



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 18/1300-0002274-4**

**PARECER Nº 17.852/19**

Procuradoria de Pessoal

EMENTA:

EMPREGADOS DA EXTINTA FEE. ADICIONAL DE INCENTIVO À CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL E REENQUADRAMENTO PREVISTOS NA LEI Nº 14.437/2014. LEI ELEITORAL. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

1. Nos termos do Parecer nº 17.255/18 e do art. 5º do Decreto nº 54.000/18, devem ser “resguardados os direitos decorrentes diretamente dos Planos de Empregos, Funções e Salários da Fundação, referidos no art. 5º, 'caput' e §1º, da Lei nº 14.982/2017, até então vigentes, naquilo em que entendidos como matéria de regulamento de empresa (...)”. Diante disso, devem ser observados os artigos 18 e 19 do Plano de Empregos, Funções e Salários da FEE (Lei nº 14.437, de 13 de janeiro de 2014), que regulam a concessão do adicional de incentivo à capacitação e do reenquadramento.

2. Não há falar em óbice no deferimento das aludidas vantagens em face das vedações da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal nacional), da Lei Complementar nº 14.836/16 (Lei de Responsabilidade Fiscal estadual) e da Lei nº 9.504/97 (Lei Eleitoral), já que I) a Lei nº 14.437/14 não foi promulgada no período que antecede o pleito eleitoral ou o final do mandato do Chefe do Poder Executivo e II) a concessão do adicional de incentivo à capacitação e do reenquadramento não é ato discricionário da Administração, mas ato vinculado, caso preenchidos os requisitos legais. Precedentes deste órgão consultivo.

AUTORA: JULIANA RIEGEL BERTOLUCCI

Aprovado em 11 de setembro de 2019.



Nome do documento: FOLHA\_IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Daniela Elguy Larratea

PGE / GAB-AA / 350432802

11/09/2019 11:06:22





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**PARECER**

**EMPREGADOS DA EXTINTA FEE. ADICIONAL DE INCENTIVO À CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL E REENQUADRAMENTO PREVISTOS NA LEI Nº 14.437/2014. LEI ELEITORAL. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.**

1. Nos termos do Parecer nº 17.255/18 e do art. 5º do Decreto nº 54.000/18, devem ser “resguardados os direitos decorrentes diretamente dos Planos de Empregos, Funções e Salários da Fundação, referidos no art. 5º, 'caput' e §1º, da Lei nº 14.982/2017, até então vigentes, naquilo em que entendidos como matéria de regulamento de empresa (...)”. Diante disso, devem ser observados os artigos 18 e 19 do Plano de Empregos, Funções e Salários da FEE (Lei nº 14.437, de 13 de janeiro de 2014), que regulam a concessão do adicional de incentivo à capacitação e do reenquadramento.

2. Não há falar em óbice no deferimento das aludidas vantagens em face das vedações da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal nacional), da Lei Complementar nº 14.836/16 (Lei de Responsabilidade Fiscal estadual) e da Lei nº 9.504/97 (Lei Eleitoral), já que I) a Lei nº 14.437/14 não foi promulgada no período que antecede o pleito eleitoral ou o final do mandato do Chefe do Poder Executivo e II) a concessão do adicional de incentivo à capacitação e do reenquadramento não é ato discricionário da Administração, mas ato vinculado, caso preenchidos os requisitos legais. Precedentes deste órgão consultivo.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

O processo administrativo eletrônico nº 18/1300-0002274-4 foi inaugurado por relatório elaborado pela Comissão de Promoção, Reenquadramento Funcional e Adicional de Incentivo à Capacitação do Quadro Especial vinculado à SPGG, referente aos empregados da extinta Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser – FEE, no qual apresentada listagem proposta para o reenquadramento e para o referido adicional. Ao final, foi recomendada a realização de “consulta à PGE para verificar a possibilidade de concessão das promoções, reenquadramentos e adicional de qualificação no período atual em vista da legislação eleitoral e da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a data de concessão dos efeitos financeiros decorrentes da promoção, reenquadramento funcional e adicional de incentivo à capacitação do quadro especial”.

A Assessoria Jurídica da então Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão sugeriu o envio do processo eletrônico à Procuradoria-Geral do Estado para “esclarecimento das indagações apresentadas pela Comissão” (fl. 72), providência autorizada pelo Secretário de Estado (fl. 74).

Na promoção de fls. 76/77, da signatária, foi sugerido o envio do processo à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG para esclarecimento do objeto da consulta, especialmente no que toca às promoções, o que foi acolhido pelo Procurador-Geral do Estado (fl. 81).

Em nova manifestação, a Assessoria Jurídica da SEPLAG restringiu a consulta aos casos de reenquadramento e adicional de qualificação, objeto do relatório presente no processo. Assim, solicitou a análise da “possibilidade de concessão dos Reenquadramentos e Adicional de Qualificação citados no Relatório da Comissão de fls. 02/09, a contar da data da conclusão dos trabalhos da Comissão, tendo em vista da legislação eleitoral, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a data (marco inicial) de concessão dos efeitos financeiros decorrentes do Reenquadramento Funcional e Adicional de Incentivo à Capacitação do quadro especial, visando o esclarecimento das indagações apresentadas pela Comissão. Resta esclarecer também, se o ato de reenquadramento será concedido de forma retroativa, contados da data do protocolo dos processos administrativos em que foram



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

requeridos ou se os efeitos financeiros serão somente após a publicação do relatório final da referida Comissão”. A promoção foi acolhida pela Agente Setorial da PGE e, posteriormente, pela Secretária de Estado.

É o relatório.

A extinção da Fundação de Economia e Estatística Siegrfried Emanuel Heuser – FEE foi autorizada por meio da Lei nº 14.982/17, regulamentada pelo Decreto nº 53.756/17:

**Lei nº 14.982/17**

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a extinguir as seguintes fundações integrantes da Administração Pública Indireta do Estado do Rio Grande do Sul:

(...)

III - Fundação de Economia e Estatística Siegrfried Emanuel Heuser – FEE –, criada a partir de autorização prevista na Lei n.º 6.624, de 13 de novembro de 1973;

(...)

**Art. 2º Extintas as fundações referidas no art. 1.º desta Lei, o Estado as sucederá nos seus direitos e obrigações decorrentes de norma legal, ato administrativo, convênio ou contrato, inclusive quanto a eventuais obrigações remanescentes, bem assim nas demais obrigações pecuniárias.**

(...)

