverso do Quadro Especial, mas se o fizer será com base na legislação já existente e seus requisitos, e não, obviamente, com base na Lei nº 14.983/2017.

37. De qualquer maneira, observa-se que o Decreto nº 36.603, de 11 de abril de 1996, foi ampliando as hipóteses de disposição dos servidores, mesmo dos empregados, conforme exsurge da redação do § 1º, do seu artigo 1º:

> Art. 1º - Os servidores públicos da Administração Estadual, civis e militares, incluindo os das Autarquias, das Fundações Públicas e das demais entidades da Administração Indireta somente poderão ser colocados à disposição de Órgãos da Administração Direta e Indireta e de outros Poderes Estaduais, bem como de outras esferas da Federação, para o exercício de cargo ou função de confiança.
>
> "§ 1º - Excluem-se das previsões do "caput" deste artigo os afastamentos para o Sistema Único de Saúde e para o exercício de funções correlatas às atribuições do cargo ou emprego, desde que tais afastamentos sejam em permuta por servidores de outras Unidades da Federação ou estejam previstos em lei, em decreto, em convênio regularmente aprovado pela Assembléia Legislativa ou em acordo ou ato aprovado ou ratificado pelo Governador do Estado."

38. A respeito das referidas normas, manifestou-se esta PGE por meio do Parecer nº 13.829/03, do qual destacamos:

> Mas o Decreto inovou mais uma vez, ao trazer a possibilidade de cedência para o exercício de funções correlatas às atribuições do cargo ou

Documento Assinado Digitalmente

emprego desde que esteja contida em decreto, acordo ou ato aprovado ou ratificado pelo Governador do Estado.

Entendo que se deva verificar, sempre, a existência, nesses decretos, acordos ou atos, de interesse público preponderante, de objetivos comuns aos órgãos pactuantes e a necessidade comprovada e inadiável do serviço, sob pena de se estar burlando a norma legal.

39. E, respondendo ao questionamento então apresentado, objetivamente pontuou:

Respondo, pois, objetivamente, ao questionamento, para dizer que **há a possibilidade de um empregado da Administração Indireta Estadual ser posto à disposição da Administração Direta para o exercício de função correlata às atribuições do emprego sem que exerça função ou cargo de confiança**, desde que rigorosamente satisfeitos os requisitos estabelecidos pelo § 1º do artigo 1º do Decreto nº 36.603/96, com a abrangência já estabelecida.

40. De outro lado, por meio da Informação nº 008/04/PP, esta PGE também tratou de questão similar onde se invertiam os papéis de órgão cedente (Administração Direta) e de cessionário (Administração Indireta), com solução jurídica idêntica à proferida no Parecer nº 13.829/03:

Tal conclusão pode ser aplicada ao caso sob exame, isto é, existe a possibilidade de um empregado da Administração Direta ser posto à disposição da Administração Indireta Estadual, sem que venha a exercer função ou cargo de confiança, desde que satisfeitas as exigências contidas no § 1º do artigo 1º do Decreto nº 36.603/96, com a abrangência estabelecida no Parecer nº 13.829/03.

41. Assim sendo, conclui-se no sentido da possibilidade de movimentação funcional por meio da disposição ou cedência do empregado (mesmo sem designação para o *exercício de cargo ou função de confiança*), de forma restrita, não ampliada, motivada caso a caso, a fim de se ver cumprido o disposto no Decreto nº 36.603/1996, demonstrada "***a existência, nesses decretos, acordos ou atos, de interesse público preponderante, de objetivos comuns aos órgãos pactuantes e a necessidade comprovada e inadiável do serviço****, sob pena de se estar burlando a norma legal*".

Documento Assinado Digitalmente

42. Num enfoque mais amplo, partindo-se da premissa da necessidade de solução jurídica que viabilize o disposto no § 6º do artigo 4º da Lei nº 14.983, de 16 de janeiro de 2017, bem como tendo presente que as formas de movimentação de pessoal não se esgotam naquelas figuras mais tradicionais do direito administrativo, ou seja, não são *numerus clausus*, podendo constar de normas esparsas, podemos buscar na própria lei que dispôs sobre a extinção da SPH, a resolução para o caso em tela.

43. De fato, a Lei nº 14.983/2017, esquematicamente, prescreve no § 6º do artigo 4º que:

> - Os empregados pertencentes aos quadros em extinção referidos no "*caput*" (...)
> - poderão ser designados para exercer suas atividades (...)
> - em quaisquer órgãos ou entidades do Poder Executivo,
> - conforme a pertinência com as competências do cargo de origem.

