



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 21/0600-0000002-5**

**PARECER Nº 18.569/21**

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA. MINUTA DE DECRETO. REGULAMENTO DAS PROMOÇÕES DOS INTEGRANTES DO QUADRO ESPECIAL DE SERVIDORES PENITENCIÁRIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (SUSEPE). ANÁLISE JURÍDICA.

1. Nos termos do § 6º do artigo 31 da Constituição Estadual, a prática do ato de promoções situa-se no juízo de discricionariedade do gestor, devendo ser suprimido o dispositivo regulamentar que prevê a ocorrência de promoções duas vezes ao ano.
2. Apenas os períodos de cedência ou disposição com ônus para a origem podem ser considerados como tempo de exercício no grau e na categoria funcional para fins de promoção por antiguidade.
3. É inviável o cômputo em duplicidade do tempo de serviço exercido pelos integrantes do Quadro Especial de Servidores da SUSEPE, como critério de classificação e desempate, devendo ser inserida disposição com tal vedação.
4. Outras recomendações redacionais.

AUTORA: ALINE FRARE ARMBORST

Aprovado em 12 de janeiro de 2021.



Nome do documento: FOLHA\_IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Daniela Elguy Larratea

PGE / GAB-AA / 350432802

12/01/2021 18:14:37





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

## PARECER

### **SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA. MINUTA DE DECRETO. REGULAMENTO DAS PROMOÇÕES DOS INTEGRANTES DO QUADRO ESPECIAL DE SERVIDORES PENITENCIÁRIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (SUSEPE). ANÁLISE JURÍDICA.**

1. Nos termos do § 6º do artigo 31 da Constituição Estadual, a prática do ato de promoções situa-se no juízo de discricionariedade do gestor, devendo ser suprimido o dispositivo regulamentar que prevê a ocorrência de promoções duas vezes ao ano.
2. Apenas os períodos de cedência ou disposição com ônus para a origem podem ser considerados como tempo de exercício no grau e na categoria funcional para fins de promoção por antiguidade.
3. É inviável o cômputo em duplicidade do tempo de serviço exercido pelos integrantes do Quadro Especial de Servidores da SUSEPE, como critério de classificação e desempate, devendo ser inserida disposição com tal vedação.
4. Outras recomendações redacionais.

Trata-se de consulta encaminhada, em regime de urgência, pela Secretaria da Administração Penitenciária (SEAPEN), visando à análise da juridicidade de minuta de decreto destinado a regulamentar as promoções dos integrantes do Quadro Especial de Servidores Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul, em substituição ao atual regulamento constante do Decreto nº 54.296, de 26 de outubro de 2018.

O processo administrativo eletrônico foi instruído com folha de abertura, subscrita pelo Chefe de Gabinete da Pasta (fls. 02/05); cópia do Parecer nº 17.806/2019, da Procuradoria de Pessoal da Procuradoria-Geral do Estado (fls. 06/26);



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Decreto nº 54.296/2018 (fls. 27/41); Portaria de designação de comissão para readequação do diploma (fls. 42/45); minuta inicial de decreto (fls. 46/72); despacho do Titular da Pasta, informando a realização de alterações pontuais e submetendo o feito à Assessoria Jurídica (fls. 73/75); nova minuta de decreto (fls. 76/113); nota técnica para solicitação de autorização ao Governador do Estado (fls. 114/115); manifestação da Assessoria Jurídica da SEAPEN (fls. 116/119) e despacho de encaminhamento a este Órgão Consultivo (fls. 120/121).

É o relatório.

A elaboração da minuta de decreto em testilha, levada a efeito após a constituição de comissão de servidores para tal desiderato, foi desencadeada pelas orientações emergentes do Parecer nº 17.806/2019, da lavra da Procuradora do Estado Adriana Maria Neumann, que restaram sintetizadas na respectiva ementa nas seguintes letras:

**SUSEPE. PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 13.259/09. DECRETO Nº 54.296/18.**

- a) Merece revisão o regulamento de promoções baixado pelo Decreto nº 54.296/18, com a finalidade de que os critérios de desempate para promoção por antiguidade sejam ordenados com observância da precedência dos critérios de valorização da carreira que o servidor integra, como preconiza o artigo 19 da LC nº 13.259/09;
- b) O serviço militar obrigatório não se enquadra no conceito de atividade de segurança pública, razão pela qual, na eventual aplicação do disposto no § 3º do artigo 9º do regulamento de promoções da SUSEPE, não pode ser computado o período de prestação de serviço militar obrigatório.