**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.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

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.**

**Decreto nº 53.756/17**

Art. 1º No prazo de até cento e oitenta dias, a contar da publicação deste Decreto, deverão ser encaminhados a registro os atos referentes à extinção das Fundações abaixo indicadas, nos termos da Lei nº 14.982, de 16 de janeiro de 2017:

(...)

III - Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser – FEE, criada a partir de autorização prevista na Lei n.º 6.624, de 13 de novembro de 1973;

(...)

§ 2º Extintas as fundações referidas “caput” deste artigo, o Estado as sucederá nos seus direitos e obrigações decorrentes de norma legal, ato administrativo, convênio ou contrato, inclusive quanto a eventuais obrigações remanescentes, bem assim nas demais obrigações pecuniárias.

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.

§ 2º Ficam extintos os empregos vagos pertencentes aos Planos de Empregos, Funções e Salários referidos no “caput” deste artigo 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, de 31 de dezembro de 2012, o art. 16 da Lei n.º 14.509, de 14 de abril de 2014, o art. 20 da Lei n.º 14.437, de 13 de janeiro de 2014, o art. 19 da Lei n.º 14.420, de 6 de janeiro de 2014, o art. 22 da Lei n.º 13.955, de 23 de março de 2012 e o art. 18 da Lei n.º 14.497, de 3 de abril de 2014.

§ 4º Extintas as Fundações referidas no art. 1º da Lei nº 14.982/2017, ficam extintos todos os Planos de Empregos, Funções e Salários referidos no art. 5º, § 3.º da referida Lei.

§ 5º Até que sejam implementados os requisitos para a aplicação do disposto no § 1º do art. 5º da Lei nº 14.982/2017, os empregados estabilizados legal ou judicialmente integrantes dos Quadros de Pessoal das fundações elencadas no art. 1º da referida lei terão seu exercício provisório determinado em órgão ou, excepcionalmente, em entidade da administração pública estadual, preferencialmente na Secretaria a qual se vincula a respectiva Fundação em extinção, respeitada a compatibilidade de suas



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

atribuições com as desenvolvidas anteriormente, independentemente de atribuição de cargo ou função de confiança. (incluído pelo Decreto nº 53.581/17)

§ 6º Os servidores cuja estabilidade decorra de decisão judicial em caráter provisório, no momento em que a referida decisão perder seus efeitos terão seus contratos de trabalhos rescindidos na forma do art. 5º da Lei nº 14.982/2017. (incluído pelo Decreto nº 53.581/17)

§ 7º Fica delegada competência ao Secretário de Estado da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos para a definição do exercício provisório dos empregados estabilizados legal ou judicialmente integrantes dos Quadros de Pessoal das fundações elencadas no art. 1º da Lei nº 14.982/2017, nos termos do §5º deste artigo. (incluído pelo Decreto nº 53.895/18)

Já o Decreto nº 54000/18 declarou o encerramento das atividades da Fundação de Economia e Estatística Emanuel Siegfried Heuser – FEE:

Art. 1º Ficam encerradas as atividades da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser – FEE, conforme autorizado pela Lei nº 14.982 de 16 de janeiro de 2017, regulamentada pelo Decreto nº 53.756, de 18 de outubro de 2017.

Parágrafo único. O Estado, por meio da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão - SPGG, sucederá a Fundação nos seus direitos e obrigações decorrentes de norma legal, de ato administrativo, de convênio ou de contrato, inclusive quanto a eventuais obrigações remanescentes, bem assim nas demais obrigações pecuniárias.

Art. 2º Os servidores estáveis, legal ou judicialmente, integrantes dos Quadros de Pessoal da Fundação, referidos no art. 5º, “caput” e §1º, da Lei nº 14.982, de 16 de janeiro de 2017, passam a compor Quadro Especial vinculado à SPGG e poderão ter exercício designado, de acordo com a necessidade de serviço, nos demais órgãos da Administração Direta do Poder Executivo Estadual, observada, em qualquer caso, a pertinência com as atribuições do emprego. (redação dada pelo Decreto nº 54.243/18)  
(...)

**Art. 5º Ficam resguardados os direitos decorrentes diretamente dos Planos de Empregos, Funções e Salários da Fundação, referidos no art. 5º, “caput” e §1º, da Lei nº 14.982/2017, até então vigentes, naquilo em que entendidos como matéria de regulamento de empresa, bem como aqueles decorrentes de normas coletivas até o esgotamento do seu prazo de validade, nos termos do art. 614, § 3º, da Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT.**

**Parágrafo único. Não se aplica o disposto no “caput” deste artigo aos atributos recebidos em decorrência do local do trabalho ou do tipo de atividade, os quais deverão ser baixados e posteriormente, mediante análise do caso concreto, poderão ser novamente atribuídos pela SPGG, se assim configurar-se cabível.**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Assim, nos termos do artigo 2º da Lei nº 14.982/17 (repetidos no § 2º do artigo 1º do Decreto nº 53.756/17 e no parágrafo único do artigo 1º do Decreto nº 54.000/18), o Estado é o sucessor das obrigações da fundação extinta.

Ademais, conforme artigo 5º do Decreto nº 54.000/18, devem ser “resguardados os direitos decorrentes diretamente dos Planos de Empregos, Funções e Salários da Fundação, referidos no art. 5º, “caput” e §1º, da Lei nº 14.982/2017, até então vigentes, naquilo em que entendidos como matéria de regulamento de empresa, bem como aqueles decorrentes de normas coletivas até o esgotamento do seu prazo de validade, nos termos do art. 614, § 3º, da Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT.” Esse o entendimento exarado no Parecer nº 17.255/18 (anterior à edição do decreto), de autoria da Procuradora do Estado Janaína Barbier Gonçalves:

FUNDAÇÕES. PROCESSO DE EXTINÇÃO. LEI 14.982/17. EMPREGADOS ESTÁVEIS. PARECER Nº 16.950/17.

1) A interpretação a ser dada ao art. 5º da Lei 14.982/17 é de que a extinção dos Planos de Plano de Empregos, funções e salários não implica a extinção dos empregos titulados por empregados estáveis, os quais serão extintos à medida que vagarem;

2) **Deve ser mantido o atual regime celetista, sendo resguardados os direitos decorrentes diretamente dos planos até então instituídos, naquilo em que entendidos como matéria de regulamento de empresa, direitos esses que aderiram ao contrato de trabalho e que não podem, nem mesmo por força da Lei Estadual nº 14.982/2017, vir a ser suprimidos;**

3) Ficam vedadas as negociações e acordos coletivos que envolvam cláusulas de conteúdo econômico, permanecendo hígidos os direitos resguardados que estiverem em vigor no momento da extinção da fundação e até o esgotamento do seu prazo de validade, nos termos do art. 614, § 3º, da CLT.

