



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 19/1300-0001062-8

PARECER Nº 17.557/19

Gabinete

EMENTA:

DECRETO Nº 54.480/19. CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS VAGOS NA DATA DA PUBLICAÇÃO DO DECRETO. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL DE PROVIMENTO.

1. Como regra, os cargos em comissão e as funções gratificadas vagos na data da publicação do Decreto nº 54.480/19 – 02 de janeiro de 2019 – não podem ser providos;
2. Nos termos da parte final do parágrafo único do artigo 5º do Decreto nº 54.480/19, poderão ser providos cargos em comissão e funções gratificadas na situação de vacância na data da publicação, desde que (i) seja gerada a vacância de cargos ou funções que representem a mesma despesa e, ainda, (ii) esteja presente justificativa expressa do interesse público causador da necessidade de provimento;
3. Poderá ser excepcionado o regime do Decreto nº 54.480/19 quando se tratar do provimento de cargos em comissão ou funções de confiança de comando no âmbito de gabinete de Secretário, de Direção-Geral, de departamentos e de coordenadorias, ou de setores que comprovadamente possam a estes ser equiparados.

AUTOR: LUCIANO JUÁREZ RODRIGUES

Aprovado em 20 de março de 2019.





Nome do documento: FOLHA DE IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por	Órgão/Grupo/Matrícula	Data
Elenara Almerinda Rodrigues Marques Stodolni	PGE / GAB-AA / 306910901	20/03/2019 17:12:28





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

DECRETO Nº 54.480/19. CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS VAGOS NA DATA DA PUBLICAÇÃO DO DECRETO. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL DE PROVIMENTO.

1. Como regra, os cargos em comissão e as funções gratificadas vagos na data da publicação do Decreto nº 54.480/19 – 02 de janeiro de 2019 – não podem ser providos;
2. Nos termos da parte final do parágrafo único do artigo 5º do Decreto nº 54.480/19, poderão ser providos cargos em comissão e funções gratificadas na situação de vacância na data da publicação, desde que (i) seja gerada a vacância de cargos ou funções que representem a mesma despesa e, ainda, (ii) esteja presente justificativa expressa do interesse público causador da necessidade de provimento;
3. Poderá ser excepcionado o regime do Decreto nº 54.480/19 quando se tratar do provimento de cargos em comissão ou funções de confiança de comando no âmbito de gabinete de Secretário, de Direção-Geral, de departamentos e de coordenadorias, ou de setores que comprovadamente possam a estes ser equiparados.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Cuida-se de expediente eletrônico contendo consulta relativa à interpretação a ser dada ao artigo 5º do Decreto nº 54.480/19, que dispõe sobre a racionalização e o controle de despesas de pessoal na busca do reestabelecimento do equilíbrio orçamentário e financeiro do Poder Executivo.

O questionamento, oriundo da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, diz respeito, em especial, aos limites traçados pelo dispositivo no que se refere aos cargos que compõem a estrutura básica das Secretarias de Estado.

Além da consulta, o expediente está instruído com cópias de quatro Proas relativos a pedidos de nomeações de cargos em comissão no âmbito da Secretaria do Trabalho e Assistência Social (Proas nºs 19/2800-0000227-0, 19/2800-0000199-0, 19/2800-0000198-2 e 19/2800-0000197-4).

Brevemente relatado.

Inicialmente, em atenção ao conteúdo da consulta, calha citar o artigo 5º, objeto inicial desta análise:

Art. 5º *Fica vedado aos órgãos da administração pública estadual direta e indireta o aumento de despesas com cargos em comissão e funções de confiança, bem como a criação de cargo, emprego ou função, ficando, excepcionalmente, autorizada a transformação de cargos existentes, desde que não haja aumento de despesa efetivamente realizada.*

Parágrafo único. *Os cargos em comissão e as funções de confiança vagos na data da publicação deste decreto permanecerão sem provimento, podendo os órgãos e entidades, no interesse público, ocupá-los, desde que apontem, no mesmo ato, o bloqueio de outros cargos ou funções cujas despesas somem no mínimo o mesmo valor daquela decorrente do provimento.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Calha, para o que aqui interessa, interpretar o real alcance dos limites contidos no parágrafo único do artigo 5º e as possibilidades daí decorrentes.