A par das alterações recomendadas no precedente deste Órgão Consultivo, consoante consignado pelo Secretário de Estado da Administração Penitenciária nestes autos, o desenvolvimento dos trabalhos ostentou contornos mais



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

amplios, abarcando a revisão da totalidade da normativa anterior, com o fito de qualificar o processo de promoções, “de modo a permitir a criação de ferramenta de estímulo destinada aos servidores que demonstram dedicação destacada, assumem maiores encargos e buscam qualificação profissional que impacte positivamente o desempenho de suas atividades laborais” (fls. 73/74).

Impende, assim, proceder ao exame pormenorizado da adequação jurídica das disposições propostas na minuta das fls. 76/94.

À partida, registra-se que as diretrizes gerais das promoções dos integrantes do Quadro Especial de Servidores Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul, da Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE), encontram-se delineadas nos artigos 14 a 20 da Lei Complementar Estadual n° 13.259/2009, verbatim:

Art. 14. A Gestão de Desempenho Funcional e Promoções compreende um modelo de gestão nas modalidades de desempenho, capacitação e desenvolvimento do servidor penitenciário, com vista às promoções, a ser implementada de forma integrada entre os diferentes níveis da atuação.

Art. 15. As promoções dos servidores penitenciários consistem na passagem de um grau para o imediatamente superior àquele a que pertence, nas respectivas categorias funcionais e realizadas nas modalidades de merecimento e antiguidade, alternadamente, e nos casos previstos das promoções extraordinárias, da Lei Complementar n.º 11.000, de 18 de agosto de 1997.

Art. 16. Os atos de promoção terão como data base para publicação o mês de setembro.

Art. 17. Os percentuais para as promoções serão de 50% (cinquenta por cento) por merecimento e de 50% (cinquenta por cento) por antiguidade.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Art. 18. Todos os servidores concorrerão às promoções na respectiva categoria funcional na modalidade de merecimento e considerar-se-á apto o servidor que satisfizer as condições que seguem:

- I. avaliação satisfatória do desempenho funcional;
- II. ter concluído o estágio probatório e o interstício do respectivo grau;
- III. não ter sofrido qualquer tipo de punição disciplinar nos últimos doze meses; e
- IV. outras condições de merecimento, a serem definidas em regulamento.

Parágrafo único. A Avaliação de Desempenho Funcional constitui requisito básico e indispensável para promoção e tem por finalidade identificar e mensurar o desempenho e o potencial dos servidores penitenciários.

Art. 19. A promoção na modalidade de antiguidade caberá ao servidor penitenciário que contar mais tempo de efetivo exercício no grau, na respectiva categoria funcional e no cumprimento dos requisitos a serem definidos por regulamento.

Art. 20. No prazo de cento e oitenta dias, a contar da data da publicação desta Lei Complementar, o Poder Executivo deverá regulamentar as disposições desta seção.

Ademais, os artigos 35 a 38 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994, Estatuto aplicável aos integrantes do Quadro Especial de Servidores Penitenciários nos termos do artigo 29 da citada Lei Complementar Estadual nº 13.259/2009, assim dispõem:

Art. 35. Promoção é a passagem do servidor de um grau para o imediatamente superior, dentro da respectiva categoria funcional.

Art. 36. As promoções de grau a grau, nos cargos organizados em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

carreira, obedecerão aos critérios de merecimento e antigüidade, alternadamente, na forma da lei, que deverá assegurar critérios objetivos na avaliação do merecimento.

Art. 37. Somente poderá concorrer à promoção o servidor que:

- I - preencher os requisitos estabelecidos em lei;
- II - não tiver sido punido nos últimos 12 (doze) meses com pena de suspensão, convertida, ou não em multa.

Art. 38. Será anulado, em benefício do servidor a quem cabia por direito, o ato que formalizou indevidamente a promoção.

Parágrafo único. O servidor a quem cabia a promoção receberá a diferença de retribuição a que tiver direito.