(grifo aposto)

Do teor do parecer, extrai-se:

Ainda, merece ponderação o argumento sustentado pela referida Coordenadora, no sentido de que é da União a competência exclusiva para legislar em matéria trabalhista, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal, o que conduz a legislação estadual que criou os Planos de Empregos, Funções e Salários das Fundações a ser interpretada, segundo a jurisprudência na seara trabalhista, naquilo que excede à organização administrativa, como regulamento de empresa, *verbis*:

*IPC DE MARÇO/90. FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO DISTRITO FEDERAL. O Estado, contratando servidores celetistas e conferindo-lhes vantagens através de lei, faz com que estas se integrem ao*





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

*contrato de trabalho, tornando aquelas benesses de natureza contratual, máxime em se observando que é competência privativa da União legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, da Constituição Federal). Não incidência do óbice do art. 896, b, da CLT. (RR -295815-03.1996.5.10.5555, Relator Ministro: José Luiz Vasconcellos, Data de Julgamento: 08/11/1999, Subseção I Especializada em Dissídios Individuais, Data de Publicação: DJ 26/11/1999)*

AGRAVO DE INSTRUMENTO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO E LEI ESTADUAL - AUTARQUIA - SERVIDOR CONTRATADO PELO REGIME CELETISTA - EMPREGADO PÚBLICO. Não ofende a competência privativa da União (art. 22 da Constituição Federal) norma estadual que disciplina relações de emprego de entidade estatal, pois, materialmente, identifica-se como regulamento de empresa. A Lei nº 6.039/61 do Estado de São Paulo, que institui 20 dias consecutivos de férias por semestre a todos os seus servidores, não tem como destinatários apenas os estatutários, uma vez que servidor é gênero do qual funcionário público e empregado público são espécies. Agravo de Instrumento desprovido. (AIRR - 128140-48.2003.5.02.0040, Relatora Ministra: Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, Data de Julgamento: 16/03/2005, 3ª Turma, Data de Publicação: DJ 15/04/2005)

*RECURSO DE REVISTA. ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. ALTERAÇÃO DE PERCENTUAL. PRESCRIÇÃO. LEI MUNICIPAL. EQUIPARAÇÃO A REGULAMENTO DE EMPRESA. Na espécie, o adicional por tempo de serviço tem previsão apenas em Lei Municipal, a qual é equiparada ao regulamento empresarial, porquanto, nos termos do artigo 22, I, da Constituição da República, a competência para legislar em matéria trabalhista é privativa da União. Nesse contexto, aplica-se o entendimento preconizado na primeira parte da Súmula nº 294 desta Corte, segundo a qual, tratando-se de ação que envolva pedido de prestações sucessivas decorrente de alteração do pactuado, a prescrição é total. Dessa forma, transcorridos mais de cinco anos entre a data da última redução do percentual do adicional por tempo de serviço instituído por lei municipal e o ajuizamento da reclamação trabalhista, encontra-se totalmente prescrita a pretensão ao recebimento das diferenças salariais postuladas. Precedentes. Recurso de revista conhecido e provido. (RR - 1888-82.2012.5.15.0117, Relator Ministro: Waldir Oliveira da Costa, Data de Julgamento: 25/10/2017, 1ª Turma, Data de Publicação: DEJT 27/10/2017)*

E, de fato, essa Consultoria vem alertando a Administração que a criação dos empregos e funções gratificadas necessitaria de lei - na esteira do entendimento firmado pelo Egrégio Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 70005696257, julgada em 15.05.2003 -, e que, as demais matérias concernentes à relação de emprego, poderiam continuar sendo objeto de resoluções (regulamentos de empresa) e acordos coletivos, nesse sentido convém transcrever trecho da Informação nº. 19/12/PP:

“O projeto de lei ora em exame propõe-se a, considerando as necessidades da Fundação e recomendações desta Procuradoria-Geral - constantes dos Pareceres 13.882/04, 14.218/05, 14.219/05 e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

14.344/05 e na Informação 035/11/PP -, no sentido de que os empregos e funções, permanentes e de confiança, nas entidades de direito privado da administração indireta, devem ser criados mediante lei, regularizar o quadro de pessoal da Fundação Liberato mediante lei, conquanto a matéria ainda se encontra regulada em resoluções.

Importa, pois, verificar a regularidade formal da proposição, em face dos requisitos constitucionais e legais atinentes e da adequação conceitual, já que as opções de natureza administrativa ou política, desde que conformes com a ordem jurídica, retratam critérios de conveniência e oportunidade da Administração. Nesse sentido, inclusive, convém registrar que, para efeito de adequação à orientação desta Procuradoria-Geral, seria bastante a formalização da criação dos empregos, permanentes e em comissão, e das funções gratificadas, com as respectivas atribuições, uma vez que as demais matérias podem permanecer sendo objeto de resoluções e acordos coletivos.”

Assim, referidos planos, naquilo em que excedem a criação de empregos e funções, devem ser tratados como regulamento de empresa, aderindo, nos termos do art. 468 da CLT, ao contrato individual de trabalho, o que condicionaria a sua extinção – se fosse essa a interpretação a ser dada ao art. 5º- à opção do empregado pelo novo plano, nos termos da súmula 51 do TST, *verbis*:

“NORMA REGULAMENTAR. VANTAGENS E OPÇÃO PELO NOVO REGULAMENTO. ART. 468 DA CLT (incorporada a Orientação Jurisprudencial nº 163 da SBDI-1) - Res. 129/2005, DJ 20, 22 e 25.04.2005

I - As cláusulas regulamentares, que revoguem ou alterem vantagens deferidas anteriormente, só atingirão os trabalhadores admitidos após a revogação ou alteração do regulamento. (ex-Súmula nº 51 - RA 41/1973, DJ 14.06.1973)

II - Havendo a coexistência de dois regulamentos da empresa, a opção do empregado por um deles tem efeito jurídico de renúncia às regras do sistema do outro. (ex-OJ nº 163 da SBDI-1 - inserida em 26.03.1999)”

E aqui, é pertinente referir que não seria possível facultar aos empregados a possibilidade de optarem por aderir ao Estatuto dos Servidores do Estado – Lei nº 10.098/94, que tem por destinatários os titulares de cargos públicos, na forma do artigo 2º. E, evidentemente, sob pena de burla ao disposto no art. 37, II, da Constituição Federal, que prevê que a investidura em cargo público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo, na forma prevista em lei, incogitável a transposição dos empregados das fundações para cargos públicos.

