



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 20/1000-0007345-3**

**PARECER Nº 18.349/20**

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS. ARTIGO 8º. ANÁLISE DAS REPERCUSSÕES. PROIBIÇÕES APLICÁVEIS AOS ESTADOS EM MATÉRIA DE PESSOAL.

1. SUBSTITUIÇÃO DE FUNÇÕES GRATIFICADAS POR CARGOS EM COMISSÃO. A substituição, nos moldes do artigo 54 da Lei Estadual nº 4.914/1964, de servidores investidos em funções gratificadas, cujo ato de designação tenha sido publicado até 27 de maio de 2020, por cargos em comissão nomeados posteriormente é compatível com a norma constante do inciso IV do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 quando tal providência não implicar aumento nominal de despesa.

2. PROMOÇÕES DE SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS. A interpretação sistemática e histórica da Lei Complementar Federal nº 173/2020 legitima a compreensão de que a norma não obstou as promoções, realizadas mediante critérios alternados de antiguidade e merecimento, de servidores e empregados públicos.

3. VEDAÇÃO DE CRIAÇÃO DE CARGO, EMPREGO OU FUNÇÃO E ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRA QUE IMPLIQUEM AUMENTO DE DESPESA. A criação de cargo, emprego ou função e a alteração de estrutura de carreira são admitidas somente quando não implicarem aumento de despesa, hipóteses em que é possível o preenchimento das estruturas derivadas do rearranjo do aparato estatal.

AUTORA: ALINE FRARE ARMBORST

Aprovado em 23 de julho de 2020.





**Nome do documento:** FOLHA\_IDENTIFICACAO.doc

**Documento assinado por**

**Órgão/Grupo/Matrícula**

**Data**

Arthur Rodrigues de Freitas Lima

PGE / GAB-AA / 447930001

23/07/2020 19:23:58





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

## PARECER

**LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS. ARTIGO 8º. ANÁLISE DAS REPERCUSSÕES. PROIBIÇÕES APLICÁVEIS AOS ESTADOS EM MATÉRIA DE PESSOAL.**

**1. SUBSTITUIÇÃO DE FUNÇÕES GRATIFICADAS POR CARGOS EM COMISSÃO.** A substituição, nos moldes do artigo 54 da Lei Estadual nº 4.914/1964, de servidores investidos em funções gratificadas, cujo ato de designação tenha sido publicado até 27 de maio de 2020, por cargos em comissão nomeados posteriormente é compatível com a norma constante do inciso IV do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 quando tal providência não implicar aumento nominal de despesa.

**2. PROMOÇÕES DE SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS.** A interpretação sistemática e histórica da Lei Complementar Federal nº 173/2020 legitima a compreensão de que a norma não obsteu as promoções, realizadas mediante critérios alternados de antiguidade e merecimento, de servidores e empregados públicos.

**3. VEDAÇÃO DE CRIAÇÃO DE CARGO, EMPREGO OU FUNÇÃO E ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRA QUE IMPLIQUEM AUMENTO DE DESPESA.** A criação de cargo, emprego ou função e a alteração de estrutura de carreira são admitidas somente quando não implicarem aumento de despesa, hipóteses em que é possível o preenchimento das estruturas derivadas do rearranjo do aparato estatal.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Trata-se de examinar a possível incidência das vedações estampadas no artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020 – que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, e dá outras providências – sobre a hipótese de provimento de cargos em comissão em decorrência da dispensa de funções gratificadas análogas, promoções funcionais, criação de cargos, empregos e funções e alteração de estrutura da carreira de pessoal.

É o brevíssimo relatório.