A edição da normativa proposta pela SEAPEN insere-se no espectro do poder regulamentar da Administração Pública, cujo fundamento primeiro, no âmbito local, reside no artigo 82, incisos V e VII, da Constituição Estadual, que, em simetria com o artigo 84, IV e VI, "a", da Constituição da República, assegura ao Governador do Estado a competência privativa para "*expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis*" e "*dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual*". Defere-se, assim, ao Poder Executivo o detalhamento dos comandos legais cuja aplicação demande tal complementação, tendo presentes, sobretudo, razões associadas aos princípios da isonomia (artigo 5º, *caput*) e da impessoalidade (artigo 37, *caput*, ambos da CRFB).

Por certo, quando destinados à regulamentação de diploma legal, como no caso em análise, os decretos executivos devem se conformar aos limites impostos pelo ato normativo primário a que se subordinam, de modo a, discriminando as minúcias da execução da lei, viabilizar sua aplicação de maneira isonômica em relação a todos os servidores atingidos pelo regulamento. Nesse sentido, *mutatis mutandis*:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. DECRETO 9.461/2018. DIREITO ADMINISTRATIVO. CRIAÇÃO DO CONSELHO FEDERAL DOS TÉCNICOS AGRÍCOLAS E DO CONSELHO FEDERAL DOS TÉCNICOS INDUSTRIAIS. ART. 34 DA LEI 13.639/2018. COORDENAÇÃO DO PRIMEIRO PROCESSO ELEITORAL. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS PROFISSÕES LIBERAIS – CNPL. REGULAMENTAÇÃO. DECRETO 9.461/2018. ATO COATOR. LEGÍTIMO EXERCÍCIO DO PODER REGULAMENTAR. ART. 84, IV, DA CRFB/88. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

**1. A competência regulamentar outorgada ao Presidente da República pelo art. 84, IV, da Constituição da República, possui a finalidade de produzir normas requeridas para a execução de leis quando estas demandem uma atuação administrativa a ser desenvolvida dentro de um espaço de liberdade exigente de regulação ulterior, a bem de uma aplicação uniforme da lei, isto é, respeitosa do princípio da igualdade de todos os administrados** (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 336). 2. O art. 34 da Lei 13.639/2018 prevê a prerrogativa da Confederação Nacional das Profissões Liberais – CNPL de coordenar o primeiro processo eleitoral para a criação dos conselhos federais, em cooperação com outras entidades sindicais, não havendo qualquer imposição legal identificada no sentido da atribuição exclusiva da CNPL para estabelecer todos os procedimentos do processo eletivo. 3. O Decreto 9.461/2018, ora impugnado, editado pelo Presidente da República no afã de regulamentar o dispositivo legal, detalhou a forma como deve ocorrer o primeiro processo eleitoral da Diretoria Executiva do Conselho Federal dos Técnicos Industriais e da Diretoria Executiva do Conselho Federal dos Técnicos Agrícolas. 4. In casu, a análise do Decreto 9.461/2018 demonstra o papel meramente regulamentar do ato do Presidente da República, tornando apta e uniforme a execução do comando legal, em respeito ao postulado da isonomia entre os destinatários da norma. 5. Agravo interno DESPROVIDO por manifesta



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

improcedência, com aplicação de multa de 2 (dois) salários mínimos, ficando a interposição de qualquer recurso condicionada ao prévio depósito do referido valor, em caso de decisão unânime (CPC/2015, art. 1.021, §§ 4º e 5º, c/c art. 81, § 2º).

(MS 35959 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 14/12/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-024 DIVULG 06-02-2019 PUBLIC 07-02-2019)

Assentadas essas premissas, passa-se à apreciação das proposições, que, ressalte-se, dar-se-á em caráter amplo, isto é, abrangerá também as disposições cuja redação seja idêntica ou similar à do regulamento atualmente vigente, tudo com o escopo de que “sejam mitigados os riscos de controvérsias judiciais, outorgando, assim, maior segurança jurídica ao instrumento e, por consequência, às relações por ele reguladas”, como bem assinalado pelo Secretário de Estado da Administração Penitenciária quando da remessa da presente consulta (fl. 120).