Nessa senda, parece-me que a dúvida em questão deve ser dirimida à luz de uma interpretação sistemática na qual, segundo a lição de Carlos Maximiliano, *verbis*:

Confronta-se a prescrição positiva com outra de que proveio, ou que da mesma dimanaram, verifica-se o nexó entre a regra e a exceção, entre o geral e o particular, e deste modo se obtém esclarecimentos preciosos. O preceito, assim submetido a exame, longe de perder a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

própria individualidade, adquire realce maior, talvez inesperado.” (C MAXIMILIANO, Carlos. “Hermenêutica e Aplicação do Direito”. 20ª Edição. Rio de Janeiro. Forense, 2011. p. 104)

Aplicáveis, também, as considerações de Juarez de Freitas, *verbis*:

“a interpretação sistemática deve ser entendida como uma operação que consiste em atribuir topicamente, a melhor significação, dentre várias possíveis, aos princípios, às normas estritas (ou regras) e aos valores jurídicos, hierarquizáveis num todo aberto, fixando-lhes o alcance e superando antinomias em sentido amplo, tendo em vista solucionar os casos sob apreciação.”

(FREITAS, Juarez. “A interpretação Sistemática do Direito”. 5ª Edição, São Paulo. Malheiros, p.

E essa interpretação sistemática deverá considerar também a justificativa do projeto de lei, segundo a qual a extinção das fundações visa:

“dar continuidade às reformas na estrutura da Administração Pública do Estado, dando cumprimento às metas de controle de despesas de custeio e de reorganização no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado do Rio Grande do Sul. As circunstâncias atuais exigem que tenhamos uma estrutura enxuta, transparente, eficaz, inserida em um modelo pautado pela modernização da gestão e pela priorização das atividades-fim do Estado”.

E, dessa forma, ainda que não exista óbice para que o Estado venha, no âmbito de sua competência administrativa, a extinguir os Planos de Empregos e Funções e os respectivos quadros, em uma interpretação sistemática do anteprojeto de lei, do art. 5º e parágrafos da Lei Estadual nº 14.982/2017, do art. 37, II da Constituição Federal e do entendimento do Tribunal Superior do Trabalho, parece ser mais adequado o entendimento de que a previsão de que esses sejam extintos no momento da extinção das fundações, prevista no parágrafo §4º, não implica a extinção imediata dos empregos ocupados por empregados estabilizados legal ou judicialmente, os quais deverão ser aproveitados em Órgãos da Administração Direta.

Para tanto, deverá ser mantido o atual regime celetista, sendo resguardados os direitos decorrentes diretamente dos planos até então instituídos, naquilo em que entendidos como matéria de regulamento de empresa, direitos esses que aderiram ao contrato de trabalho e que não podem, nem mesmo por força da Lei Estadual nº 14.982/2017, vir a ser suprimidos, não se tratando, porém, de quadro em extinção.

Diante disso, devem ser observados os direitos decorrentes dos artigos 18 e 19 do Plano de Empregos, Funções e Salários da FEE (Lei nº 14.437/14), já que se caracterizam como matéria de regulamento de empresa. Eis o teor de tais artigos:

Adicional de Incentivo à Capacitação

**Art. 18. Os empregados admitidos nos empregos da categoria funcional do Corpo de Apoio Administrativo perceberão uma parcela mensal,**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

denominada Adicional de Incentivo à Capacitação, decorrente do nível de escolaridade formal superior ao previsto para o exercício do emprego, cujo valor corresponde à incidência de percentual não cumulativo sobre o salário básico do empregado, conforme segue:

(...)

§ 1.º A aferição da relação de afinidade dos cursos de capacitação superior com a área de conhecimento das atribuições desenvolvidas no emprego, exigida no “caput” deste artigo, será realizada pelo Núcleo de Recursos Humanos e referendada pelo Presidente da FEE.

§ 2.º O Adicional de Incentivo à Capacitação previsto no “caput” deste artigo deverá ser destacado no contracheque, com natureza salarial, e servirá de base de cálculo para a gratificação natalina, férias, adicional por tempo de serviço, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, horas extras, aviso prévio e adicional de periculosidade, se for o caso.

§ 3.º Para o recebimento do Adicional de Incentivo à Capacitação, o empregado deverá apresentar certificado de conclusão do curso reconhecido pelo Ministério da Educação.

Enquadramento dos Analistas Técnicos e Analistas Pesquisadores

Art. 19. O enquadramento dos Analistas Técnicos e dos Analistas Pesquisadores, nos padrões salariais IV, V e VI, estabelecidos no Anexo III desta Lei, dar-se-á por ato do Presidente da FEE e processar-se-á como segue:

I - quando da admissão, com a apresentação do diploma do curso de pós-graduação concluído, com o atendimento de uma das seguintes condições:

a) para o Analista Pesquisador, a titulação ser pré-requisito da ocupação ou em área de conhecimento de interesse de pesquisa da FEE;

b) para o Analista Técnico, a titulação ser em área do conhecimento relacionada com as atividades de sua ocupação;

II - após a admissão, já estando matriculado em curso de pós-graduação no momento da contratação, com o atendimento das seguintes condições:

a) comprovação, até a data da admissão, da matrícula em curso de pós-graduação em área de conhecimento de interesse de pesquisa da FEE para a ocupação de Analista Pesquisador ou relacionada com as atividades da ocupação para o Analista Técnico;

b) autorização do Presidente da FEE para o posterior enquadramento;

III - após a admissão, sem estar matriculado em curso de pós-graduação quando da contratação, com o atendimento das seguintes condições:

a) autorização do Presidente da FEE para a matrícula no curso de pós-graduação; e

b) o curso relacionado com área de conhecimento de interesse de pesquisa da FEE para a ocupação de Analista Pesquisador ou relacionada com as atividades de ocupação para o Analista Técnico.

§ 1.º Consideram-se áreas de conhecimento de interesse de pesquisa as de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Administração, Antropologia, Assuntos Regionais, Ciência Política, Computação, Demografia e Estudos Populacionais, Ecologia e Meio Ambiente, Economia, Engenharia da Produção, Epidemiologia, Estatística, Finanças, Geografia, História, Pesquisas Sociais, Planejamento e Gestão Governamental, Políticas Públicas, Relações Internacionais, Serviço Social, Sociologia, Urbanismo e outras correlatas propostas pelo Conselho de Planejamento da FEE e instituídas por meio de decreto governamental.