44. Ora, no caso presente, encontra expressa previsão na Lei a designação dos empregados da SPH para exercício de atividades em quaisquer órgãos ou entidades do Poder Executivo, o que, por óbvio, inclui a Secretaria da Fazenda. Essa designação implica movimentação funcional para fins de exercício de atribuições em determinado Órgão, diverso da origem, sem alteração de lotação, que permanecerá no Quadro vinculado à Secretaria dos Transportes, sem que tal movimentação implique inconstitucionalidade ou ilegalidade.

45. Registre-se que a designação para exercício é medida que encontra paralelo na Administração Estadual, podendo-se citar o exemplo da Lei Complementar nº 11.742, de 17 de janeiro de 2002, que previa em seu artigo 47, o seguinte:

> Art. 47 - Os Procuradores do Estado terão exercício exclusivamente na Procuradoria Geral do Estado ou em órgãos integrantes do Sistema de Advocacia de Estado, ressalvado o desempenho de funções relevantes na administração pública, ouvido o Conselho Superior.

Documento Assinado Digitalmente

> § 1º - Os integrantes das classes inicial e intermediária serão lotados no interior do Estado, excluída, quanto aos da classe inicial, a Região Metropolitana de Porto Alegre.

46. Tendo sido acrescentado o parágrafo 4º no artigo 47, alterando o parágrafo 1º, passou-se, em relação à classe inicial, a distinguir-se a lotação do exercício:

> § 4.º - Os integrantes da classe inicial nomeados serão lotados no órgão com funções de coordenação e integração do interior do Estado e seu exercício nos órgãos de execução regional será definido pelo Procurador-Geral do Estado, ouvida a Corregedoria-Geral, de acordo com a necessidade do serviço. (Incluído pela Lei Complementar n.º 13.482/10)

47. Mais recentemente, no âmbito federal, foi publicada a Portaria nº 193, de 3 de julho de 2018, que tratou da *movimentação para compor força de trabalho,* uma figura que, não obstante já prevista na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, tem contornos de atipicidade no universo do direito administrativo.

48. Como um instituto ainda incipiente, por certo que não está infenso a críticas, mas, não obstante, demonstra uma tendência a movimentações de cunho pragmático que têm, obviamente, seus aspectos negativos, mas, de igual modo, seus aspectos positivos, se bem conduzida.

49. Consta da Portaria nº 193, de 3 de julho de 2018:

> PORTARIA Nº 193, DE 3 DE JULHO DE 2018
>
> Disciplina o instituto da movimentação para compor força de trabalho, previsto no § 7º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.
>
> O MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, Substituto, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87, incisos I e II, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 93, § 7º, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 resolve:
>
> Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre a aplicação do instituto previsto no art. 93, § 7º, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Documento Assinado Digitalmente

> Art. 2º Considera-se movimentação para compor força de trabalho a determinação, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, de lotação ou exercício de empregado ou servidor em órgão ou entidade distinto daquele ao qual está vinculado, com o propósito de promover o adequado dimensionamento da força de trabalho no âmbito do Poder Executivo federal.

50. Ainda que a referida *movimentação para compor força de trabalho* já anuncie no seu nome um requisito material importante para sua utilização, qual seja, a necessidade de adequação do *dimensionamento da força de trabalho*, o que não está devidamente caracterizado no caso presente, o certo é que a referida Portaria prevê uma movimentação por meio de lotação ou exercício que podem, com a devida cautela, ser tomadas como expressões sinônimas, desde que considerada a lotação nominal – e não a numérica – ou mesmo alternativas, mas, em qualquer caso, ficando evidente a possibilidade de movimentação para exercício, e isto é o que deve ser ressaltado no caso.

51. Por fim, retornando à análise do parágrafo 6º do artigo 4º da Lei nº 14.983/2017, item 43, a designação para o exercício de atividades noutros órgãos da administração estadual deve observar "*a pertinência com as competências do cargo de origem*" do servidor ou, melhor dizendo, do emprego de origem, já que o dispositivo trata de empregados. De qualquer modo, essa pertinência deve ser observada caso a caso, no plano concreto dos fatos e das circunstâncias frente aos quais se depara o Administrador.