Numa primeira análise, literal, percebe-se que existem duas interpretações diretas: 1) os cargos em comissão e funções de confiança vagos na data da publicação do Decreto – 02 de janeiro de 2019 – devem permanecer sem provimento, e; 2) é possível, no interesse público, excepcionar tal regra, desde que sejam apontados e bloqueados outros cargos ou funções cujas despesas somem no mínimo o mesmo valor daquela decorrente do provimento.

Na parte inicial tem-se a regra e, na final, a exceção, cuja ocorrência depende do respeito a balizas próprias – apontamento e bloqueio de outros cargos ou funções que mantenham as despesas, no mínimo, no mesmo patamar.

Desse modo, a exegese do dispositivo permite extrair duas possibilidades, excludentes, mas que atendem, de maneiras diversas, o escopo do Decreto como um todo.

A primeira regra impõe ao gestor a manutenção de todos os cargos vagos no dia da publicação do texto normativo, sem qualquer possibilidade de provimento, representando maior rigidez no tratamento geral da matéria, e a segunda, excepcional, exigindo justificativa expressa do interesse público incidente, permitindo o provimento de cargos vagos na data da publicação do Decreto, desde que não seja incrementada a despesa através de medida compensatória consistente no bloqueio de cargos ou funções que representem o mesmo gasto.

Nesse passo, importa analisar qual o parâmetro de despesa a ser utilizado para viabilizar a exceção.

Por primeiro, vê-se que o próprio artigo 5º, *caput*, faz referência a “despesa efetivamente realizada”. Despesa realizada é, conforme se infere do artigo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

22, III, "d", da Lei nº 4.320/64ⁱ, aquela que efetivamente ocorreu, ou seja, que gerou o gasto previsto.

Justamente por conta disso, tem-se que o conceito de despesa empregado no Decreto é técnico e assim deve ser interpretado.

Além disso, o artigo 2º traz, de forma genérica, o padrão de referência para a verificação do aumento de despesa, também empregando conceito técnico-jurídico. Note-se:

*Art. 2º É vedado às autoridades públicas e dirigentes dos órgãos da administração pública estadual direta e indireta exceder, mensalmente e em valores absolutos, **o montante da despesa média empenhada em novembro e dezembro de 2018**, para a mesma destinação, inclusive de pessoal (excetuados os impactos de décimo-terceiro salário) e de custeio*

Como se pode ver, o artigo 2º estabelece que o aumento de despesa será aquele que, **mensalmente e em valores absolutos**, exceder o montante de despesa média empenhada em novembro e dezembro de 2018 para a mesma destinação.

Exatamente por se tratar de aumento de despesas, não há como escapar da própria essência do que se entende, juridicamente, como despesa pública, também para interpretar a exceção contida no parágrafo único do art. 5º.

De outra banda, a parte final do parágrafo único do artigo 5º prevê o que se considera, especificamente em relação ao provimento de cargos em comissão e funções gratificadas, para os fins de não aumento de despesa: o bloqueio (o que se entende, medida compensatória que é, como a liberação de vaga, através de exoneração) de outro(s) cargo(s) ou função(ões) que represente(m) a mesma despesa daquele(s) que se pretende prover.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

Assim, quando se está a tratar de provimento de cargos em comissão ou funções gratificadas em exceção à regra do artigo 5º, o parâmetro de aumento de despesa deixa de ser o previsto no art. 2º e passa a ser o concomitante bloqueio de outros cargos ou funções.

No entanto, existe outro requisito a ser cumprido, que é o interesse público, que deve ser plenamente justificado para que possa incidir a segunda parte do parágrafo único do artigo 5º.

Não é somente a inexistência de aumento de despesa pelo bloqueio de cargos ou funções de custo equivalente que garante o provimento de cargos vagos, devendo ocorrer uma fundamentada justificativa do interesse público que se busca preservar, gerando a necessidade de provimento de cargos que estavam vagos quando da publicação do Decreto.

Há outra circunstância, por fim, que desborda da mera análise do Decreto, mas que tem direta implicação sobre os seus objetivos e, sobretudo, com a própria viabilização da gestão pública, que é aquela ligada à teleologia do parágrafo único do art. 5º, quando tratou dos cargos vagos.

Não pode escapar à visão do intérprete que o Decreto está inserido em um contexto específico de mudança de gestão e que, quando de sua edição, um novo governo mal estava iniciando, recebendo a máquina pública na situação decorrente das opções da gestão anterior.

Tal realidade, a depender do órgão que se analise, pode ser de total ou predominante vacância de cargos, quando se optou, ao fim do governo, por exonerar todos os ocupantes de cargos em comissão ou funções gratificadas, ou de normal funcionamento, quando mantida a equipe até o último dia do mandato.