### **1. Substituição de funções gratificadas por cargos em comissão.**

As repercussões decorrentes da publicação da Lei Complementar Federal nº 173/2020 sobre as vantagens e a admissão de servidores públicos foram objeto de exame no Parecer nº 18.283 desta Procuradoria-Geral do Estado, aprovado em 17 de junho de 2020, no bojo do qual se firmou a compreensão de que o inciso IV do artigo 8º do diploma apenas permite a reposição de cargos em comissão quando tal providência não acarretar aumento de despesa. Igualmente pontificou-se que a vedação constante da norma em voga não se estende às funções de confiança, para as quais é lícito ao gestor a designação de servidores que já titulam cargos na Administração Pública, nas hipóteses legalmente estabelecidas. Por oportuno, transcrevem-se os excertos em que alcançadas tais conclusões:

### **3. Proibição de admissão ou contratação de pessoal.**

O inciso IV do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 veicula a regra geral da vedação à admissão e à contratação de pessoal a qualquer título pelos entes federados, que comporta exceções no caso de reposições (a) de cargos de direção, chefia e assessoramento, desde que não acarretem aumento de despesa, e (b) decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios. Também são excepcionadas as contratações (c) para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, (d) de temporários para a prestação de serviço militar e (e) de alunos de órgão de formação de

2



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

militares.

Veja-se que a norma não prevê imposição da modalidade de vacância dos cargos efetivos cuja reposição autoriza, sendo lícito compreender que qualquer das hipóteses arroladas no artigo 55 da Lei Complementar nº 10.098/94 – exoneração, demissão, readaptação, aposentadoria, recondução e falecimento – viabiliza a incidência da ressalva legal. Registre-se que, embora não mencionada expressamente no artigo 55 da Lei Complementar nº 10.098/94, a promoção também deve ser considerada uma forma de vacância, em razão da sua própria natureza, pois representa “ao mesmo tempo, ato de provimento no cargo superior e vacância no cargo inferior” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. In Direito Administrativo, 18ª edição, Atlas, 2005, p. 529). Nesse ponto, o artigo 33 da Lei Federal nº 8.112/90, que trata do regime jurídico dos servidores públicos federais, é mais técnico do que a legislação estadual equivalente, ao arrolar em seu inciso III a promoção como forma de vacância do cargo público.

Assim, além das hipóteses atinentes aos contratos temporários e aos alunos militares, permite-se a nomeação de servidores para o provimento de cargos efetivos ou vitalícios vagos e que vierem a vagar, bem como de cargos de direção, chefia e assessoramento, exigindo-se, apenas para estes últimos, a ausência de aumento de despesa.

Como exposto adrede, o período de eficácia da norma principiou quando da sua publicação, em 28 de maio de 2020, consubstanciando-se esta data no marco temporal para a aferição do aumento de despesa. Assim, relativamente aos cargos de direção, chefia e assessoramento, permite-se a reposição, o que abrange inclusive a substituição, desde que preservada a despesa de pessoal estimada para os cargos nomeados até 27 de maio do corrente ano. Veja-se que a limitação concerne à totalidade da despesa pública com pessoal, e não ao quantitativo de cargos, não havendo óbice para que, ilustrativamente, no lugar de um cargo em comissão exonerado, sejam nomeados outros dois com padrões remuneratórios inferiores, desde que não excedam o padrão do primeiro.

(...)

#### **5. Gratificações.**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

(...)

Lado outro, as gratificações jungidas a atos discricionários, por não decorrerem de imposição legal, mas sim de faculdade do gestor, não são passíveis de concessão no período de eficácia temporal da Lei Complementar n° 173/2020. Subsume-se a esta hipótese a gratificação de permanência, prevista no artigo 114 da Lei Complementar Estadual n° 10.098/94:

(...)

De outra banda, no que tange às **gratificações por exercício de função, ou funções de confiança**, conquanto situadas no mérito administrativo, outra conclusão se impõe.

Isso porque, nos termos do inciso V do artigo 37 da Constituição Federal, as funções gratificadas “destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”, implicando, portanto, a designação do servidor público para tarefas que ultrapassam as regulares competências do cargo de provimento efetivo ou emprego público por ele ocupado, as quais se afiguram imprescindíveis à esmerada prestação dos serviços públicos em prol da população. Vale dizer, verifica-se uma especial oneração do servidor ocupante da função de confiança, que nela é investido mediante ato de designação, não se tratando de simples concessão de vantagem a que se refere o inciso I do artigo 8° da Lei Complementar n° 173/2020.