52. Pelo exposto, a movimentação funcional dos empregados do Quadro de Pessoal em Extinção da SPH, que ficou vinculado à Secretaria dos Transportes, deve ser feita através da designação do empregado para exercício de suas atribuições no órgão de destino, com base no § 6º do artigo 4º da Lei nº 14.983, de 16 de janeiro de 2017, mantendo-se o empregado vinculado ao Quadro de que trata o caput do artigo 4º da citada Lei.

53. O segundo ponto a ser abordado diz respeito à legalidade de "*relotação de servidores das extintas (...) fundações para os órgãos estaduais que dispõem de quadro de pessoal efetivo próprio*", num desdobramento do questionamento de nº 1 de fls. 10.

Documento Assinado Digitalmente

54. No caso das fundações extintas, verifica-se que a legislação que trata do tema apresenta-se defeituosa, com imprecisão conceitual e consequentes dubiedades, o que dificulta sua interpretação.

55. A Lei nº 14.982, de 16 de janeiro de 2017, "*autoriza a extinção de fundações de direito privado da Administração Pública Indireta do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências*", e, no que interessa ao caso em tela, prescreve:

> (...)
> Art. 5º Durante o processo de extinção, os empregados do quadro de pessoal das fundações referidas no art. 1.º de que tratam a Lei n.º 14.187, de 31 de dezembro de 2012, a Lei n.º 14.509, de 4 de abril de 2014, a Lei n.º 14.437, de 13 de janeiro de 2014, a Lei n.º 14.420, de 6 de janeiro de 2014, a Lei n.º 13.955, de 23 de março de 2012, e a Lei n.º 14.497, de 3 de abril de 2014, terão seus contratos de trabalho rescindidos, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, com o pagamento das respectivas verbas rescisórias, na forma da legislação trabalhista.
>
> § 1º Não se aplica o disposto no "caput" aos empregados estabilizados legal ou judicialmente, **os quais serão aproveitados ou colocados em disponibilidade na Administração Pública Estadual.**
>
> § 2º Ficam extintos os empregos vagos pertencentes aos Planos de Empregos, Funções e Salários referidos no "caput" e os que vagarem durante o processo de extinção.
>
> § 3º Aplica-se o disposto no "caput" deste artigo aos empregados dos quadros de empregos em extinção de que tratam o art. 23 da Lei n.º 14.187/12, o art. 16 da Lei n.º 14.509/14, o art. 20 da Lei n.º 14.437/14, o art. 19 da Lei n.º 14.420/14, o art. 22 da Lei n.º 13.955/12 e o art. 18 da Lei n.º 14.497/14.
>
> § 4º **Extintas as fundações referidas no art. 1.º desta Lei, ficam extintos todos os Planos de Empregos, Funções e Salários referidos no "caput" e § 3.º.**
>
> (...)

56. Abstraindo-se, por ora, a questão da disponibilidade, a Lei refere que "*os empregados estabilizados legal ou judicialmente (...) serão aproveitados (...) na Administração Pública Estadual*".

Documento Assinado Digitalmente

57. O Parecer nº 13.221/2002 tratou de lei que cuidava de extinção de Ente Público - Caixa Econômica Estadual - e que previa o aproveitamento dos servidores em "*cargo ou função da administração direta ou indireta, nos termos desta Lei, com atribuições e remuneração compatíveis com sua situação anterior*".

58. Do referido Parecer, destaca-se:

> De início, é importante ter bem claro que tal Quadro Especial é absolutamente atípico, porque formado por cargos, empregos e funções, cujos integrantes percebem vencimentos ou salários e são regidos, os efetivos e extranumerários, pelo Estatuto dos Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul - Lei nº 10.098, de 03 de fevereiro de 1994 – e os empregados, pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Os servidores ocupantes dos cargos, empregos e funções desse Quadro Especial, portanto, não possuem idênticos direitos e idênticas posições: alguns ocupam cargos, outros, os extranumerários, exercem funções, sendo ambos estatutários; outros mais detêm apenas emprego, ainda que estáveis.
>
> Também a referida Lei nº 10.959/97 determinou que os servidores integrantes do Quadro Especial deveriam ser aproveitados, e, para tanto, poderiam ser colocados, pelo Executivo, à disposição, preferencialmente, do Banco do Estado do Rio Grande do Sul - BANRISUL e da Caixa Estadual S.A. - Agência de Desenvolvimento. Assim dispõe o artigo 8º, no caput e nos seus parágrafos:
>
> "Art. 8º - Fica assegurado aos servidores integrantes do Quadro Especial previsto no "caput" do artigo anterior seu aproveitamento em cargo ou função da administração direta ou indireta, nos termos desta Lei, com atribuições e remuneração compatíveis com sua situação anterior.
>
> § 1º - O aproveitamento ou colocação à disposição dos servidores do Quadro Especial será realizado no município onde se encontram lotados ou na área da microregião da FAMURS onde se situa o município de lotação, com prioridade para o local de residência da respectiva família.
>
> § 2º - A Caixa Estadual S.A . – Agência de Desenvolvimento só poderá contratar servidores na medida em que os servidores do Quadro Especial