As disposições preliminares insertas nos artigos 1º a 3º mostram-se juridicamente adequadas, cingindo-se a prever a aplicação coordenada do regulamento com as Leis Complementares Estaduais nº 10.098/1994 e 13.259/2009 e a resguardar a competência do Governador do Estado para a prática dos atos de promoção.

O capítulo II intitula-se “Das promoções ordinárias”, divorciando-se as promoções sobre as quais versa o regulamento daquelas disciplinadas pela Lei Estadual nº 11.000/1997, denominadas extraordinárias.

Os artigos 4º e 6º reproduzem, com pequenas alterações redacionais, os artigos 15 e 17 da Lei Complementar Estadual nº 13.259/2009. Entretanto, percebe-se, da redação minutada para o parágrafo único do artigo 6º, a possibilidade de ser conferida interpretação no sentido de que o procedimento de promoção iniciaria sempre a partir de ascensão por merecimento, mesmo quando o último ato praticado (nas



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

últimas promoções realizadas) tenha se dado por tal critério, o que caracterizaria afronta à Constituição Estadual (artigo 31, § 3º).

Em sendo assim, sugere-se a alteração do parágrafo único para os seguintes termos:

Parágrafo único. O processo de promoções consistirá na seleção do servidor melhor classificado na lista de merecimento ou de antiguidade, observada a alternância em relação à última promoção realizada.

De outra banda, os artigos 5º e 7º, 8º e 9º assim preceituam:

Art. 5º As promoções ocorrerão 02 (duas) vezes por ano, uma no primeiro e outra no segundo semestre, excetuados os casos de promoções extraordinárias, que poderão ocorrer a qualquer tempo, conforme legislação específica.

Parágrafo único. O processo de aferição e homologação das listas de promoção ocorrerá 01 (uma) vez por ano, podendo excepcionalmente serem complementadas no caso de ingressantes no quadro especial de servidores da Superintendência dos Serviços Penitenciários.

Art. 7º Para a efetivação das promoções serão computadas as classificações relativas a 01 (um) marco anual, tomando por base o período de 1º de maio do exercício anterior a 30 de abril do exercício vigente, sendo este intervalo denominado como período avaliado.

Parágrafo único. O processo de promoção ordinária terá início no dia 1º de maio do exercício vigente e será finalizado na data de publicação das listas homologadas, que deverá ocorrer até 20 de setembro de cada ano, sendo este intervalo denominado como período de aferição.

Art. 8º O cadastramento da documentação comprobatória para aferição da pontuação para promoção por merecimento deverá ser realizado pelos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

servidores até o dia 31 de maio do exercício vigente por meio de Sistema Informatizado Específico.

Art. 9º As listas homologadas serão utilizadas para todas as promoções efetivadas até a homologação correspondente ao período avaliado subsequente.

No aspecto, conquanto sejam adequados a previsão de elaboração e homologação anual das listas de merecimento e antiguidade (parágrafo único do artigo 5º), bem como o estabelecimento de períodos de avaliação e aferição (artigos 7º e 9º) e de prazos para a exibição de documentação comprobatória a ser considerada (artigo 8º), a imposição da prática das promoções duas vezes ao ano, decorrente do emprego do verbo “ocorrerão” no *caput* do artigo 5º, não se harmoniza com o § 6º do artigo 31 da Constituição Estadual, incluído pela Emenda Constitucional nº 78/2020, *in verbis*:

§ 6.º As promoções de grau a grau, nos cargos organizados em carreiras, ocorrerão em momento definido mediante juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, observados os limites estabelecidos pela lei de responsabilidade fiscal e a necessária previsão legal de cargo vago, produzindo efeitos a contar da respectiva publicação no Diário Oficial do Estado, vedada a retroação, ressalvados os casos de indenização por preterição, na forma da lei.

Tal dispositivo positivou o entendimento, de há muito consolidado, no sentido de que as promoções situam-se no juízo de discricionariedade do gestor, a quem incumbe eleger o momento correto para a prática do ato, o que foi desconsiderado no *caput* do artigo 5º da minuta em exame, que, nessa medida, revela-se inapto sob o ponto de vista jurídico.