Não por outra razão, o inciso IV do mesmo dispositivo limitou-se a vedar a admissão ou a contratação de pessoal a qualquer título, estabelecendo, exclusivamente para os cargos de direção, chefia e assessoramento, a exigência de que não acarretem aumento de despesa, de modo que não abrangem, seja na regra geral de proibição, seja na exceção, as funções gratificadas ou de confiança. A única menção a estas no novel diploma encontra-se no inciso II do artigo 8° e diz respeito ao impedimento de “criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa” (grifou-se), igualmente não contemplando qualquer interdição à designação de servidores para desempenhar as funções já previstas legalmente.

Nesse norte, a Lei Complementar n° 173/2020 não implica vedação à designação de servidores para o exercício de funções de confiança.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
 PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

À partida, cumpre reafirmar que o sobredito inciso IV proíbe aos entes públicos, no período defeso, “admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa (...)”. Nessa medida, a vedação associa-se a hipóteses em que se verifica o provimento originário de cargos efetivos ou em comissão, que ocorre mediante nomeação, ou em que a inclusão do cidadão nos quadros da Administração dá-se mediante contrato, a exemplo do que ocorre com os empregados celetistas. A designação de servidor ou empregado já investido em cargo ou emprego público, mediante atos de admissão e contratação anteriores à Lei Complementar Federal nº 173/2020 ou com ela consentâneos, para o desempenho de função gratificada não se amolda à hipótese legal em testilha.

A circunstância de os cargos em comissão e as funções de confiança possuírem fundamento no mesmo dispositivo constitucional (artigo 37, V) e se destinarem a atribuições de direção, chefia e assessoramento, assentando-se em uma relação de fideducía com a autoridade competente para preenchê-los, não tem o condão de equiparar para todos os fins ambos os institutos, que se diferenciam justamente em razão de os primeiros implicarem a admissão dos cidadãos nomeados para exercê-los, ao passo que as segundas são tituladas por servidores e empregados já contraídos aos quadros da Administração Pública.

Entretanto, exsurge questionamento acerca da harmonização de tal entendimento com o disposto no artigo 54 da Lei Estadual nº 4.914/1964, que defere ao gestor discricionariedade quanto à forma de preenchimento dos cargos e funções de confiança por ela abrangidos, nas seguintes letras:

Art. 54 - O preenchimento dos cargos em comissão e das funções gratificadas será feito optativamente, considerado o interesse da Administração, sob uma ou outra forma de provimento, fazendo-se a correspondência entre os mesmos pela coincidência de padrões.

A dúvida reside em definir se, nas situações em que a atribuição de direção, chefia ou assessoramento vinha sendo desempenhada mediante a designação para função de confiança, a dispensa do servidor que ocupa tal posição é capaz de ensejar



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

o provimento do cargo em comissão correspondente, na forma autorizada pelo supracitado artigo 54, durante o período de eficácia temporal das vedações esculpidas no artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Com efeito, é certo que a admissão indiscriminada de substituição de funções gratificadas – que não se condicionam à verificação da ausência de aumento de despesa – por cargos em comissão – que apenas podem ser repostos quando observado tal requisito – não se compraz com a finalidade de ajuste fiscal perseguida pela Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Todavia, na linha do que se afirmou no Parecer nº 18.283, nada obsta que, uma vez preservada a despesa verificada por ocasião da publicação da norma federal, quando iniciou a vigência e a eficácia das vedações em voga, proceda-se à dispensa de servidores investidos em funções gratificadas para subsequente nomeação dos cargos em comissão correspondentes.

Veja-se que, conforme assentado no referido precedente, o marco temporal para a aferição da despesa – cujo aumento pela admissão de cargos em comissão restou interdito – foi fixado na data da publicação da norma, ocorrida em 28 de maio de 2020, devendo-se observar a despesa de pessoal estimada consideradas as nomeações – forma de provimento originário dos cargos públicos (artigo 10 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94) – de cargos em comissão publicadas até 27 de maio do corrente ano.