§ 2.º A titulação será comprovada com apresentação do diploma ou com atestado de conclusão do curso e com o respectivo reconhecimento do diploma, no Brasil, quando o título for obtido em universidade estrangeira.

**§ 3.º A autorização do Presidente da FEE para enquadramento ou matrícula em curso de pós-graduação será precedida de análise da Comissão de Treinamento.**

Da análise do diploma legal citado, não há falar em óbice na concessão das vantagens objeto da presente consulta em face das vedações previstas no parágrafo único do artigo 21 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal nacional), no § 2º do artigo 6º da Lei Complementar nº 14.836/16 (Lei de Responsabilidade Fiscal estadual) e no artigo 73 da Lei nº 9.504/97 (Lei Eleitoral):

**Lei Complementar 101/2000**

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento de despesa com pessoal e não atenda:

I – as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no par. 1º do art. 169 da Constituição;

II – o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal, Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

**Lei Complementar nº 14.836/16**

Art. 6º Será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atenda ao disposto nesta Lei Complementar.

§ 1º É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda às exigências desta Lei Complementar.

§ 2º Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido a partir dos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, órgão ou entidade, referidos no § 2.º do art. 1.º desta Lei Complementar.

§ 3º Igualmente é nulo de pleno direito o ato que, embora entre em vigor anteriormente ao prazo previsto no § 2.º deste artigo, estabeleça aumento ou reposição salarial a ser implementado a partir do início do período de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Poder, órgão ou entidade, referidos no § 2.º do art. 1.º desta Lei Complementar ou a ser implantada nos exercícios financeiros seguintes ao final do mandato do titular do respectivo Poder, órgão ou entidade, referidos no § 2.º do art. 1.º desta Lei Complementar.

§ 4º Excetua-se da vedação referida nos §§ 2.º e 3.º deste artigo a aplicação do índice de revisão geral anual de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição Federal.

§ 5º Excetua-se da vedação prevista no § 3.º deste artigo reprogramação de aumento ou reposição salarial concedida anteriormente à emissão de relatório de gestão fiscal que aponte a obrigação de os Poderes ou órgãos referidos no § 2.º do art. 1.º desta Lei Complementar adotarem as determinações previstas no parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

§ 6º Excetua-se da vedação referida no § 3.º deste artigo o ato decorrente de lei publicada até a entrada em vigor desta Lei Complementar.

**Lei nº 9.504/97 (Lei Eleitoral)**

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

O Plano de Empregos, Funções e Salários da FEE (Lei nº 14.437, de 13 de janeiro de 2014), que previu tais vantagens, não foi promulgado no período de cento e oitenta dias que antecede o pleito eleitoral ou o final do mandato do Chefe do Poder Executivo. Ainda, da leitura dos artigos 18 e 19 do referido diploma legal, tem-se que a concessão do adicional de incentivo à capacitação e do reenquadramento não é ato discricionário da Administração, mas ato vinculado, ou seja, que não cede espaço de opção pelo Administrador, caso preenchidos os requisitos legais, o que não atrai as vedações impostas nas leis de controle antes citadas.

O Parecer nº 17.686/19, da lavra da Procuradora do Estado Anne Pizzato Perrot, discorre sobre o ato vinculado:

“(...) do regramento sub examine dessume-se claramente que o legislador optou por emanar determinação que não contempla margem de discricionariedade à Administração Pública em seu agir em dada situação, estando, portanto, totalmente atrelada às normas dispostas na legislação de regência.

Tal ato, no direito administrativo, é denominado ato vinculado, ao qual a lei não confere liberdade para o Administrador Público proceder a um juízo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

de conveniência e oportunidade em sua prática, já que todos os requisitos estão previamente contidos na lei, estando a Administração adstrita a seguir a hipótese legal na sua totalidade. Em outras palavras, no ato vinculado, Administração não possui qualquer grau de autonomia de decisão, visto que o legislador pré-definiu a única conduta possível diante da situação, sem deixar-lhe margem de escolha.

Ao discorrer sobre a diferenciação entre ato vinculado e ato discricionário, Celso Antônio Bandeira de Mello, assim conceitua aquele:

**Atos vinculados seriam aqueles em que, por existir prévia e objetiva tipificação legal do único possível comportamento da Administração em face de situação igualmente prevista em termos objetividade absoluta, a Administração, ao expedi-los, não interfere com apreciação subjetiva alguma.**

Atos “discricionários”, pelo contrário, seriam os que a Administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles.

**A diferença nuclear entre ambos residiria em que nos primeiros a Administração não dispõe de liberdade alguma, posto que a lei já regulou antecipadamente em todos os aspectos o comportamento a ser adotado**, enquanto nos segundos a disciplina legal deixa ao administrador certa liberdade para decidir-se em face das circunstâncias concretas do caso, impondo-lhe e simultaneamente facultando-lhe a utilização de critérios próprios para avaliar ou decidir quanto ao que lhe pareça ser o melhor meio de satisfazer o interesse público que a norma legal visa a realizar.

(Bandeira de Mello, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 31. Ed. Revista e atualizada até a Emenda Constitucional 76, de 28.11.2013. Pág. 434.)

Maria Sylvia Zanella Di Pietro comunga deste entendimento:

**E Pode-se, pois, concluir que a atuação da Administração Pública no exercício da função administrativa é vinculada quando a lei estabelece a única solução possível diante de determinada situação de fato; ela fixa todos os requisitos, cuja existência a Administração deve limitar-se a constatar, sem qualquer margem de apreciação subjetiva.**

(Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo/ Maria Sylvia Zanella Di Pietro.- 26. Ed. - São Paulo: Atlas, 2013. Pág. 220)

A respeito da ausência de violação à lei eleitoral no cumprimento de comando legal vinculado, cita-se o Parecer nº 17.471/18, elaborado pela Procuradora do Estado Adriana Maria Neumann:

Por fim, resta examinar a possibilidade de que venham a ser de imediato realizadas as remoções, tendo em vista o disposto no artigo 73, V, da Lei nº 9.504/97 – Lei Eleitoral e considerando ter havido pleito eleitoral estadual no mês de outubro passado:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;

III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

Mas, muito embora antes se tenha afirmado que a remoção dos servidores do IGP, após o término do Curso de Formação, constitui modalidade de remoção ex officio, é necessário ponderar que essas remoções guardam características de ato vinculado, uma vez que a situação fática que lhes dá causa - o término do Curso de Formação - vem claramente definida na norma legal (o artigo 2º, § 4º, da Lei nº 14.519/14 expressamente determina que a lotação inicial se dá na Escola para a realização do curso de formação enquanto o artigo 6º, § 2º estabelece que, após o curso, se dará a escolha da unidade de efetivo exercício).