Lado outro, o artigo 10, ao determinar que a pontuação acumulada



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

durante o exercício de um grau será zerada quando da ocorrência da promoção para grau superior, não desborda dos ditames legais ou constitucionais.

A seu turno, o artigo 11 prevê hipóteses em que o servidor estará impedido de concorrer à promoção por antiguidade, o que encontra esteio no artigo 19 da Lei Complementar Estadual nº 13.259/2009, segundo o qual tal modalidade de ascensão condiciona-se ao “cumprimento dos requisitos a serem definidos por regulamento”.

O artigo 12 dispõe sobre questões operacionais da formação da lista de antiguidade, ao passo que os artigos 13 e 14 assim estabelecem:

Art. 13 Nas listas de antiguidade constará o nome do servidor em ordem decrescente, considerando o tempo de exercício no grau e o tempo de exercício na categoria funcional.

Parágrafo único. Será considerado como tempo de exercício no grau e na categoria funcional todo o período de efetividade exercido como servidor integrante do Quadro Especial de Servidores Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul, incluídas cedências ou disposições aos entes da administração pública, excetuadas as hipóteses descritas pela legislação como de não efetivo exercício.

Art. 14 No caso de empate entre os candidatos previstos das listas preliminares de antiguidade, serão critérios de desempate, nesta ordem:

I – tempo de serviço exercido na estrutura organizacional do Órgão Administrador do Sistema Penal em categoria funcional diversa daquela a que o servidor pertença atualmente;

II – tempo de serviço em órgãos relacionados à segurança pública;

III – tempo de serviço público estadual;

IV – tempo de serviço público geral; e

V – maior idade.

§ 1º O tempo de serviço em órgãos relacionados à segurança pública a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

que se refere o inciso II será aquele exercido nas instituições constantes do artigo 144 da Constituição Federal e da relação disposta no §2º do artigo 9º da Lei Federal nº 13.675/2018.

§ 2º O serviço militar obrigatório prestado às Forças Armadas não é considerado como efetivo serviço em órgão relacionado à segurança pública.

Observa-se que a redação dos dispositivos guarda consonância com as orientações firmadas no supracitado Parecer nº 17.806/2019, notadamente porque (i) atribui aos tempos de exercício na categoria funcional e prestado à SUSEPE sob outros cargos prevalência em relação àqueles estranhos ao órgão; (ii) preconiza que o serviço militar obrigatório não é desempenhado em órgão de segurança pública.

Relativamente à remissão, no § 1º do artigo 14, aos órgãos integrantes do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), arrolados no artigo 9º, § 2º, da Lei Federal nº 13.675/2018, não se identificam óbices, calhando, porém, que se ressalve que o tempo de serviço prestado à SUSEPE, por já estar contemplado no *caput* do artigo 13 e no inciso I do artigo 14, não poderá ser computado por ocasião da aferição do inciso II daquele dispositivo. Assim, oportuna a inserção de disposição no sentido de que, por “órgãos do sistema penitenciário” (inciso VIII do dispositivo do diploma legal), entendem-se os órgãos administradores do sistema penal de outros estados da federação, a fim de evidenciar a impossibilidade de consideração em duplicidade do tempo de serviço exercido pelos integrantes do Quadro Especial de servidores penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul.

Ainda, merece complementação o parágrafo único do artigo 13, a fim de que se explicita que apenas as cedências ou disposições com ônus para a origem serão consideradas como tempo de exercício no grau e na categoria funcional, uma vez que a ausência de ônus implica a suspensão do vínculo originário do servidor. Nesse sentido, transcreve-se excerto do Parecer nº 17.857/2019, que, após a citação de outros



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

precedentes desta Procuradoria-Geral do Estado, assim conclui:

De outro quadrante, quando a cedência/colocação à disposição se der sem ônus para a origem, haja vista que, nessa modalidade, o interesse precípua na cessão é do cessionário, a consequência é a criação de um novo vínculo funcional com órgão/ente federativo que está absorvendo essa mão de obra, interrompendo-se, pois, o tempo de serviço estadual até então prestado, sendo que o período em que perdurar a cessão, nesse caso, será considerado tempo estranho ao Estado, computável somente para os fins elencados na nova redação do artigo 37 da Carta Regional, quais sejam, aposentadoria e disponibilidade, em consonância com o disposto no artigo 40, § 9.º, da Carta da República.