Documento Assinado Digitalmente

forem totalmente aproveitados ou colocados à disposição na forma do artigo 10 desta Lei."

Para bem elucidar a questão, é preciso ter presente, outrossim, o teor do artigo 9º e seus parágrafos 1º e 3º:

"Art. 9º - O Poder Executivo criará uma Comissão de Estudos para o aproveitamento dos servidores oriundos da Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul, que analisará as condições deste aproveitamento, observadas as normas legais pertinentes, propondo, quando for o caso, como ela se efetuará.

§ 1º - A Comissão a que faz referência este artigo apresentará o seu trabalho no prazo de 12 (doze) meses, contado da entrada em vigor desta Lei, prorrogável por mais 6 (seis) meses, a critério do Chefe do Poder Executivo.

§ 2º - A Comissão de que trata este artigo será composta pelos seguintes membros, todos designados pelo Governador do Estado:

(....)

§ 3º - A falta de qualquer das indicações referidas nos incisos do parágrafo anterior não prejudicará o início dos trabalhos do grupo previsto neste artigo."

Como entender, pois, o aproveitamento determinado na Lei?

Poder-se-ia tomar como ponto de partida a figura do aproveitamento como se encontra estabelecida no artigo 51 da Lei nº 10.098/94:

"Art. 51 – Aproveitamento é o retorno à atividade do servidor em disponibilidade e far-se-á, obrigatoriamente, em cargos de atribuições e vencimentos compatíveis com o anteriormente ocupado."

À evidência que o dispositivo abarcaria apenas os servidores ocupantes de cargos e regidos pelo Estatuto e previamente colocados em disponibilidade, o que não ocorreu na hipótese sob exame. Além disso, estaria configurada uma situação de desigualdade de tratamento no 'aproveitamento' dos servidores integrantes do Quadro Especial, em desacordo com a vontade do legislador estadual. Além disso, se guindados a cargos, indistintamente, extranumerários e empregados, estar-se-ia afrontando, de forma direta, a regra

Documento Assinado Digitalmente

contida no artigo 37, II, da Constituição Federal, que exige concurso público para a ocupação de cargo.

Assim, entendo que o termo APROVEITAMENTO utilizado no caput do artigo 8º da Lei nº 10.959/97 não deve ser entendido com rigor jus-administrativo. O dispositivo citado é – junto com outros da mesma Lei - indubitavelmente protetivo e atinge todos os servidores. Com ele quis o legislador estadual assegurar aos servidores da autarquia extinta o aproveitamento de suas forças de trabalho; quis assegurar, exatamente, que não seriam postos em disponibilidade, que não ficariam ociosos, daí também garantir a compatibilidade das novas atribuições com as de origem.

A imprecisão técnica com que o legislador empregou o termo não é única, se repete no mesmo dispositivo legal: embora os destinatários da regra sejam todos os integrantes do Quadro Especial, só há referência a 'aproveitamento' em cargos e funções da administração direta ou indireta, tendo sido esquecido o emprego, ainda que, como já visto, muitos continuem com o status de empregados regidos pela CLT.

De outro lado, determina o dispositivo analisado que o 'aproveitamento' será feito "nos termos desta Lei", e uma interpretação sistemática mostra que a Lei nº 10.959/97 previu não só os mecanismos a serem usados para a recolocação dos servidores oriundos da Caixa Econômica Estadual na administração direta e indireta, como os locais em que teriam preferencialmente exercício: o BANRISUL e a CAIXA ESTADUAL S.A. – Agência de Desenvolvimento, hoje Agência de Fomento, empresas de economia mista, que não possuem em seus quadros cargos, mas órgãos de direção e empregos.

