



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 21/0587-0000150-2**

**PARECER Nº 18.673/21**

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

EMPREGADO PÚBLICO. PROMOÇÕES E ASCENSÕES FUNCIONAIS. ILEGALIDADE. INTERPRETAÇÃO INCORRETA DE NORMA REGULAMENTAR. NECESSIDADE DE ANULAÇÃO. DEVOLUÇÃO DE VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ. IMPOSSIBILIDADE.

1. Forte na Súmula nº 51 do Tribunal Superior do Trabalho, o novo Regulamento da Promoção e da Ascensão Funcional da CORSAN, instituído pela Resolução nº 06/2018 e alterações, aplica-se apenas aos empregados admitidos após a edição da norma ou que tenham aderido a esta, com renúncia às regras anteriores.

2. A alocação incorreta do recurso financeiro - que levou em conta também os níveis salariais, quando deveria se ater apenas aos grupos de atividades - decorreu de interpretação equivocada do novo Regulamento da Promoção e da Ascensão Funcional, impondo-se sejam apurados os fatos subjacentes ao episódio e a responsabilidade dos agentes nele envolvidos, como já determinado pela Diretoria Colegiada da CORSAN.

3. A Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal e a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho e do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região confortam a anulação dos atos de progressões praticados à revelia da norma regulamentar, desde que seja precedida de regular processo administrativo, a fim de que restem asseguradas as garantias do contraditório e da ampla defesa aos empregados diretamente atingidos.

4. Conforme a jurisprudência pátria, é inviável a exigência da devolução dos valores recebidos de boa-fé pelos empregados beneficiados pelas ascensões e promoções irregulares, cumprindo ao gestor, no momento oportuno, demonstrar ao Tribunal de Contas a adoção imediata das medidas necessárias para a cessação da falha, a fim de elidir sua responsabilidade.

5. Após as conclusões do procedimento instaurado para fins de apuração das responsabilidades, devem ser remetidas cópias deste à Procuradoria Disciplinar e de Probidade Administrativa (PDPA) desta Procuradoria-Geral do Estado, com o escopo de viabilizar a análise do cabimento de eventuais medidas judiciais ou extrajudiciais passíveis de adoção.

AUTORA: ALINE FRARE ARMBORST



Aprovado em 16 de abril de 2021.

Nome do documento: FOLHA\_IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Gisele de Melo Kaiser Stahlhoefer

PGE / GAB-AA / 358609001

16/04/2021 15:48:23





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**PARECER**

**EMPREGADO PÚBLICO. PROMOÇÕES E ASCENSÕES FUNCIONAIS. ILEGALIDADE. INTERPRETAÇÃO INCORRETA DE NORMA REGULAMENTAR. NECESSIDADE DE ANULAÇÃO. DEVOUÇÃO DE VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ. IMPOSSIBILIDADE.**

1. Forte na Súmula nº 51 do Tribunal Superior do Trabalho, o novo Regulamento da Promoção e da Ascensão Funcional da CORSAN, instituído pela Resolução nº 06/2018 e alterações, aplica-se apenas aos empregados admitidos após a edição da norma ou que tenham aderido a esta, com renúncia às regras anteriores.

2. A alocação incorreta do recurso financeiro - que levou em conta também os níveis salariais, quando deveria se ater apenas aos grupos de atividades - decorreu de interpretação equivocada do novo Regulamento da Promoção e da Ascensão Funcional, impondo-se sejam apurados os fatos subjacentes ao episódio e a responsabilidade dos agentes nele envolvidos, como já determinado pela Diretoria Colegiada da CORSAN.

3. A Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal e a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho e do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região confortam a anulação dos atos de progressões praticados à revelia da norma regulamentar, desde que seja precedida de regular processo administrativo, a fim de que restem asseguradas as garantias do contraditório e da ampla defesa aos empregados diretamente atingidos.

4. Conforme a jurisprudência pátria, é inviável a exigência da devolução dos valores recebidos de boa-fé pelos empregados beneficiados pelas ascensões e promoções irregulares, cumprindo ao gestor, no momento oportuno, demonstrar ao Tribunal de Contas a adoção imediata das medidas necessárias para a cessação da falha, a fim de elidir sua responsabilidade.

5. Após as conclusões do procedimento instaurado para fins de apuração das responsabilidades, devem ser remetidas cópias deste à Procuradoria Disciplinar e de Probidade Administrativa (PDPA) desta Procuradoria-Geral do Estado, com o escopo de viabilizar a análise do cabimento de eventuais medidas judiciais ou extrajudiciais passíveis de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

adoção.