Tendo presentes tal critério e a fungibilidade entre os cargos e funções disciplinados pela Lei Estadual nº 4.914/1964, entende-se que a substituição, pelos correspondentes cargos em comissão, das funções gratificadas cujo ato de designação tenha sido publicado até 27 de maio de 2020, quando tal providência não implicar aumento da despesa nominal, subsume-se ao conceito de “reposições” constante do inciso IV do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Lado outro, tratando-se de funções de confiança que tenham sido preenchidas após tal marco temporal, a sua eventual dispensa não é apta a ensejar o subsequente provimento de cargo em comissão, mas tão-somente, a critério do gestor e

6



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

presente o interesse público para tanto, a designação de outro servidor para o desempenho da atribuição sob a forma de função gratificada.

## 2. Promoções funcionais.

Relativamente às promoções funcionais, verifica-se que inexistente previsão específica na Lei Complementar nº 173/2020, destacando-se que o inciso IX proíbe o cômputo do período defeso, compreendido desde a publicação da norma até 31 de dezembro de 2021, “exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins” (grifou-se), ao passo que o inciso I interdita a concessão de vantagem a qualquer título, salvo “quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública”.

Conquanto as promoções de servidores sabidamente acarretem aumento de despesa com pessoal, tratando-se de modalidade de provimento derivado de cargo público e, portanto, de desenvolvimento na carreira, forçoso reconhecer que não decorrem de simples decurso de tempo de serviço, mormente porque norteadas, de modo alternado, tanto por critérios de antiguidade como de merecimento, consoante se extrai do § 3º do artigo 31 da Constituição Estadual, *in verbis*:

§ 3.º As promoções de grau a grau, nos cargos organizados em carreiras, obedecerão aos critérios de merecimento e antiguidade, alternadamente, e a lei estabelecerá normas que assegurem critérios objetivos na avaliação do merecimento.

Veja-se que eventual compreensão no sentido de que as promoções por antiguidade se subsumiriam à previsão do citado inciso IX inviabilizaria a realização das promoções por merecimento, que com aquelas se alternam, implicando indevida e irrazoável ampliação do espectro da restrição legal.

Esclarecido que as promoções de servidores públicos **não** atraem a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

incidência da vedação constante do inciso IX do artigo 8º, insta perscrutar se o disposto no inciso I se erigiria em óbice à sua concessão.

Oportuno rememorar que, consoante consignado no Parecer nº 18.283, a Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994, em disposição semelhante às da Lei Estadual nº 6.196/1971, da Lei Complementar Estadual nº 10.990/1997 e da Lei Federal nº 8.112/1990, qualifica como vantagens as seguintes rubricas: (I) indenizações, (II) avanços, (III) gratificações e adicionais e (IV) honorários e jetons.

Assim, as promoções, forma de desenvolvimento dos servidores na carreira, não guardam identidade com as vantagens pecuniárias, que consistem em parcelas que se agregam, geralmente de forma temporária, ao vencimento básico ou ao subsídio, compondo a remuneração percebida, como ilustra o conceito estampado no artigo 79 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94.

Não se desconhece que, ao interpretar o alcance do inciso I do parágrafo único do artigo 22 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) – que veda a “concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição” nas circunstâncias traçadas na norma –, o Parecer nº 16.519, aprovado em 17 de julho de 2015, entendeu que o dispositivo teria o condão de interditar as promoções, nas seguintes letras:

Destarte, embora haja previsão legal de promoção para os ocupantes de cargo público efetivo organizado em carreira, não se trata de direito subjetivo do servidor público, visto não existir cogência quanto ao momento em que o ato administrativo deva ocorrer, mesmo quando haja indicação de mês ou data nas legislações que regulamentam as mais diversas categorias funcionais.

Nesse compasso, tratando-se a promoção de acréscimo remuneratório e não configurando direito subjetivo do servidor, além de não estar o Administrador vinculado ao momento da sua concessão, entendo que se insere no rol das condutas vedadas pelo inciso I do artigo 22 da LC nº 101/2000.

Todavia, excepcionalmente e tão somente para viabilizar a reposição nas



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

áreas de educação, saúde e segurança, de servidor falecido ou aposentado em grau que não seja o inicial da carreira, poder-se-á realizar promoção de servidor efetivo com o fim de não prejudicar a continuidade da prestação de serviço público. Da mesma forma, exclusivamente para possibilitar a nomeação, agora em qualquer área, para recompor o quadro de servidores em razão de exoneração ou demissão ocorrida em grau que não seja o inicial da carreira, poder-se-á, em caráter excepcional, realizar promoção de servidor ocupante de cargo efetivo.