59. Registre-se que a citada Lei nº 10.959, de 27 de maio de 1997, vale-se expressamente do termo "aproveitamento" o que induzia e conduzia o intérprete ao instituto administrativo do aproveitamento, previsto nos artigos 51-53 da LC nº 10.098/1994, mas que, como bem observado no Parecer nº 13.221/2002, "*não deve ser entendido com rigor jus-administrativo*". Logo, com mais razão o entendimento que deve ser dado ao termo "aproveitados", presente na Lei nº 14.982/2017, é o mesmo, para que se possa manter uma ideia de sistema envolvendo as regras de direito administrativo vigentes no Estado do Rio Grande do Sul, em detrimento de interpretações pontuais que, podem, adiante, muito provavelmente, serem fontes de problemas.

Documento Assinado Digitalmente

60. Note-se que, nos termos do artigo 10 da LC nº 10.098/1994, inc. V, o aproveitamento é uma das formas de provimento de cargo público, o que, de plano, sem prejuízo do supraexposto, demonstra ser inviável e desaconselhável a utilização de tal como forma de movimentação funcional no caso presente, devendo a expressão ser entendida em seu sentido coloquial.

61. O Decreto nº 53.756, de 18 de outubro de 2017, que "*regulamenta a Lei nº 14.982, de 16 de janeiro de 2017, que autoriza a extinção de fundações de direito privado da Administração Pública Indireta do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências*", por sua vez, prescreve:

> Art. 4º Durante o processo de extinção, os empregados do quadro de pessoal das Fundações referidas no art. 1º da Lei nº 14.982/2017, terão seus contratos de trabalho rescindidos, com o pagamento das respectivas verbas rescisórias, na forma da legislação trabalhista.
>
> § 1º Não se aplica o disposto no "caput" deste artigo aos empregados estabilizados legal ou judicialmente, **os quais serão aproveitados ou colocados à disposição da administração pública estadual.**

62. Novamente vem à baila o termo "aproveitados", razão pela qual fazemos remissão ao que já foi dito anteriormente em relação ao mesmo, itens 56-60.

63. De outro lado, também é prevista a "*colocação à disposição*" dos empregados citados no *caput* do artigo 4º do Decreto nº 53.756, de 18 de outubro de 2017, que regulamenta a Lei nº 14.982, de 16 de janeiro de 2017, sendo que a Lei regulamentada, fonte normativa de hierarquia superior, não prevê que os empregados sejam "*(...) colocados à disposição* da administração pública estadual", mas sim "*(...) colocados em disponibilidade* na Administração Pública Estadual" (parágrafo 1º do artigo 5º), ou seja, as regras que deveriam guardar alguma coerência entre si apresentam-se com comandos totalmente díspares, mas, não obstante a ausência de previsão na lei, atos infralegais podem suprir esta ausência, a fim da colocação de empregados à disposição de outros órgãos, com o que há de se reiterar a manifestação anterior quanto ao ponto, itens 33-41.

Documento Assinado Digitalmente

64. Por sua vez, os decretos específicos que tratam da extinção de algumas fundações (v.g., Decreto nº 54.000/2018, Decreto nº 54.088/2018 e Decreto nº 54.089/2018), são expressos ao prescrever que:

> Art. 2º Os servidores estáveis, legal ou judicialmente, integrantes dos Quadros de Pessoal da Fundação, referidos no artigo 5º, "caput" e § 1º, da Lei n.º 14.982/2017, passarão a compor Quadro Especial vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, a contar de 1º de junho de 2018, e poderão ser relotados, de acordo com a necessidade de serviço, nos demais órgãos da administração pública estadual **direta**, observada, em qualquer caso, a pertinência com as atribuições do emprego.
>
> § 1º A relotação referida no "caput" deste artigo dar-se-á por ato do Secretário de Estado da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos, mediante concordância do Secretário da SDECT e do Secretário da Pasta de destino e da ciência do servidor.
>
> § 2º O servidor poderá ser colocado à disposição da administração pública estadual **indireta**, mediante a sua concordância, independente do exercício de cargo ou de função de confiança, nos termos da legislação vigente, respeitada a pertinência com as atribuições de origem.

65. Note-se que são duas as formas de movimentação funcional previstas no Decreto nº 54.088, de 29 de maio de 2018, aqui tomado a titulo exemplificativo, a "*relotação*" (*administração pública estadual direta*) e a "*colocação à disposição*" (*administração pública estadual indireta*), ambas ausentes na Lei nº 14.982, de 16 de janeiro de 2017, mas as quais, não obstante, deve ser reconhecida a função regulamentatória do artigo 5º, § 1º, da citada lei, possibilitando, assim, a análise da viabilidade jurídica, ou não, de ambas, no caso concreto.