Trata-se de consulta encaminhada pela Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMAI) com o escopo de dirimir dúvida jurídica atinente à concessão indevida de vantagens - ascensões e promoções ocorridas no processo referente ao ano de 2019 - a empregados da Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN).

Os autos foram inaugurados com o Memorando nº 01/2021, dirigido pela Diretoria da Presidência à Superintendência Jurídica (SUPEJ) da Companhia, no qual o Gestor do Departamento de Riscos, após análise da situação fática, elencou três sugestões e duas conclusões, vazadas nas seguintes letras (fls. 02/09):

- Sugerimos que o Regulamento da Promoção e Ascensão Funcional tenha sua redação readequada, incluindo a(s) fonte(s) de informações que devem ser mapeadas para composição do orçamento disponível e da distribuição do mesmo entre grupos de atividades e lotações;
- Sugerimos adequar a redação do referido regulamento no que tange o item 6.1 – letra “l”: *“Nos casos em que, dentro do período avaliado, o empregado tenha exercido funções que o enquadram em grupos de atividades diferentes, deverá concorrer dentro do grupo de atividades no qual esteve inserido por maior tempo”*, a fim de contemplar também a lotação do empregado e não apenas o grupo de atividades.
- Sugerimos revisar a redação que explicita as regras de transição, deixando mais claro quais critérios dispostos no capítulo 6 do Regulamento da Promoção e Ascensão Funcional são substituídos temporariamente por aqueles expostos no capítulo 7 do mesmo regulamento.
- Ao contemplar os critérios dos itens 7.1.5 e 7.1.6.c, no cálculo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

realizado pela Sucorp, foram identificados 69 empregados que seriam ascendidos e 93 empregados que não mais seriam contemplados com a ascensão referente ao processo de 2019. Conforme mencionado no item 3. *Regras de elegibilidade e ordenamento de colaboradores* deste parecer, o resultado das ascensões reflete no resultado das promoções e, portanto, cabe ressaltar que o número de empregados impactados será maior se a mesma análise, considerando os critérios dos itens 7.1.5 e 7.1.6.c, for realizada para promoções.

- A partir do estudo realizado, foi possível identificar o impacto da não aplicação dos critérios de transição nas ascensões, sendo imprescindível avaliar a conveniência de seguir com o pagamento imediato sem a aplicação dos critérios, bem como os reflexos trabalhistas decorrentes dessa decisão.

Remetidos os autos ao Departamento de Direito Trabalhista e Social (DETRAB) da SUPEJ, a Gestora desta solicitou a complementação do expediente, a fim de que fossem prestados esclarecimentos adicionais (fls. 15/16).

Na sequência, foram juntadas cópias de mensagens eletrônicas remetidas, entre 14 e 18 de dezembro de 2020, por empregada da CORSAN, que, além de questionar as razões pelas quais não fora contemplada no processo de progressão, afirmou que participara da revisão e construção do novel regulamento das progressões e advertiu que o item 6 da normativa não teria sido observado, “abrindo uma nova margem para passivo trabalhista”, esclarecendo que, “[n]o regramento anterior existiam vagas por níveis nos grupos, no regramento vigente, deve ser considerada somente a classificação nos grupos de atividades” (fls. 17/20).

Nas fls. 21/24, a Superintendente de Governança Corporativa, Gestão de Riscos e Conformidade (SUCORP) da Companhia registrou que, em 23/12/2020, realizou-se reunião no Gabinete da Presidência, com a presença do Diretor-



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Presidente, na qual se deliberou pela adoção de três providências, quais sejam: (i) apresentação de informações necessárias para a realização da avaliação técnica do processo de ascensões e promoções de 2019, contemplando quantitativo de profissionais impactados em razão da aplicação de premissa divergente ao regramento vigente; (ii) avaliação técnica quanto à redistribuição do recurso financeiro, considerando a adoção das balizas emergentes da normativa; (iii) emissão de parecer jurídico quanto à análise, realizada pela SUCORP/DEGER, do citado processo. Informou, ainda, que o Diretor-Presidente e o Auditor Interno da CORSAN sugeriram que, até o esclarecimento da possível irregularidade, o cálculo das folhas de pagamento subsequentes considerasse os salários sem o acréscimo decorrente das progressões.

Nas fls. 25/27, o Departamento de Política de Gestão de Pessoas (DGESP) da CORSAN esclareceu as premissas originais empregadas no processo de ascensão e promoções, bem como aquelas decorrentes da revisão do procedimento e os aspectos que demandavam interpretação jurídica, verbatim:

Premissas originais:

Recurso financeiro proporcionalizado nos grupos de atividades e níveis.  
Promoção por antiguidade levado em consideração troca do plano de cargo como data da última promoção por antiguidade.