Nada obstante, observa-se que tal precedente procurou harmonizar a proibição legal com o disposto no inciso IV da mesma norma, no qual se ressalva, das hipóteses de admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, a “reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança”.

Nessa linha, considerando-se que, na Lei Complementar Federal nº 173/2020, inexistente limitação das áreas de serviço público para as quais resta permitida a reposição dos cargos vagos, tampouco exigência de modalidade específica de vacância, tem-se que também aqui a conformação da vedação estatuída no inciso I do artigo 8º com as previsões dos incisos IV e V legitima a compreensão de que são autorizadas as promoções dos servidores públicos organizados em carreira.

De mais a mais, em que pese os incisos I do parágrafo único do artigo 22 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e I do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 ostentem redações praticamente idênticas, versam sobre situações fáticas substancialmente distintas: ao passo que o primeiro disciplina as hipóteses de extrapolação do chamado “limite prudencial”, consistente no atingimento de 95% (noventa e cinco por cento) do teto para despesas com pessoal do Poder ou órgão, o segundo é aplicável a todos os entes públicos no interregno compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, independentemente da situação fiscal ou do índice de endividamento do Poder ou órgão.

Nesse cenário, embora seja claro o propósito de ajuste fiscal perseguido pelas vedações instituídas, em contrapartida ao auxílio financeiro deferido aos entes subnacionais, pelo artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, tal diploma não

9



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

impõe medidas peremptórias de redução ou de congelamento de despesas, tanto que permite, em termos significativamente mais flexíveis do que o disposto no referido artigo 22, parágrafo único, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, as reposições de cargos efetivos ou vitalícios vagos, ainda que tal providência acarrete aumento de despesa.

Dessa forma, sem prejuízo da orientação firmada no Parecer nº 16.519 da Procuradoria-Geral do Estado, tem-se que as promoções de servidores públicos não foram proibidas pelo artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

No que tange aos empregados celetistas, malgrado o § 3º do artigo 461 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com a redação dada pela Lei Federal nº 13.467/2017, estabeleça que “as promoções poderão ser feitas por merecimento e por antiguidade, ou por apenas um destes critérios (...)”, é sabido que as normas que instituem os Planos de Empregos, Funções e Salários das fundações estaduais prevêm a obrigatoriedade da realização das promoções mediante a alternância dos critérios de antiguidade e merecimento. A ilustrar, veja-se o disposto na Lei Estadual nº 14.474/2014, referente à Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul (FASE):

**Art. 10.** Promoção é a movimentação salarial dos empregados de um nível salarial para outro imediatamente superior, respeitados o padrão salarial de cada emprego e a matriz salarial estabelecida no Anexo III desta Lei.

**§ 1.º** A promoção dar-se-á por antiguidade ou por merecimento de forma alternada.

**§ 2.º** A promoção por antiguidade é mensurada pelo tempo de permanência do empregado no nível salarial em que estiver posicionado no último dia do mês de dezembro que antecede ao mês da concessão da promoção.

**§ 3.º** A promoção por merecimento resulta de um processo de avaliação do empregado em relação a aspectos que dimensionem seu desempenho profissional, aferidos nos termos desta Lei e do Regulamento de Avaliação do Desempenho Funcional dos Empregados do Quadro de Empregos Permanentes.

**§ 4.º** O interstício mínimo para o empregado concorrer às promoções por antiguidade e por merecimento é de setecentos e trinta dias da última promoção recebida.

**§ 5.º** O empregado integrante do Quadro de Empregos Permanentes da FASE que se usufruir da licença para tratamento de interesses particulares

10



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

por período superior a noventa dias, no período de setecentos e trinta dias imediatamente anterior ao mês de concessão de promoções, para fins de concorrer às promoções por antiguidade, terá abatido do tempo de permanência no nível salarial, de que trata o § 4.º deste artigo, o número de dias que permaneceu afastado do exercício das atribuições do emprego.