Na sequência, o artigo 15 elenca as situações de impedimento à promoção por merecimento em conformidade com o artigo 18 da Lei Complementar Estadual nº 13.259/2009. O artigo 16 disciplina as “hipóteses de não avaliação”, no que se incluem os períodos de exercício no cargo inferiores a quatro meses e os de afastamentos e licenças, ainda que considerados como de efetivo exercício, o que se coaduna com a orientação traçada no Parecer nº 16.308/2014, do qual se lê:

Então, desde logo se vê que o decreto regulamentador vigente ao tempo em que a servidora se afastou do exercício para usufruir licença à gestante (a avaliação de desempenho, a contar de 30 de abril de 2013, passou a ser disciplinada pelo Decreto nº 50.286/13) efetivamente estabelecia que o período de avaliação, na hipótese de servidores licenciados ou afastados, não poderia ser inferior a oito meses, tendo a Administração atuado em absoluta conformidade com o regramento editado.

E a previsão regulamentar não padece de vício que o torne inválido, uma vez que a exigência de um período mínimo de desempenho no período avaliado atende à razoabilidade e também à isonomia, quando se cogita de um procedimento que tem por escopo avaliar o efetivo desempenho



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

das atribuições do cargo pelo servidor para efeito de ascensão funcional. Com efeito, os referenciais de avaliação restam absolutamente prejudicados, uma vez que não há possibilidade de aferir a qualidade do trabalho, o compromisso institucional, a assiduidade, a criatividade e iniciativa, dentre outros, quando o servidor não se apresenta para o trabalho, ainda que por força de licença legalmente autorizada.

É certo que a legislação (Lei Complementar nº 10.098/94, artigo 64) estabelece que são considerados de efetivo exercício os afastamentos do serviço em virtude de licença à gestante ou licença saúde, mas como já asseverado no PARECER nº 15.364/10, o que o dispositivo assegura é a contagem do período de afastamento como tempo de serviço, isto é, como se o servidor houvesse trabalhado, o que não significa que essa ficção possa ser estendida para situações que tem por pressuposto inafastável o efetivo exercício das atribuições do cargo.

O artigo 17 trata da elaboração e publicação das listas preliminares e definitivas de merecimento, não comportando censura, assim como o artigo 18, que dispõe validamente sobre os critérios de desempate. O artigo 19 estabelece a composição da pontuação para promoção por merecimento, que compreende três eixos, quais sejam (i) avaliação institucional, que inclui o desempenho funcional, a qualificação profissional, as atividades destacadas, o provimento incentivado e a valorização do servidor pelo trabalho prisional; (ii) critérios adicionais, que abrangem ferimento em ação, demérito e teste de aptidão física; e (iii) histórico funcional. Os artigos 20 a 22 prevêm a operacionalização da formação da nota de merecimento e a criação de um “fator de equalização”, cuja finalidade consiste na “correção das notas preliminares de desempenho funcional para evitar prejuízo a servidores avaliados pelas chefias imediatas em disparidade com a instituição, na proporção da razão identificada entre a média geral de desempenho do Órgão Administrador do Sistema Penal e a média do ponto de equalização”. Tais disposições não colidem com os diplomas normativos superiores, sendo válida a sua disciplina no regulamento.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Idêntica conclusão se impõe no que tange aos dispositivos subsequentes (artigos 23 a 46), que regulamentam a valoração dos critérios integrantes do primeiro e do segundo eixos de avaliação adrede mencionados. Sugere-se, todavia, a supressão do vocábulo “subjetiva” constante no artigo 23, tendo em vista que, nos termos do § 3º do artigo 31 da Constituição Estadual, as avaliações devem observar critérios objetivos.

Os artigos 47 e 48 prevêm a instituição e a composição de comissão de promoção funcional, e os artigos 49 a 55 versam sobre pedidos de reconsideração e recursos, assegurando o exercício do contraditório e da ampla defesa pelos servidores avaliados. O artigo 56 dispõe sobre prazo para lançamento de “lista correcional”, que deve contemplar as penalidades disciplinares capazes de obstar as promoções, conforme previsões dos artigos anteriores.