Premissas após revisão:

Recurso financeiro proporcionalizado somente no grupo de atividades.  
Promoção por antiguidade não levado em consideração troca de plano de cargo como data da última promoção por antiguidade.

Pontos controvertidos da interpretação/aplicação do regulamento, para análise dos aspectos jurídicos:

Regra de transição aplicada.

Alteração da listagem já divulgada.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

A partir disso, a Superintendente Jurídica da CORSAN exarou manifestação nas fls. 28/32, reputando correto o entendimento do DGESP quanto à promoção extraordinária, mas divergindo da prática administrativa quanto à data de alteração de plano de cargos, que deve considerar o item 6.5.1, b, V, do Regulamento. Afirmou que, “[q]uanto aos demais critérios, deverá ser observada a regra contida no item 6.5, acima citada”.

Nas fls. 34/40, o Departamento de Gestão de Riscos da companhia procedeu à análise dos riscos envolvidos nas hipóteses de aplicação dos percentuais de 0,33% e 0,67% da folha de pagamento da companhia no processo de promoções, concluindo que o afeto à primeira seria severo e necessitaria de ações de médio e curto prazo, ao passo que o segundo seria considerado tolerável, sugerindo a adoção deste.

Nas fls. 41/47, adveio nova manifestação da SUPEJ, cujas conclusões foram as seguintes:

1. A interpretação aplicada pela SUGEP/DA sobre a regra de transição está de acordo com a manifestação jurídica da SUPEJ;
2. A distribuição do recurso financeiro para concessão de ascensões e promoções deve ser realizada apenas entre os grupos de empregos de cada Superintendência Regional e Diretoria;
3. A promoção extraordinária não deve ser considerada como data base da última promoção por antiguidade, nos termos do Parecer 002/2021 SUPEJ;
4. O resultado revisado do processo foi objeto de consenso entre SUGEP e SUCORP, resultando na exclusão de 183 empregados e inclusão de 157 empregados na listagem dos contemplados;
5. A divulgação da listagem de empregados contemplados e o pagamento de 13º salário e férias são fatos aptos a caracterizarem expectativa de direito dos empregados mencionados, razão pela qual implementar a revisão do processo de ascensão e promoção para pode constituir



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

passivo trabalhista a ser judicializado;

6. Considera-se que a percepção a Justiça do Trabalho em relação a tal medida tende a ser negativa, em razão do histórico da CORSAN em relação às promoções de classe;

7. Sugere-se que a Diretoria avalie a manutenção dos empregados originalmente contemplados e o acréscimo dos empregados contemplados após a revisão, como medida para elidir o risco de formação de um novo tema de passivo trabalhista judicializado.

Assim, esclarecidas as questões atinentes à promoção extraordinária e à regra de transição prevista no item 7.1.5 do regulamento, declarando-se, quanto a esta última, que “a manutenção de tal parâmetro NÃO GEROU alteração na lista de empregados contemplados com progressão salarial” (fl. 44), a celeuma remanesceu no que tange à distribuição do recurso financeiro destinado a ascensões e promoções, uma vez que constatado que houve equívoco na consideração dos níveis funcionais para tal fim, do qual decorreria a exclusão de 183 e a inclusão de 157 empregados na listagem dos contemplados com progressão salarial.

Diante da análise empreendida, a Superintendente da SUCORP manifestou-se novamente nas fls. 48/54, asseverando que, após a determinação de suspensão do processo de progressões pela Presidência, a Superintendência de Gestão Estratégica de Pessoas (SUGEP) procedeu à sua revisão, com reavaliação pela SUCORP e manifestação da SUPEJ acerca dos aspectos jurídicos. Realizado o recálculo com a correta aplicação das balizas concernentes à distribuição do recurso financeiro, constatou-se um impacto mensal da ordem de R\$ 172.701,76. Ainda, solicitou-se autorização da Diretoria Colegiada para a efetivação de pagamento “do montante correspondente à progressão funcional, na folha de fevereiro/2021, apenas para os empregados que constam em ambas listas de progressão funcional 2019 (ascensão e promoção), antes e depois da revisão dos critérios de distribuição do recurso financeiro, conforme regramento”.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Na fl. 57, juntou-se súmula de deliberação da Diretoria Colegiada, que definiu que: “a) a Ascom deverá elaborar comunicado aos empregados para dar conhecimento do equívoco apurado e das providências que estão sendo realizadas, especialmente do engajamento das áreas técnicas (Supej, Sucorp, Audit e Sugep) quanto à análise da matéria; b) o processo será remetido à Superintendência Jurídica para complementar o parecer, no sentido de ampliar a análise, considerando todos os riscos envolvidos e os aspectos relacionadas à responsabilidade dos administradores perante os órgãos de controle, em face de um possível pagamento decorrente de remuneração indevida; após, o processo deverá ser submetido à análise da Auditoria Interna da Companhia para, ao final, retornar à deliberação da Diretoria Colegiada”.