**§ 6.º As promoções por antiguidade ou por merecimento serão concedidas no mês de janeiro de cada ano, devendo abranger 30% (trinta por cento) do quantitativo de empregados de cada emprego integrante do Quadro de Empregos Permanentes no último dia do mês de dezembro que antecede ao mês da concessão de promoções, sendo 15% (quinze por cento) por antiguidade e 15% (quinze por cento) por merecimento.**

Nesse passo, em sendo as promoções por antiguidade perfectibilizadas de maneira alternada com as de merecimento, incabível, tal como já exposto quanto aos servidores estatutários, a imposição da vedação do inciso IX do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Na mesma toada, não se aplica às promoções dos empregados públicos a proibição veiculada no inciso I do artigo 8º, tendo em vista que, uma vez atendidos os pressupostos fáticos para a sua concessão, trata-se de direito que adere ao contrato de trabalho, sendo vedadas alterações lesivas ao empregado, na forma do artigo 468 da CLT, consoante sedimentado no supracitado Parecer nº 16.519, *in verbis*:

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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

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, 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.

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

(...)

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 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.

Salienta-se que, no que atine aos empregados estáveis vinculados às fundações cuja extinção foi autorizada na Lei Estadual nº 14.982/2017, o Parecer nº 17.255, aprovado em 28 de março de 2018, preconizou que devem ser "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".

12



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
 PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Corrobora a compreensão no sentido da ausência de interdição às promoções de servidores e empregados públicos a análise do histórico do processo legislativo dos Projetos de Lei Complementar nº 149/2019 e 39/2020, cuja aprovação culminou na publicação do diploma legal. Deveras, consoante se observa da tramitação das proposições (disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141188>), foram apresentados, ao longo das discussões parlamentares, três relatórios com textos substitutivos para a norma, os quais contemplaram redações distintas em relação ao inciso IX do artigo 8º em testilha:

#### EVOLUÇÃO DO TEXTO

As três versões do dispositivo do PLP 39/2020 que suspende a contagem de tempo de serviço para os servidores públicos:

*Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia do Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:*

#### PRIMEIRO RELATÓRIO

*IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, **promoções, progressões, incorporações, permanências** e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço;*

#### SEGUNDO RELATÓRIO

*IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço;*

#### TEXTO FINAL

*IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário **exclusivamente** para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, **sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins;***

Fonte: Agência Senado



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

(Grifos no original. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/04/restricoes-ao-funcionalismo-como-contrapartida-a-ajuda-a-estados-e-municipios-passaram-por-tres-versoes>)

A supressão da menção às promoções já no segundo relatório bem evidencia a intenção do legislador em viabilizar tal modalidade de desenvolvimento na carreira, como igualmente demonstra o Parecer nº 27/2020, exarado pelo Relator dos projetos de lei complementar, Senador Davi Alcolumbre, do qual se colhe que:

Também preservamos as progressões e promoções para os ocupantes de cargos estruturados em carreiras. É o caso, por exemplo, dos militares federais e dos Estados. A ascensão funcional não se dá por mero decurso de tempo, mas depende de abertura de vagas e disputa por merecimento. Não faria sentido estancar essa movimentação, pois deixaria cargos vagos e dificultaria o gerenciamento dos batalhões durante e logo após o estado de calamidade.

Em suma, a interpretação sistemática e histórica da Lei Complementar Federal nº 173/2020 legitima a compreensão de que a norma não obstou as promoções dos servidores e empregados públicos.

### **3. Criação de cargos, empregos e funções e alterações de estrutura de carreira.**

Os incisos II e III do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 preceituam:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Trata-se de disposições claramente voltadas a impedir a expansão da máquina administrativa, em relação às quais, diferentemente de outras vedações constantes do mesmo artigo 8º, é inadmissível a ocorrência de majoração de despesa.

Assim, somente quando **não** implicarem aumento de despesa são permitidas a reestruturação de carreira e a criação de cargo, emprego ou função, destacando-se que, por força do § 1º do mesmo dispositivo, a restrição do inciso II não se aplica às medidas de combate à calamidade pública “cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração”.