Disso intuitivamente decorre que, na data da publicação do decreto,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

algumas secretarias sequer possuíam estrutura mínima de trabalho, sendo impensável cogitar, sob pena de violação do próprio interesse público, que o multicitado parágrafo único do artigo 5º tenha força normativa para inviabilizar o funcionamento da administração.

Essa constatação exige que se extraia, inclusive por previsão legal, como se verá a seguir, o sentido da norma de forma a que ela cumpra o objetivo do Decreto, que é a contenção de gastos públicos, sem impossibilitar que os órgãos públicos operem normalmente, que é a própria razão de existir da administração pública, direcionada à coletividade.

Há de ser preservado, mesmo em um regime de contenção de gastos, o prosseguimento das atividades do Estado. A respeito da continuidade dos serviços públicos, é sempre pertinente citar as palavras de Marçal Justen Filho:

“A continuidade significa que a atividade de serviço público deverá desenvolver-se regularmente, sem interrupções. Dela derivam inúmeras consequências jurídicas, entre as quais a impossibilidade de suspensão dos serviços por parte da Administração ou do delegatário e a responsabilização civil do prestador do serviço em caso de falha”. (Curso de Direito Administrativo. 5ª Ed. P. 705)

O princípio da continuidade dos serviços públicos não pode permitir que o decreto, interpretado isoladamente, gere um malefício maior do que o benefício que busca alcançar.

Decorrência disso é que existem cargos ou funções vagos por opção administrativa, que melhoram o desempenho sem constituírem o núcleo básico do órgão, e cargos ou funções essenciais, que podem estar em situação de vacância eventual, mas que ordinariamente devem estar providos.

Aliás, buscando garantir a continuidade mínima dos serviços públicos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

no âmbito das Secretarias de Estado, foi editada a Lei Estadual nº 14.733/2015, que em seu artigo 11 define os órgãos que compõem a estrutura básica de uma Secretaria. Assim reza o dispositivo:

Art. 11. Na estrutura básica de cada Secretaria, respeitadas as peculiaridades decorrentes de suas áreas de competência, será observada a seguinte organização administrativa:

I - Gabinete do Secretário;

II - Direção-Geral;

III - Departamentos; e

IV - Coordenadorias.

A lei, como se pode ver, circunscreve genericamente um núcleo básico de funcionamento de cada secretaria de estado, sugerindo que esses elementos produzem o exercício regular das atividades fins.

Uma interpretação do Decreto nº 54.480/19 deve encontrar limites que minimamente preservem a estrutura básica da Secretaria, sendo pertinente, com base no previsto na Lei nº 14.733/2015, buscar identificar, a depender da secretaria que se esteja a tratar, qual a estrutura básica e, principalmente, a relevância do cargo que se pretende prover para a manutenção desse núcleo essencial.

Diz-se isso porque, em que pese a previsão literal do citado artigo 11, a própria Lei, sensível à realidade histórico-finalística de cada unidade, permite um desprendimento em relação aos termos utilizados por ela para nomear as estruturas básicas, conforme se infere nos artigos 12, 13 e 14, *verbis*:

Art. 12. Observada a organização administrativa do art. 11 desta Lei, os Departamentos poderão receber denominação diferenciada, para manter denominações consagradas ou, excepcionalmente, em razão das peculiaridades decorrentes da natureza de suas atribuições.

Art. 13. Observado o disposto no art. 11 desta Lei, a estrutura interna e as respectivas competências dos órgãos integrantes do Gabinete do Governador e das Secretarias do Estado, inclusive quanto aos demais



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

níveis de organização administrativa, serão regulados por Regimento Interno, proposto por seus titulares e aprovado por decreto do Governador do Estado.

Art. 14. Os órgãos da Administração Direta e as entidades autárquicas e fundacionais do Poder Executivo, observada a conveniência administrativa, poderão, nos termos do regulamento, compartilhar a execução das atividades de apoio e suporte administrativo

Os citados artigos, como se nota, deixam claro que a nomenclatura utilizada no artigo 11 não pode ser lida literalmente, podendo ser sempre averiguada de acordo com as peculiaridades de cada secretaria, já que podem existir órgãos, mesmo sem esse nome, que detenham *status* de departamentos (art. 12), que os regimentos internos das secretarias poderão fixar as competências necessárias à secretaria em órgãos que não necessariamente, a priori, sejam essenciais (art.13), a que algumas atividades de apoio e suporte administrativo, mesmo relevantes, podem estar compartilhadas com órgãos que, de igual modo, não estejam caracterizados na forma do art. 11 (art. 14).