Nas fls. 59/64, o Auditor-Chefe da CORSAN, fazendo referências ao parecer da SUPEJ posteriormente juntado aos autos, endossou o posicionamento desta, concluindo que a solução menos sujeita a riscos consistiria no “pagamento aos 157 empregados incluídos na nova listagem, com base nos critérios estabelecidos na Resolução nº 014/2001 – GP e posteriores alterações, com a exclusão dos 183 empregados anteriores, inseridos erroneamente, por critérios não previstos no referido regramento, mas sem a devolução dos valores pagos a título de 13º salário e férias gozadas em dezembro de 2020”. Ainda, tendo em vista os reflexos da deliberação sobre a vida funcional de centenas de funcionários e da própria companhia, recomendou a submissão da matéria a este Órgão Consultivo.

Nas fls. 66/82, juntou-se o “Parecer 002/2021 DETRAB/ SUPEJ”, a que se referiu a Auditoria, no qual a Superintendência Jurídica explanou sobre a possibilidade de anulação das progressões concedidas à revelia da normativa vigente, tendo em vista que estas podem ser qualificadas como atos administrativos. Colacionou precedentes do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Superior do Trabalho e do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, segundo os quais, apesar da nulidade, é dispensada a devolução dos valores recebidos de boa-fé pelo beneficiário, “o que parece ser o caso



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

em apreço”. Mencionando a Súmula nº 249 do Tribunal de Contas da União, defendeu que a incorreta interpretação quanto à extensão da norma no que tange à distribuição do recurso financeiro configura erro escusável, “tendo em vista a complexidade do processo e o fato de se trata da primeira edição em que foi executado após profundas alterações no respectivo regulamento”. Assinalou que o equívoco implicou o pagamento do décimo terceiro salário a todos os empregados relacionados na listagem da progressão funcional, bem como o pagamento do terço de férias a maior para aqueles que gozaram o benefício no mês de dezembro, havendo fundamentos para que os favorecidos sejam eximidos da reposição. Alertou para o risco de ajuizamento de reclamações trabalhistas fundadas na supressão de condição benéfica ou alteração lesiva, em razão da expectativa de direito gerada nos empregados da lista equivocada. Ponderou-se que, de outro lado, caso não anuladas as progressões, há risco de a companhia e seus gestores serem responsabilizados por tal omissão, em que pese estar “aparentemente claro que não houve qualquer dolo na emissão do ato administrativo irregular, derivando ele, como já mencionando anteriormente, de falha naturalmente possível diante da complexidade do tema envolvido”, destacando que o Superior Tribunal de Justiça entende que, para a caracterização dos atos de improbidade administrativa que causem prejuízo ao erário, na forma do artigo 10 da Lei Federal nº 8.429/1992, faz-se necessária, pelo menos, a presença de culpa grave, “não bastando a mera negligência, imprudência ou imperícia”. Concluiu que “[a] situação que retira a progressão anunciada aos 183, não lhes exigindo devolução de valores já recebidos, apenas concedendo progressão aos 157, é a solução que parece conjugar melhor as regras do ordenamento jurídico brasileiro, porém, enfatiza-se, não exclui risco de formação de passivo trabalhista pela quebra de uma expectativa de direito aos colaboradores da lista dos 183”, bem como recomendou a reformulação do processo de apuração dos empregados contemplados.

Nas fls. 85/86, adveio nova súmula de deliberação da Diretoria Colegiada, contendo as seguintes definições: “a) pela manutenção da suspensão dos pagamentos até que se tenha uma manifestação jurídica de um órgão externo, visto que grande parte dos empregados da Companhia pode estar conflitado para se manifestar; b)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

pelo envio da matéria para apreciação da Procuradoria-Geral do Estado; c) pela abertura de processo administrativo para apuração de responsabilidade, a ser encaminhada a abertura pelo Diretor-Presidente; e d) em relação ao processo de avaliação de desempenho, a Diretoria Administrativa deve decidir o momento de dar prosseguimento, ficando responsável pela condução da comunicação, condicionado ao emprego da total transparência das informações”.

Por fim, o Diretor-Presidente em exercício da CORSAN remeteu os autos à Secretaria consultante, onde foram distribuídos à Assessoria Jurídica, que se manifestou nas fls. 89/91.

Com o aval do Procurador do Estado Coordenador Setorial junto à SEMAI (fls. 92/93) e do titular em exercício da Pasta (fls. 94/95), aportou o feito nesta Procuradoria-Geral do Estado.