Os artigos 57 a 60 tratam da efetivação das promoções, prevendo inclusive procedimento de controle interno das notas atribuídas, a cargo da Comissão de Promoção Funcional. Relativamente ao artigo 58, segundo o qual, “[r]ecebidas as listas de antiguidade e de merecimento, o Superintendente dos Serviços Penitenciários, após a homologação, as encaminhará ao Secretário de Estado da Administração Penitenciária, que as remeterá ao Governador do Estado para efetivação das promoções”, recomenda-se, em razão da discricionariedade conferida ao gestor, a inclusão da expressão “observado o § 6º do artigo 31 da Constituição Estadual”.

O artigo 61, *caput* e § 1º, reproduz, com pequenas alterações, o disposto no artigo 38 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994. A previsão do § 2º (“[o] servidor promovido indevidamente não ficará obrigado a restituir o que a mais tiver recebido, salvo em caso de dolo ou má-fé”) está em consonância com a orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que “é incabível a devolução de valores recebidos de boa-fé pelo servidor público se o pagamento resultou de erro da administração” (REsp 1758037/CE, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

TURMA, julgado em 21/03/2019, DJe 27/03/2019).

Por último, os artigos 62 a 67 contemplam as regras atinentes ao período de transição e às disposições finais, não padecendo de vícios jurídicos.

Ante o exposto, formulam-se-se recomendações no sentido de:

a) suprimir a dicção do *caput* do artigo 5º, tendo em vista que colide com o § 6º do artigo 31 da Constituição Estadual, segundo o qual as promoções situam-se no juízo de discricionariedade do gestor, a quem incumbe eleger o momento correto para a prática do ato;

b) alterar a redação do parágrafo único do artigo 6º, de modo a compatibilizá-lo com o § 3º do artigo 31 da Constituição Estadual;

c) complementar o parágrafo único do artigo 13, a fim de que se explicita que apenas as cedências ou disposições com ônus para a origem serão consideradas como tempo de exercício no grau e na categoria funcional;

d) inserir disposição no sentido de que, para os fins do artigo 14, § 1º, da minuta, por “órgãos do sistema penitenciário” (artigo 9º, § 2º, inciso VIII, da Lei Federal nº 13.675/2018), entendem-se os órgãos administradores do sistema penal de outros estados da federação, a fim de evidenciar a impossibilidade de consideração em duplicidade do tempo de serviço exercido pelos integrantes do Quadro Especial de servidores penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul;

e) suprimir o vocábulo “subjetiva” do artigo 23, em atenção ao § 3º do artigo 31 da Constituição Estadual;

f) incluir a expressão “observado o § 6º do artigo 31 da Constituição



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Estadual” ao final do artigo 58.

Por fim, cumpre registrar que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não tendo o condão de cancelar opções técnicas adotadas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

É o parecer.

Porto Alegre, 07 de janeiro de 2021.

**Aline Frare Amborst,**  
**Procuradora do Estado.**

Processo Administrativo Eletrônico nº 21/0600-0000002-5



Nome do arquivo: 0.988575889057881.tmp

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Aline Frare Armorst	12/01/2021 16:18:21 GMT-03:00	01111075042	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 21/0600-0000002-5**

Analisada a proposta de **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria da Procuradora do Estado **ALINE FRARE ARMBORST**, opino pela aprovação de suas conclusões.

À consideração do Procurador-Geral do Estado.

**VICTOR HERZER DA SILVA,**  
Procurador-Geral Adjunto  
para Assuntos Jurídicos.

Documento Assinado Digitalmente



Nome do arquivo: 0.08318511579739052.tmp

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Victor Herzer da Silva	12/01/2021 17:19:35 GMT-03:00	99622254004	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 21/0600-0000002-5**

**PARECER JURÍDICO**

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria da Procuradora do Estado **ALINE FRARE ARMBORST**, cujas conclusões adota para responder a **CONSULTA** formulada pela **SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA**.

Restitua-se ao Procurador do Estado Agente Setorial do Sistema de Advocacia de Estado junto à Secretaria da Administração Penitenciária.

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

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



Nome do arquivo: 0.44844980503300746.tmp

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	12/01/2021 17:57:48 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.