Dito de outro modo, **a lei previamente tipificou o comportamento a ser adotado pela Administração quando ocorrido o término do Curso, o que impede que desse comportamento se possa extrair potencialidade**





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**lesiva para o pleito eleitoral ou conduta “tendente a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos”, na dicção da Lei 9.504/97.**

Pelo contrário, a manutenção artificial da lotação dos servidores na Escola é que, no caso concreto, poderia configurar indevido favorecimento, porque, a par de deixar de dar cumprimento ao disciplinamento legal, a Administração desatenderia ao interesse público que ensejou a realização do concurso e consequentes nomeações, já que apenas a partir da nova lotação os servidores passarão a efetivamente exercer as atribuições do cargo.

Assim, por se tratar de remoção cujo momento vem previamente fixado em lei e atende ao interesse público, ao viabilizar que os servidores dêem início ao efetivo exercício das atribuições do cargo, a hipótese não se encontra submetida à vedação do artigo 73, V, da Lei nº 9.504/97, devendo as remoções ocorrerem ao tempo do término do Curso de Formação.

E, em se tratando de ato vinculado, tal lógica também se aplica para a hipótese de desborde do limite prudencial, o que não justifica a não concessão das vantagens ora analisadas em face da lei de responsabilidade fiscal (em especial, o parágrafo único do artigo 22 da Lei Complementar nº 101/00).

Nesse sentido, o Parecer nº 16.519/15, de autoria da Procuradora do Estado Marília Vieira Bueno, que aborda a questão também sob a ótica da Consolidação das Leis do Trabalho:

**Ocorre que, em se tratando de empregado público de entidade de direito privado, há de se ter presente serem outros os princípios norteadores da sua relação jurídica com a instituição, ficando o juízo de discricionariedade do Administrador limitado.**

**Assim é que, em estando prevista em lei data e percentual de empregados que devam ser promovidos, vincula-se a Administração à realização do ato, sob pena, inclusive, de violação aos artigos 461 e 468 da CLT, mormente em se considerando que não houve qualquer ressalva na lei quanto à não concessão de promoção em virtude de inviabilidade financeiro-orçamentária do empregador. Aliás, supõe-se que, na elaboração de tais leis, tenha sido observado o disposto no §1º do art. 169 da Constituição Federal e nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, ou seja, que tenha sido estimado o impacto econômico-financeiro que a concessão anual e em determinado percentual teria no orçamento estadual.**

Com efeito, embora a consolidada posição desta Casa quanto à inexistência de direito subjetivo do servidor à promoção, sendo norma de programação da atividade administrativa, bem como ficando ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração o momento da sua concessão, as legislações instituidoras de Planos de Empregos, Salários e Funções não seguiram a orientação dos reiterados Pareceres da PGE,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

tendo sido redigidas de modo a vincular o empregador quanto aos servidores celetistas.

**Outrossim, cabe ressaltar que a previsão de promoção se incorpora ao contrato de trabalho do empregado, não lhe podendo mais ser suprimida, em razão do disposto no art. 468 da CLT e no inciso I da Súmula 51 do TST, *in verbis*: "As cláusulas regulamentares, que revoguem ou alterem vantagens deferidas anteriormente, só atingirão os trabalhadores admitidos após a revogação ou alteração do regulamento." Entretanto, claro é que a concessão fica condicionada ao efetivo cumprimento, pelo empregado, dos requisitos legais exigidos para a ascensão funcional.**

Cumpre, então, trazer à baila os seguintes precedentes do TRT da 4ª Região, condenando estatal gaúcha ao pagamento de promoções aos seus empregados:

CORSAN. PROMOÇÕES POR CLASSE DE ANTIGUIDADE E MERECEMENTO. Resoluções 23/82 e 14/01. A suspensão das promoções e a fixação de índice "zero" frustra o objetivo da promoção assegurada pela norma interna, porquanto implica, na prática, que o próprio quadro de carreira instituído se torne sem propósito e irrelevante. As promoções do autor não podem ficar obstadas por culpa da reclamada. (...)" (TRT da 04ª Região, 8A. TURMA, 0001136-10.2012.5.04.0702 RO, em 08/05/2014, Desembargador Francisco Rossal de Araújo - Relator. ).

Promoções. Corsan. Resolução 14/01. Quando a empresa estabelece promoções por norma interna se vincula as suas disposições que, no caso, previam a concessão de promoções a cada dois anos, no mês de outubro. Esta norma aderiu ao contrato de trabalho dos empregados admitidos na sua vigência, não mais podendo ser alterada em prejuízo do trabalhador, mesmo com previsão de limite percentual de empregados que poderão ser promovidos. Assim, o empregado faz jus às promoções postuladas, porquanto preencheu o requisito regulamentar concernente ao tempo de serviço, único disposto na norma citada como pressuposto para aquisição do direito. (Recurso Ordinário nº 0020500-78.2013.5.04.0751, TRT 4ª Região, 7ª Turma, Relator Desembargador Manuel Cid Jardon, DEJT em 24/03/2015)

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO. CORSAN. RESOLUÇÃO 014/2001. PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE. DIFERENÇAS SALARIAIS. DEVIDAS. A concessão de promoções por antiguidade, estabelecida na Resolução 014/2001, está vinculada unicamente ao critério objetivo do tempo de serviço. Demonstrado o preenchimento desta condição e não tendo a ré se desincumbido do seu ônus quanto à prova da alegada indisponibilidade financeira no período, não é concebível obstar o direito do empregado às pretensas diferenças salariais.