É o relatório.

Cuida-se de definir as consequências jurídicas aplicáveis em face da constatação de erro levado a efeito no procedimento de ascensões e promoções, referentes ao ano de 2019, de empregados da CORSAN. O erro consiste na circunstância de a distribuição dos recursos destinados para tal fim ter considerado, além dos grupos de atividades, também os níveis salariais, em desacordo com as alterações previamente promovidas na Resolução nº 014/2001-GP, que instituiu o “plano de classificação em empregos e salários - PCES 2001” da Companhia, cujo anexo III dispõe sobre o “regulamento da promoção e da ascensão funcional”.

Consoante historiado, no curso deste processo administrativo, suscitaram-se outros potenciais equívocos que teriam ocorrido no mesmo procedimento de ascensões e promoções, tais como a aplicação de percentual diferente para a quantificação do recurso destinado a este desiderato, a consideração da promoção



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

extraordinária na aferição da antiguidade e a inobservância das regras de transição. Ao passo em que os dois últimos foram objeto de apreciação da Superintendência Jurídica da CORSAN, que se manifestou no sentido da sua não ocorrência, não se identificou exame jurídico quanto ao primeiro - divergência no percentual aplicado -, de modo que a consulta encaminhada cingiu-se, como dito, à incontroversa incorreção na distribuição do recurso financeiro, sobre a qual versará a presente análise. No entanto, registra-se que, na hipótese de subsistirem dúvidas jurídicas a respeito das demais questões, nada obsta que os autos sejam novamente remetidos a este Órgão consultivo, após a competente manifestação das equipes jurídicas da companhia e da Secretaria consulente, bem como do Procurador do Estado Coordenador Setorial com atuação na Pasta.

Anote-se, ainda, que a citada Resolução nº 014/2001-GP, malgrado reiteradamente citada, não foi acostada aos presentes autos, razão pela qual se envidou diligência junto à Coordenação Jurídica Setorial da SEMAI para a obtenção do documento, a cuja juntada se procede neste momento, uma vez que pautará o presente exame.

Feitos os necessários esclarecimentos, convém observar que o Regulamento constante do Anexo III do mencionado documento, nas alíneas “a” e “r” de seu item 4, assim conceituam ascensão e promoção:

a) Ascensão funcional – é a progressão profissional do empregado de um nível salarial ocupado para o imediatamente superior, sem alteração de classe e de emprego.

(...)

r) Promoção – é a progressão profissional do empregado pela mudança de classe salarial, observados os critérios de merecimento e antiguidade, estabelecidos na legislação e descritos neste Regulamento.

Percebe-se que o Regulamento emprega o termo “progressão”



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

como gênero do qual são espécies a ascensão funcional e a promoção, consubstanciando-se a primeira na passagem de um nível salarial para outro e a segunda na mudança de classe salarial.

Relativamente aos procedimentos de ascensão e promoção, o item 6 do mesmo Regulamento, no que interessa ao deslinde da questão, assim preceitua (grifos acrescidos):

6. PROCEDIMENTOS

6.1 Princípios gerais da ascensão funcional e da promoção

**a) A base para cálculo do recurso financeiro a ser aplicado no processo de promoção e ascensão funcional é a definida na resolução 14/2001- GP.**

b) O dia 30 de setembro de cada ano será a data base para apuração das informações que irão definir os elegíveis para o processo de promoção e ascensão funcional.

c) O processo de promoção e ascensão funcional acontecerá anualmente, e a sua vigência ocorrerá a partir do primeiro dia do mês de outubro.

d) O processo de promoção ocorre por merecimento e por antiguidade.

e) Anualmente o empregado só pode ser beneficiado com uma das modalidades de progressão, ou seja: ascensão funcional, promoção por mérito ou promoção por antiguidade

f) Primeiro é processada a ascensão funcional, segundo a promoção por merecimento e terceiro a promoção por antiguidade.

g) O número de empregados promovidos ou ascendidos será limitado ao recurso financeiro, conforme definido na resolução 14/2001 – GP.

**h) O recurso financeiro referido no item anterior será aplicado da seguinte forma:**

- 66,66% serão aplicados, anualmente, nos processos de ascensão funcional.

- 16,67% serão aplicados, anualmente, nos processos de promoção por



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

merecimento.