É certo que as providências abarcadas no inciso II, a par de se submeterem à reserva legal, por força dos artigos 48, X, da Constituição Federal e 52, VIII, da Constituição Estadual, implicam, em regra, a perspectiva de acréscimo de despesa decorrente do provimento do posto criado. Assim, entende-se que, no período de eficácia temporal da Lei Complementar Federal nº 173/2020, apenas será lícito ao legislador dispor sobre a criação de cargo, emprego ou função quando estes decorrerem da transformação, da substituição ou da atualização de estruturas já existentes na Administração Pública, de molde a restar neutralizado o potencial aumento de despesa pela supressão de outro gasto legalmente previsto.

No mesmo norte, não há óbice a que se proceda ao reenquadramento de servidores ou à reestruturação de cargos públicos, desde que, insista-se, não se verifique elevação da despesa.

Em qualquer das hipóteses, impõe-se reconhecer que, uma vez autorizadas pelo legislador, ainda que limitadamente, a criação de cargos, empregos e funções e a reestruturação da carreira, afigura-se razoável a compreensão no sentido de que é igualmente permitido o preenchimento das novas estruturas, mediante provimento, contratação ou designação para o respectivo exercício, no período de eficácia temporal da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Deveras, não se ignora que os incisos IV e V do artigo 8º, ao se referirem às situações de admissão de pessoal e realização de concurso público, empregam a expressão “reposições”, o que conduz à inadmissibilidade, em tese, de nomeações para o



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

primeiro provimento de cargos nunca ocupados. Todavia, quando os cargos em questão decorrerem de rearranjos do aparato estatal, levados a efeito sem aumento de despesa, na forma dos incisos II e III, os atos tendentes ao seu provimento são passíveis de subsunção na hipótese de “reposições”.

Nesse sentido, transcreve-se excerto do Parecer Conjunto SEI nº 36/2020/ME, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, cujas considerações, embora direcionadas a cargos em comissão e funções gratificadas, aplicam-se em tudo aos cargos e empregos públicos na situação aqui versada (grifos acrescidos):

45. A resposta ao segundo questionamento da SEGES se relaciona intrinsecamente à interpretação teleológica que expusemos acima. Como se sabe, os cargos em comissão e as funções de confiança podem se decompor em partes unitárias, para, em seguida, se reorganizarem em novos cargos e funções, adequando-se às mudanças nos arranjos institucionais da administração pública.

46. Essa característica é fundamental para permitir que a administração dê respostas rápidas às demandas sociais. Na quase totalidade dos decretos de estrutura regimental, os primeiros artigos tratam de remanejamentos e transformações de cargos em comissão e de funções de confiança. Isso ocorre, porque, quase sempre, as alterações nesses decretos objetivam promover alguma modificação na estrutura regimental do órgão e entidade. Para tanto, faz-se necessário prover a atual estrutura do órgão de cargos e funções aptas a exercerem as atribuições de direção, chefia e assessoramento no novo cenário.

47. A criação de uma nova Secretaria, por exemplo, implica um rearranjo dos cargos e funções daquele Ministério. Às vezes, o número de cargos e funções unitários cobre a alteração pretendida. Em outras situações, é preciso remanejar cargos ou funções da reserva da SEGES. Quase sempre, tais cargos e funções da reserva são resultantes de anteriores modificações de estrutura administrativa, ficando “guardados” até que surja uma necessidade superveniente.

48. Nesse sentido, a possibilidade de se decompor e de reorganizar em algo “novo” é a principal funcionalidade dessas parcelas unitárias. Ocorre que o “novo” aí indicado não se refere à ocupação do cargo ou função em si, enquanto parcelas unitárias que formam um todo. Refere-se ao papel ou



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

posição hierárquica que esse cargo ou função passará a ocupar dentro de uma estrutura administrativa nova. Inclusive, é frequente que o cargo sequer seja novo de verdade, isto é, nunca antes ocupado. O mais comum é que tenha sido ocupado antes em outra estrutura administrativa e tenha sido remanejado para a nova estrutura, para ser ocupado por outra pessoa, em um outro contexto.