66. Quanto à relotação, fazemos remissão ao que já foi explanado anteriormente, itens 2-22, não sendo viável juridicamente a lotação ou relotação de cargos e, muito menos, de empregos, para fins de movimentação funcional entre órgãos diversos.

É temerária, ainda que usual, a utilização dos termos relotação, relotado, ou outros derivados, referindo-se à espécie nominal ou supletiva do instituto, não só por ser indevida, como também pelo fato de suscitar potenciais questões jurídicas decorrentes de

Documento Assinado Digitalmente

tal utilização, devendo esta ser atribuída a uma atecnia, a exemplo do que já fora afirmado no item 10.

67. Assim, vai respondida outra pergunta desdobrada do questionamento de nº 1 de fls. 10.

68. Importa referir que os empregados das fundações cuja extinção foi autorizada por meio da Lei nº 14.982/2017, regulamentada pelo Decreto nº 53.756/2017, ficarão afetos à Quadro Especial vinculado a Secretaria o qual, por sua vez, se vincula a respectiva fundação em extinção, sendo essa Secretaria o órgão de lotação do emprego correspondente.

69. Registre-se que o Parecer nº 17.255/2018 ao tratar de matéria conexa, concluiu:

> Nessa linha, referidos empregos devem ser mantidos – sendo extintos à medida que vagarem - com os direitos decorrentes dos respectivos Planos de Empregos e Funções, ainda que estes, por força do § 4º, art. 5º, da Lei Estadual nº 14.982/2017, já tenham sido extintos.

70. Assim sendo, também no caso das fundações é aconselhável que a movimentação funcional do empregado, do seu Quadro Especial para o órgão de destino, seja feita por designação para exercício em tal órgão, não só pela impropriedade da utilização do instituto da relotação, como também para que fique claro que a lotação do emprego permanece no Quadro Especial previsto nos decretos acima referidos, sem prejuízo do exercício provisório de que trata a Instrução Normativa nº. 01/2018.

71. Registre-se que não é peremptória a vedação da utilização do instituto da relotação em todo e qualquer caso, mesmo similar ao presente, mas, assim o é, no caso presente, devido às circunstâncias legais, legislativas e administrativas, noticiadas no processo.

72. Quanto à colocação à disposição de empregados no âmbito da Administração Pública direta e indireta, ainda que seja viável, em determinadas situações, conforme orientação jurídico-administrativa anteriormente noticiada, não pode ser utilizada de forma ampla, com base na simples menção genérica presente nos decretos acima

Documento Assinado Digitalmente

referidos, mas sim, caso a caso, com as cautelas já referidas, mormente em se tratando de uma exceção ao que dispõe o artigo 25 da LC nº 10.098/94.

73. Pertinente, também, a observação feita no Parecer nº 16.950/17 em relação aos empregados das fundações de que trata a Lei nº 14.982/2017:

> Vale destacar que o aproveitamento deve ser efetivado prioritariamente em órgãos da administração direta, não sendo recomendável o aproveitamento em entidades da administração pública indireta, porquanto este direcionamento acarretaria outros potenciais prejuízos, mormente perante o judiciário trabalhista.

74. Diante do exposto, a movimentação funcional dos empregados das fundações extintas nos termos da Lei nº 14.982, de 16 de janeiro de 2017, expressada na previsão de aproveitamento de que trata a referida Lei, deve ser feita, a exemplo dos servidores da SPH, ordinariamente, através da designação do empregado para exercício de suas atribuições no órgão de destino, com base no artigo 5º, parágrafo 1º, da citada Lei, e decretos específicos, em detrimento do uso de figuras tipicamente estatutárias, como, por exemplo, o aproveitamento, a lotação, a relotação, e somente excepcionalmente através da cedência.

75. Quanto ao questionamento de número 2, fls. 10, fazemos remissão aos itens 33-41 e 72 que abordaram o tema, devendo ser observados os termos do Decreto nº 36.603/96, com a interpretação que lhe conferiu o Parecer nº 13.829/03 e Informação nº 008/04/PP.