- 16,67% serão aplicados, anualmente, nos processos de promoção por antiguidade.

i) **O recurso financeiro destinado aos processos de ascensão e promoções por merecimento será distribuído de maneira proporcional à folha de pagamento salarial dos Grupos de Atividades de cada uma das Superintendências Regionais e Diretorias.**

j) A concorrência prevista para os processos de Promoção por Merecimento e Promoção por Antiguidade se dará entre os empregados enquadrados em todos os planos de cargos vigentes na Corsan, considerando seus respectivos Grupos de Atividades e obedecendo o limite do recurso financeiro conforme definido nas resoluções 23/1982 e 14/2001-GP.

k) O recurso financeiro destinado aos processos de ascensão e promoções por merecimento será distribuído, proporcional à folha de pagamento salarial de cada um dos Grupos de Atividades, conforme segue:

(...)

### 6.3 Ascensão funcional

a) Os empregados serão classificados pelo nível de prontidão obtido ao final do processo de Avaliação de Desempenho, dentro de cada grupo de atividade de cada uma das Superintendências Regionais e Diretorias.

b) **A concessão da ascensão funcional observará à classificação obtida pelo empregado, considerando o limite do recurso financeiro alocado para as ascensões, dentro de cada grupo de atividade de cada uma das Superintendências Regionais e Diretorias, conforme PCES 2001.**

c) Os empregados que ascenderem de nível salarial serão posicionados na classe salarial idêntica à do nível anterior.

(...)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

6.4 Promoção por Merecimento

- a) Os empregados serão classificados pelo nível de prontidão obtido ao final do processo de Avaliação de Desempenho, dentro de cada grupo de atividade de cada uma das Superintendências Regionais e Diretorias.
- b) Após a definição do total de pontos de cada um dos empregados, os mesmos serão classificados em ordem decrescente de pontos, dentro de cada grupo de atividade de cada uma das Superintendências Regionais e Diretorias.
- c) A concorrência, nos casos de Promoção por Merecimento, se dará entre os empregados enquadrados em todos os planos de cargos vigentes na CORSAN.

6.5 Promoção por Antiguidade

- a) A classificação dos empregados aptos a concorrer à promoção por antiguidade será em ordem decrescente, de acordo com o tempo de permanência na classe salarial, decorrente da última promoção por antiguidade, sendo observado o limite do recurso financeiro.
- b) A concorrência, nos casos de Promoção por Antiguidade, se dará entre os empregados enquadrados em todos os planos de cargos vigentes na CORSAN.
- c) Todos os empregados elegíveis serão classificados em uma relação única, independentemente do emprego ocupado ou do local de trabalho.

A seu turno, o capítulo VI.a do PCES 2001 da CORSAN, incluído pela Resolução nº 06/2018, dispõe sobre o recurso financeiro destinado às ascensões e promoções, verbatim:

CAPÍTULO VI.a – RECURSO FINANCEIRO PARA ASCENSÃO E PROMOÇÃO (Incluído – Art. 9º - Resolução n.06/2018-GP).

Art.15.a - A CORSAN destinará o percentual de 1% (um por cento) da média mensal da folha de pagamento salarial do ano civil anterior dos empregados enquadrados na Resolução 014/2001-GP, como recurso



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

financeiro para custear a realização dos processos de ascensão e promoções.

Parágrafo primeiro – Entende-se por média mensal da folha de pagamento salarial a totalidade dos valores contabilizados nas contas contábeis 111 - Ordenados e Salários 114 - Horas Extras, 121- Previdência Social, 122 - FGTS, 123 – Contribuições a Fundação Corsan, 192 – IPE, excluído o pagamento relativo ao 13º salário, dividido por 12.

Parágrafo segundo - A Diretoria da CORSAN, com base no orçamento, poderá determinar um valor superior ao fixado no caput, desde que o acréscimo esteja compatível com os custos suportados pela tarifa, atestados pela Superintendência de Planejamento, Superintendência de Recursos Humanos, Superintendência Jurídica e Superintendência de Controles Internos e Gestão de Riscos.

Parágrafo Terceiro: **O valor obtido através do cálculo previsto no caput será dividido de maneira proporcional à folha de pagamento salarial dos grupos de atividades de cada uma das Superintendências Regionais e Diretorias** (Incluído- Art. 3º - Resolução 17/2019-GP).

Chama atenção que a distribuição proporcional do recurso financeiro, correspondente a 1% da média mensal da folha de pagamento do ano civil anterior dos empregados enquadrados na Resolução nº 014/2001-GP, entre os “Grupos de Atividades de cada uma das Superintendências Regionais e Diretorias” já estava prevista, no que tange aos processos de ascensão e promoção por merecimento, na alínea “i” do item 6.1 da norma regulamentar, tendo sido melhor explicitada no parágrafo terceiro do artigo 15.a do PCES 2001. Conquanto este último dispositivo tenha sido incluído pela Resolução nº 17/2019-GP, da manifestação da Superintendência Jurídica constante das fls. 41/47 dos autos, depreende-se que já vigia ao tempo dos procedimentos referentes ao ano de 2019.