(Recurso Ordinário nº 0020262-25.2014.5.04.0751, TRT 4ª Região, 8ª Turma, Rel. Des. João Paulo Lucena, DEJT 04/12/2014)

Nesse compasso, considerando-se que a previsão de concessão anual de promoções, em lei que institui Plano de Empregos, Salários e Funções para as entidades de direito privado da Administração indireta, tem



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

o condão de vincular o empregador e de aderir ao contrato de trabalho, diferentemente do que ocorre com os servidores estatutários, entendo que se insere na ressalva do inciso I do art. 22 da Lei Complementar nº 101/2000, visto se tratar de vantagem a ser concedida por determinação legal e contratual.  
(grifo aposto)

Cita-se, ainda, o Parecer nº 16.773/16, também da Procuradora do Estado Marília Vieira Bueno, no qual orientada a possibilidade de concessão de progressão de nível do quadro de Pessoal do DETRAN, mesmo quando ultrapassado o limite prudencial:

**Além do preenchimento dos requisitos quanto às especificidades dos cursos descritas nos incisos I e II do art. 15, a única exigência que se faz do servidor é de que apresente a titulação à Administração, que deve providenciar os registros e os encaminhamentos para a sua implementação (art. 15, §3º, parte final, Lei 14.506/14).**

**Verifica-se, assim, que não há qualquer espaço para juízo discricionário do Administrador em conceder ou não a progressão de nível, que somente poderá ser indeferida se o servidor não atender os requisitos previstos na lei.**

**Destarte, não se extrai das disposições da Lei 14.506/14 a possibilidade de eleição, pelo gestor público, do momento para a concessão da progressão de nível.**

**Gize-se que o juízo de conveniência e oportunidade foi exercido quando do encaminhamento do PL 36/2014, que resultou na publicação da Lei 14.506/14, tendo o Chefe do Poder Executivo salientado na justificativa que "*está-se concedendo a progressão funcional, para todos os servidores que apresentarem titulação superior para o ingresso no seu cargo, que visa estimular o servidor que possuir um curso de Graduação, Especialização ou Mestrado/Doutorado*". Assim, a discricionariedade ocorreu na iniciativa do PL 36/2014, no exercício da competência privativa estabelecida no art. 60, II, b, da Constituição do Estado.**

**Tendo, então, havido a opção por reestruturar o Quadro de Pessoal do DETRAN/RS, com previsão de acréscimo remuneratório conforme a titulação do servidor, não resta alternativa à Administração senão seu cumprimento.**

Todavia, em 03 de janeiro de 2015, foi publicado o Decreto 52.230/15, com o seguinte teor:

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 82, incisos V e VII, da Constituição do Estado,  
considerando as graves dificuldades financeiras do Estado;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

considerando a necessidade de evitar prejuízos aos serviços públicos essenciais prestados pelo Estado;  
considerando, ainda, a primordialidade na adoção de medidas de contenção dos gastos públicos, possibilitando a priorização e otimização dos recursos do Erário,

DECRETA:

Art. 1º Fica vedada aos órgãos do Poder Executivo, incluídas as Autarquias e Fundações do Estado, pelo prazo de cento e oitenta dias contados da data da publicação deste Decreto, a assunção de compromissos que impliquem em gastos com as seguintes despesas:

(...)

**Art. 2º Ficam suspensas na Administração Direta e Indireta, nas Autarquias e nas Fundações, pelo período estipulado no artigo 1º, as seguintes iniciativas relativas a pessoal:**

I - abertura de concurso público ou de processo seletivo;

II - criação de cargos;

III - criação, alteração ou reestruturação de quadro de pessoal;

IV - criação de novas gratificações ou alteração daquelas já existentes;

V - nomeação para cargos de provimento efetivo;

VI - contratação de pessoal;

VII - contratação temporária, nos termos do artigo 19, inciso IV, da Constituição Estadual;

VIII - remoções com ajuda de custo;

**IX - promoções ou progressões nos quadros de pessoal.**

(...)

Ocorre que, diferentemente das medidas previstas nos incisos I a VIII, em que cabe ao Administrador escolher o momento para realizar concurso público, nomear, contratar, as progressões de nível em razão da titulação, que não se confundem com as promoções de classe ou grau, consistem em direito subjetivo do servidor, o qual, desde que atendidos os requisitos legais, faz jus ao acréscimo remuneratório, sendo que o seu não pagamento viola o dispositivo legal que rege a progressão.

Deve-se ter presente que a adoção de medidas de contenção dos gastos públicos somente se pode concretizar no âmbito do que for passível de gestão pelo Administrador. Nesse sentido, cabe lembrar que as despesas vinculadas, isto é, que decorrem de imposição constitucional, legal ou contratual não se inserem no rol de opção do gestor público, de maneira que o não pagamento de referidas despesas não produz uma redução de gastos, havendo mera postergação da data do adimplemento dos débitos, que, quando ocorrer, deverá ser acrescido dos ônus previstos para a mora.

Tem-se, assim, que o inciso IX do art. 2º do Decreto 52.230/15, no que tange às progressões de nível, está em descompasso com o ordenamento jurídico, haja vista que, no momento em que atendidos os requisitos legais (habilitação exigida e apresentação da titulação à Administração), faz jus o servidor à percepção do padrão remuneratório previsto em lei para o nível II ou III.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

O Decreto 52.443/15 prorrogou por mais cento e oitenta dias o Decreto 52.230/15. Em 14 de janeiro de 2016, foi publicado o Decreto 52.862/2016, que mantém pelo prazo de cento e oitenta dias a política de contenção de gastos na Administração Direta, Autarquias e Fundações do Estado, repetindo-se o art. 2º, inclusive o inciso IX.

Quanto ao Quadro dos Servidores de Escola, assim dispõem os artigos 18 a 20 da Lei 11.672/2001:

Art. 18 - Os níveis salariais constituem a linha de movimentação vertical do servidor dentro da respectiva categoria funcional, condicionada à habilitação escolar, sendo exigido:

I - Nível I: ensino fundamental completo;

II - Nível II: ensino médio completo;

III - Nível III: ensino superior completo na área de Educação ou correlato com as atribuições do cargo.

Parágrafo único - Somente será movimentado ao nível subsequente ao exigido para o ingresso no cargo, consoante a presente Lei, aquele servidor que tiver completado o estágio probatório.

Art. 19 - A mudança de nível vigorará a contar de 1º de julho do mesmo ano ou de 1º de janeiro do ano seguinte para o servidor integrante do Quadro ora reorganizado, desde que comprove nova habilitação escolar, até 31 de março ou 30 de setembro, respectivamente.

Art. 20 - O nível é pessoal de acordo com a habilitação escolar comprovada pelo servidor, que conservará, na movimentação para o nível subsequente ao que pertencer, o Grau que estiver ocupando.