76. De outro lado, a "*pertinência com as atribuições do emprego*" ou "*a pertinência com as competências do cargo de origem*", são condições a serem observadas no plano concreto, à luz de outros elementos, não podendo, por si só e *a priori*, serem determinantes enquanto óbices para uma movimentação funcional que se mostra, em tese, cogente, preservadas, obviamente, as atribuições especificas das carreiras integrantes de cada quadro funcional, sendo que o Gestor do órgão de destino deverá ter participação ativa no processo, conforme previsto na legislação.

77. Por fim, quanto ao questionamento de nº 3, fls. 10, a respeito da exclusividade ou não da aplicação do instituto da relotação *para os quadros de pessoal em*

Documento Assinado Digitalmente

*extinção dos respectivos órgãos públicos extintos,* é possível afirmar que a matéria suscitada resta prejudicada no caso presente.

78. Não obstante, é oportuno afirmar que referido questionamento mostra-se um tanto quanto genérico, havendo um sem-número de situações administrativas em que tal tema pode ser válida e justificadamente suscitado, desde que acompanhado de parâmetros e informações razoáveis sobre caso específico de forma a delimitar o âmbito de conhecimento da matéria.

A rigor, salvo melhor juízo, os elementos presentes na manifestação supra poderão auxiliar na compreensão da matéria além do âmbito da presente consulta, sem prejuízo de eventual reenvio da matéria a esta PGE.

79. Ante o exposto, concluo:

a) não tem base jurídica a lotação numérica ou relotação de empregados do Quadro em extinção da SPH vinculado à Secretaria dos Transportes – ST em quadros funcionais diversos do previsto no artigo 4º, caput, da Lei nº 14.983/2017;

b) a movimentação funcional dos empregados do Quadro de Pessoal em Extinção da SPH, que ficou vinculado à Secretaria dos Transportes, deve ser feita através da designação do empregado para exercício de suas atribuições no órgão de destino, com base no § 6º do artigo 4º da Lei nº 14.983, de 16 de janeiro de 2017, mantendo-se o empregado vinculado ao Quadro de que trata o caput do artigo 4º da citada Lei;

c) a movimentação funcional dos empregados das fundações extintas nos termos da Lei nº 14.982, de 16 de janeiro de 2017, expressada na previsão de aproveitamento de que trata a referida Lei, deve ser feita, a exemplo dos servidores da SPH, através da designação do empregado para exercício de suas atribuições no órgão de destino, com base no artigo 5º, parágrafo 1º, da citada Lei, e decretos específicos, sem menção a qualquer figura tipicamente estatutária, como, por exemplo, o aproveitamento, a lotação, a relotação.

d) a colocação à disposição de empregados no âmbito da Administração Pública direta e indireta, ainda que seja viável, em determinadas situações, conforme

Documento Assinado Digitalmente

orientação jurídico-administrativa vigente já emanada desta PGE, não pode ser utilizada de forma ampla, com base na simples menção genérica presente nos decretos acima referidos, mas sim, caso a caso, com as cautelas já referidas, mormente em se tratando de uma exceção ao que dispõe o artigo 25 da LCE nº 10.098/94.

É o Parecer.

Porto Alegre, 19 de julho de 2018.

**ELDER BOSCHI DA CRUZ,**
**PROCURADOR DO ESTADO.**
**Processo Administrativo Eletrônico 18/1400-0026260-2**

Documento Assinado Digitalmente

Nome do arquivo: Parecer 17348-18

Autenticidade: Documento Íntegro

| DOCUMENTO ASSINADO POR | DATA | CPF/CNPJ | VERIFICADOR |
|---|---|---|---|
| Elder Boschi da Cruz | 09/08/2018 10:13:09 GMT-03:00 | 28123956053 | Assinatura válida |

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**Processo nº 18/1400-0026260-2**

**Acolho as conclusões do Parecer da Procuradoria de Pessoal, de autoria do Procurador do Estado ELDER BOSCHI DA CRUZ.**

**Restitua-se à Secretaria da Fazenda.**

**Eduardo Cunha da Costa,**
**Procurador-Geral Adjunto**
**para Assuntos Jurídicos.**

Documento Assinado Digitalmente

Nome do arquivo: DESPACHO_ACOLHIMENTO

Autenticidade: Documento Íntegro

| DOCUMENTO ASSINADO POR | DATA | CPF/CNPJ | VERIFICADOR |
|---|---|---|---|
| Eduardo Cunha da Costa | 13/08/2018 15:16:09 GMT-03:00 | 96296992068 | Assinatura válida |

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.