Evidentemente que isso não afasta a necessidade de que a estrutura que se pretende incrementar com o provimento de um cargo vago seja parte da matriz básica da secretaria, mas sim que podem existir órgãos internos de determinadas secretarias que, apesar de não constarem nos incisos do art. 11, comportam finalidade imprescindível ao funcionamento regular.

De toda forma, a relevância do cargo ou função a ser provido deverá decorrer de fundamentada justificativa da secretaria pretendente, de modo a permitir uma segura avaliação pelos setores envolvidos na autorização, sempre tendo em vista que trata-se de exceção direcionada ao interesse público e, especificamente, à manutenção de um quadro viabilizador de ações básicas, de acordo com os objetivos do órgão.

Nesse sentido, cargos em comissão ou funções de confiança de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

comando no âmbito de gabinete de Secretário, de Direção-Geral, de departamentos e de coordenadorias ou em órgãos que, dada a sua relevância, possam a estes ser equiparados, poderão permitir a excepcionalização da regra do parágrafo único do artigo 5º do Decreto nº 54.480/19, pois, se estavam vagos em 02/01, o estavam apenas circunstancialmente, vez que imprescindíveis ao regular funcionamento, conforme interpretação dos arts. 11 a 14 da Lei 14.733/15.

Há que se reconhecer que, na situação de garantia de funcionamento do órgão, eventual excesso de despesas não decorre desse mínimo de estrutura, que abarca uma despesa considerada mínima, também. Dito de outra forma: uma estrutura mínima pressupõe uma despesa mínima, e essa despesa não pode ser, para nenhum efeito sob o ponto de vista de um regime de contenção, a que gera um desequilíbrio financeiro.

O circunstancial aumento de despesa por conta da manutenção de equipes necessárias às secretarias não pode ser considerado, por isso, como violador do Decreto.

Assim, contendo o expediente expressa comprovação de que o cargo ou função que se pretende preencher é de chefia de umas das subdivisões listadas do artigo 11, ou a elas equiparadas por conta dos artigos 12 a 14, é possível o provimento, afastando-se a incidência do Decreto nº 54.480/19 nesses casos, sempre respeitadas as escolhas administrativas decorrentes da competência do gestor, que poderá buscar outros meios de compensação, o que é sempre recomendável.

Assim, respondendo objetivamente à consulta formulada, pode-se concluir que:

- a) Como regra, os cargos em comissão e as funções gratificadas vagos na data da publicação do Decreto nº 54.480/19 – 02 de janeiro de 2019 – não podem ser providos;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

- b) Excepcionalmente, poderão ser providos cargos em comissão e funções gratificadas na situação de vacância na data da publicação do Decreto nº 54.480, desde que atendidos os seguintes requisitos, cumulativamente:
- i) Justificativa expressa do interesse público gerador da necessidade de provimento;
 - ii) Geração de vacância de cargos ou funções que representem a mesma despesa dos cargos ou funções a serem providos.
- c) Finalmente, poderá ser excepcionado o regime do Decreto nº 54.480/19 quando se tratar do provimento de cargos em comissão ou funções de confiança de comando no âmbito de gabinete de Secretário, de Direção-Geral, de departamentos e de coordenadorias, ou de setores que comprovadamente possam a estes ser equiparados.

É o parecer.

Porto Alegre, 20 de março de 2019.

*Luciano Juárez Rodrigues,
Procurador do Estado*

Proa nº 19/1300-0001062-8

ⁱ Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á:
(...)
III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:
(...)
d) A despesa realizada no exercício imediatamente anterior;



Nome do arquivo: Parecer 17557-19

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Luciano Juarez Rodrigues	20/03/2019 16:26:31 GMT-03:00	99045907020	Assinatura válida

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 19/1300-0001062-8

Acolho as conclusões do Parecer da Assessoria Jurídica e Legislativa do Gabinete desta Procuradoria-Geral, de autoria do Procurador do Estado LUCIANO JUÁREZ RODRIGUES.

Restitua-se à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, com vista prévia ao Agente Setorial.

**Eduardo Cunha da Costa,
Procurador-Geral do Estado.**



Nome do arquivo: DESPACHO_ACOLHIMENTO

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	20/03/2019 16:59:25 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.