Da leitura dos dispositivos legais supratranscritos, depreende-se que, para a progressão para os níveis II e III, o servidor de escola deverá ter completado o estágio probatório, possuir ensino médio e ensino superior, respectivamente, cabendo-lhe comprovar a habilitação escolar até 31 de março, quando será implantada a alteração a contar de 1º de julho, ou apresentar até 30 de setembro, hipótese em que o pagamento será a contar de 1º de janeiro do ano seguinte.

Mais uma vez, constata-se que a progressão de nível se constitui em direito subjetivo do servidor que preenche os requisitos legais, sendo, então, oponível à Administração, que deverá cumprir as disposições normativas.

(...)

De outra banda, no PARECER 16.697/16, analisei a possibilidade de nomeação de professores em face das restrições impostas pelo art. 23 da Lei Complementar nº 101/2000, haja vista ter o Poder Executivo extrapolado o limite setorial de despesa com pessoal previsto no art. 20, tendo assim me posicionado:

"Numa primeira leitura do art. 23 da LC nº 101/2000, ao dispor que "sem prejuízo das medidas previstas no art. 22", poder-se-ia entender, como o inciso IV do parágrafo único do art. 22 autoriza a admissão de pessoal nas hipóteses de aposentadoria e falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, e na linha da interpretação dada no PARECER 16.519/15, como possível a nomeação pretendida pelo Secretário da Educação.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Ocorre que não se pode perder de vista a interpretação dada pelo Pretório Excelso ao artigo 20 da LRF, no sentido de que a "regra estipuladora de limite de gastos totais com pessoal elementariza um comando de contenção, um enunciado "proibitivo de excessos". Portanto, os limites traçados no art. 20 da lei de responsabilidade fiscal para os gastos com pessoal ativo e inativo nos Estados, Distrito Federal e Municípios valem como referência nacional a ser respeitada por todos os entes federativos, que ficam incontornavelmente vinculados aos parâmetros máximos de valor nele previstos" (ADI 5449 MC, Relator Min. TEORI ZAVASCKI, DJe 15/02/2016).

Nessa senda, não se pode olvidar, que, no Estado do Rio Grande do Sul, em que pese o limite global de 60% de gastos com pessoal previsto no art. 19, II, não haver sido excedido, o teto de 49% da receita corrente líquida para despesa com pessoal pelo Poder Executivo foi extrapolado, ficando, então, o Executivo sujeito às sanções do §3º do art. 23 da LRF, caso não haja a adequação nos dois quadrimestres seguintes e enquanto durar o excesso.

(...)

Como visto, tendo o Supremo Tribunal Federal afirmado a constitucionalidade dos limites setoriais de despesa com pessoal previstos no art. 20 da LC nº 101/2000, reconhecendo o dever de observância pelos entes federativos, em especial pelo Poder Executivo, pois, do contrário, pode-se sujeitar às sanções previstas no §3º do art. 23 da LRF, medidas não de ser tomadas nos dois quadrimestres subsequentes à extrapolação do teto a fim de se evitar que o Estado fique sem receber transferências voluntárias, sem obter garantia direta ou indireta da União e sem poder contratar operações de crédito.

Nesse diapasão, caso haja a efetiva necessidade de admissão de novos professores e servidores, e desde que atendido o requisito legal e constitucional da existência de prévia dotação orçamentária suficiente para a projeção de despesa, a fim de se compatibilizar a ressalva do inciso IV do parágrafo único do art. 22 da LRF, que permite a reposição de pessoal nas áreas de educação, saúde e segurança, com o disposto no art. 23, entende-se possível a nomeação pretendida, desde que outras medidas compensatórias que visem à redução dos gastos com pessoal sejam adotadas, como as indicadas no art. 22 da LRF e nos §§3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal.."

Com efeito, o mesmo raciocínio pode ser aqui aplicado, haja vista o **inciso I do parágrafo único do art. 22, que, ao impor vedações para a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação da remuneração ressalva os derivados de determinação legal, que é justamente a situação da progressão de nível das categorias antes citadas.**

**Destarte, o fato de ter o Poder Executivo ultrapassado o limite de 49% da receita corrente líquida previsto no art. 20 da LRF não autoriza o não cumprimento das determinações legais referentes à progressão de nível, por não preverem a discricionariedade do Administrador para sua concessão, inserindo-se, assim, na ressalva das medidas de contenção previstas no art. 22, parágrafo único, I, da LRF.**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Gize-se ser pacífico o entendimento do STJ de que a Lei de Responsabilidade Fiscal não pode ser invocada para o não cumprimento de direitos subjetivos do servidor. (...)

Nesse diapasão, **também à luz das disposições da LC nº 101/2000, verifica-se que as medidas que devem ser adotadas para a eliminação do percentual excedente ao limite previsto no seu art. 20, ou seja, de contenção de despesa com pessoal, não podem ferir direitos subjetivos dos servidores.**

(grifo aposto)

No mesmo sentido, o Parecer nº 17.680/19, da lavra da Procuradora do Estado Adriana Maria Neumann, o qual ratifica o entendimento acerca de que a concessão de vantagem por determinação legal, que constitua ato vinculado, não encontra vedação na lei de responsabilidade fiscal.

Diante do acima descrito, quanto à questão da retroação, tratando-se de ato vinculado, a vantagem deverá ser concedida, dado o teor dos artigos 18 e 19 da Lei nº 14.437/14, a contar da data do requerimento do servidor, caso atendidos os requisitos legais.

É o parecer.

Porto Alegre, 10 de junho de 2019.

Juliana Riegel Bertolucci,

Procuradora do Estado.



Nome do arquivo: 6\_0\_1813000022744\_fee\_reenquadramento\_adicional\_capacidade\_retroacao\_lrf\_lei\_eleitoral  
Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Juliana Riegel Bertolucci	13/06/2019 17:33:04 GMT-03:00	82141002087	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 18/1300-0002274-4**

**PARECER JURÍDICO**

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/PROCURADORIA DE PESSOAL**, de autoria da Procuradora do Estado **JULIANA RIEGEL BERTOLUCCI**, cujos fundamentos adota para responder a **CONSULTA** formulada pela **SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**.

Restitua-se ao Procurador do Estado Agente Setorial do Sistema de Advocacia de Estado junto à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão.

**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**, em Porto Alegre.

**EDUARDO CUNHA DA COSTA**,  
Procurador-Geral do Estado.



Nome do arquivo: 0.7519076656105274.tmp

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	10/09/2019 17:10:40 GMT-03:00	96296992068	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.