49. Mais uma vez, cabe reiterar que a Lei Complementar nº 173, de 2020, não objetivou engessar a estrutura administrativa atual, mas evitar a sua expansão, o que poderia comprometer o equilíbrio fiscal. Logo, se um cargo DAS 101.4 pode se decompor em DAS unitários, para, por exemplo, formar vários DAS 101.1, não há que se entender que se trata de um cargo genuinamente novo. Em verdade, trata-se de um cargo já ocupado, que se decompõe em parcelas unitárias e forma, por exemplo, dois cargos de hierarquia menor, que serão ocupados por outras pessoas. Todo esse rearranjo ocorre sem aumento da despesa programada, pois o custo de pagamento do DAS 4 é igual ao custo de pagamento dos múltiplos DAS 1 decorrentes dessa transformação.

**50. Essa decomposição de um cargo em comissão ou de uma função de confiança já uma vez ocupados em múltiplas parcelas unitárias e a sua posterior reorganização em um outro cargo em comissão ou em uma outra função de confiança também configura “reposição”, para efeito da Lei Complementar nº 173, de 2020.**

**51. Desse modo, a transformação de cargos e funções está contida no termo “reposição”, previsto no inciso IV do art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 2020, pois: I) o cargo ou função originária era ocupada anteriormente; II) a transformação nesses casos ocorre sem aumento de despesa.**

52. A inexistência de aumento de despesa assegura o cumprimento da teleologia da Lei Complementar nº 173, de 2020, e deve servir de baliza para a interpretação do questionamento trazido em “D” pela SEGES.

(...)

55. O mesmo raciocínio deve ser aplicado. Não há que se interpretar o termo “reposição” constante da Lei Complementar nº 173, de 2020, como relacionada à pessoa física que ocupa o cargo, isto é, a saída desse ocupante pessoa física permite a entrada de uma nova pessoa física no exato mesmo cargo deixado pelo primeiro. **A “reposição” deve ser entendida de maneira objetiva, relacionada ao cargo ou função em si, não à pessoa que o**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**ocupa.**

(...)

Destarte, o preenchimento dos cargos, empregos ou funções criados ou modificados, sem aumento de despesa, na forma dos incisos II e III do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, enquadra-se na exceção esculpida no inciso IV do mesmo dispositivo legal.

#### **4. Conclusões.**

Ante todo o exposto, alinham-se as seguintes conclusões:

a) a substituição, nos moldes do artigo 54 da Lei Estadual nº 4.914/1964, de servidores investidos em funções gratificadas, cujo ato de designação tenha sido publicado até 27 de maio de 2020, por cargos em comissão nomeados posteriormente é compatível com a norma constante do inciso IV do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 quando tal providência não implicar aumento nominal de despesa;

b) o artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 não obsta as promoções dos servidores e empregados públicos;

c) a criação de cargo, emprego ou função e a alteração de estrutura de carreira são admitidas somente quando não implicarem aumento de despesa, hipóteses em que é possível o preenchimento das estruturas derivadas do rearranjo do aparato estatal.

É o parecer.

Porto Alegre, 23 de julho de 2020.

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

Processo Administrativo Eletrônico nº 20/1000-0007345-3



Nome do arquivo: 3\_parecer LC 173 CCs FGs promocao alteracao estrutura.pdf

Autenticidade: Documento íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Aline Frare Armorst	23/07/2020 18:37:58 GMT-03:00	01111075042	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 20/1000-0007345-3**

**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 orientar a **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL**.

Encaminhe-se o presente Parecer à **SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO** e à **SECRETARIA DA FAZENDA**, bem como à **COORDENAÇÃO DAS ASSESSORIAS JURÍDICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA** para ciência e providências.

Por fim, dê-se ciência do presente Parecer ao **TRIBUNAL DE JUSTIÇA**, ao **TRIBUNAL DE JUSTIÇA MILITAR**, à **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**, ao **MINISTÉRIO PÚBLICO**, ao **TRIBUNAL DE CONTAS** e à **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**.

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

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



Nome do arquivo: 4\_DESPACHO\_ACOLHIMENTO\_PGE (REVISAR DESPACHO).pdf

Autenticidade: Documento íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	23/07/2020 19:08:21 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.