Tendo presentes estas premissas, percebe-se que a alocação



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

incorreta do recurso financeiro - que levou em conta também os níveis salariais, quando deveria se ater apenas aos grupos de atividades - decorreu de interpretação equivocada das novéis normas regulamentares, impondo-se sejam apurados os fatos subjacentes ao episódio e a responsabilidade dos agentes nele envolvidos, como já determinado pela Diretoria Colegiada da CORSAN nas fls. 85/86. De todo modo, independentemente do que vier a ser constatado neste procedimento, desde já é possível afirmar que as progressões concedidas com lastro neste erro ostentam defeito de motivo apto a fulminar a sua validade.

Com efeito, é consabido que as sociedades de economia mista, como a CORSAN, integram a Administração Pública indireta, de modo que, conquanto seus empregados sejam disciplinados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), este regime, que regula precipuamente as relações de direito privado, sofre derrogações em razão do influxo de normas de direito público, de que são exemplos o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal e o seu inciso II, que exige a aprovação prévia em concurso público para a investidura em emprego público. A ilustrar:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONCURSO PÚBLICO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. REQUISITOS PARA SELEÇÃO CONSTANTE APENAS NO EDITAL DO CERTAME. INCONSTITUCIONALIDADE. OBRIGATORIEDADE DE PREVISÃO LEGAL. 1. A regra constitucional da estrita legalidade para acessibilidade a cargos e empregos públicos, prevista no inciso II do art. 37 do Magno Texto, é também de observância pelas entidades da Administração Pública de direito privado. Precedentes. 2. Agravo regimental desprovido.  
(ARE 637969 AgR, Relator(a): AYRES BRITTO, Segunda Turma, julgado em 14/06/2011, DJe-182 DIVULG 21-09-2011 PUBLIC 22-09-2011 EMENT VOL-02592-02 PP-00249)

Nesse passo, sendo os atos da companhia submetidos aos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

princípios da legalidade estrita e da moralidade, esculpidos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, forçoso reconhecer que igualmente se aplica àquela a prerrogativa da autotutela consagrada na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, mormente em sua primeira parte, que permite à Administração a anulação de seus próprios atos, *in verbis*:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

No que toca à revogação por motivos de conveniência e oportunidade, todavia, é certo que a providência encontra limitações, tanto no regime do direito administrativo, como, especialmente, na disciplina trabalhista, a exemplo das previsões do artigo 468 da CLT e da Súmula nº 51 do Tribunal Superior do Trabalho:

**Art. 468** - Nos contratos individuais de trabalho só é lícita a alteração das respectivas condições por mútuo consentimento, e ainda assim desde que não resultem, direta ou indiretamente, prejuízos ao empregado, sob pena de nulidade da cláusula infringente desta garantia.

**Súmula nº 51 do TST**

**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)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

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)

Destes enunciados, vê-se que o novo Regulamento da Promoção e da Ascensão Funcional, instituído pela Resolução nº 06/2018, apenas será aplicável àqueles empregados admitidos após a edição desta ou que tenham optado pelas novas normas, com renúncia às regras anteriores. A seu turno, as progressões dos empregados não-optantes deverão permanecer pautadas pelas normas regulamentares anteriores, salvo se avençado o contrário em convenção ou acordo coletivo, que, na forma dos artigos 611-A da CLT, prevalecem sobre a lei e podem dispor sobre regulamento empresarial.

Em que pese os autos careçam de informações sobre esse aspecto, infere-se, das análises empreendidas pelos setores da CORSAN, que todos os empregados submetidos ao processo de progressões em que verificado o equívoco na distribuição do recurso financeiro correspondente, objeto desta consulta, sejam validamente regidos pelo novo regulamento, enquadrando-se em alguma das situações autorizadas pela Súmula nº 51, vale dizer, admissão posterior ou adesão às novas normas.

Nesse passo, é pacífica a orientação no sentido da incidência da primeira parte do verbete da supracitada Súmula nº 473 - concernente à anulação - às relações de trabalho entabuladas por pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração indireta com seus empregados, como revelam os seguintes arestos do TST:

“A) AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO PELA RECLAMADA. ACÓRDÃO REGIONAL PUBLICADO NA VIGÊNCIA DAS LEIS Nºs 13.015/2014 E 13.467/2017. GRATIFICAÇÃO DE FÉRIAS SOBRE O ABONO PECUNIÁRIO. MUDANÇA NA FORMA DE CÁLCULO. MEMORANDO CIRCULAR Nº 2316/2016- GPAR/CEGEP. ALTERAÇÃO CONTRATUAL LESIVA. NÃO OCORRÊNCIA. TRANSCENDÊNCIA JURÍDICA RECONHECIDA.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CONHECIMENTO E PROVIMENTO. I. Discute-se se a alteração na forma de cálculo da gratificação de férias implementada pelo Memorando-Circular nº 2316/2016 - GPAR/CEGEP constitui (ou não) alteração contratual lesiva ao empregado. II- Demonstrada transcendência jurídica por possível violação do art. 143 da CLT. III. Agravo de instrumento de que se conhece e a que se dá provimento , para determinar o processamento do recurso de revista, observando-se o disposto no ATO SEGJUD.GP Nº 202/2019 do TST. B) RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO PELA RECLAMANTE. ACÓRDÃO REGIONAL PUBLICADO NA VIGÊNCIA DAS LEIS Nº 13.015/2014 E 13.467/2017. GRATIFICAÇÃO DE FÉRIAS SOBRE O ABONO PECUNIÁRIO. MUDANÇA NA FORMA DE CÁLCULO. MEMORANDO CIRCULAR Nº 2316/2016- GPAR/CEGEP. ALTERAÇÃO CONTRATUAL LESIVA. NÃO OCORRÊNCIA. TRANSCENDÊNCIA JURÍDICA RECONHECIDA. CONHECIMENTO E PROVIMENTO. I. Conforme descrito no acórdão regional, até o advento do Memorando Circular nº 2316/2016- GPAR/CEGEP, a ECT fazia incidir a gratificação de férias, majorada para 70% pelo Acordo Coletivo de Trabalho, sobre os 30 dias de férias e, no caso de conversão de 1/3 das férias em abono pecuniário, calculava os 10 dias de férias trabalhadas, acrescendo-o de mais 70% da mesma gratificação. A partir da constatação do pagamento em duplicidade, a ECT fez a correção da metodologia de cálculo, passando a pagar a gratificação de férias de 70% sobre os 20 dias de férias fruídas, mais 10 dias de férias " vendidos " com os 10 dias trabalhados (abono pecuniário), incidindo sobre estes últimos a gratificação de férias, totalizando, assim, a incidência da referida gratificação sobre 30 dias de férias, e não sobre 40 dias, como vinha ocorrendo. II. Como se observa, com a alteração na forma de cálculo da gratificação de férias implementada pelo Memorando-Circular nº 2316/2016 - GPAR/CEGEP, os empregados públicos da ECT continuaram a receber a referida gratificação no percentual de 70% previsto em negociação coletiva, mas não no percentual de 93,33%, como antes era equivocadamente feito. III. O direito reconhecido aos trabalhadores pelo inciso XVII do art. 7º da Constituição Federal é o do



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

pagamento de gratificação de férias de, no mínimo, um terço sobre os trinta dias de férias a que fazem jus, sejam estas férias usufruídas ou "vendidas", não sofrendo, portanto, majoração na hipótese do exercício, pelo empregado, da faculdade inserta no art. 143 da CLT. Exegese da Súmula nº 328 desta Corte. IV. Sob esse enfoque, fixa-se o seguinte entendimento: o valor da gratificação de férias fixado em lei ou por convenção entre as partes não se altera na hipótese de conversão ("venda") de 1/3 do período de descanso anual em abono pecuniário. Vale dizer: ou a gratificação de férias incide sobre os 30 dias de férias; ou incide sobre 20 dias de férias e sobre os 10 dias do abono pecuniário, sem que, com isso, haja qualquer prejuízo ao empregado, à luz das normas constitucionais e legais de regência. V. A ECT é empresa pública federal, equiparada à Fazenda Pública, e deve obediência aos princípios que regem a administração pública em geral (art. 37, caput, da CF), especificamente o da legalidade. Logo, **a ECT tem o dever jurídico de conformar suas práticas administrativas ao disciplinado em lei, podendo anular seus atos, como expressamente determinado pelas Súmulas nº 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal.** VI. Não constitui ofensa ao art. 468 da CLT, nem vulneração à Súmula nº 51, I, do TST, a adequação da metodologia de cálculo da gratificação de férias, promovida pela ECT, após 01/07/2016 (Memorando-Circular nº 2316/2016 - GPAR/CEGEP). **VII. Sob esse enfoque, fixa-se o seguinte entendimento: ainda que praticado de forma reiterada, o pagamento indevido de parcela trabalhista (v.g. gratificação de férias), por erro de cálculo, não gera ao empregado direito à adoção continuada do critério errado no cálculo e pagamento de parcelas futuras, sem, contudo, haver obrigação de devolução dos valores já recebidos conforme metodologia anterior.** VIII. Recurso de revista de que se conhece e a que se dá provimento." (RR-16369-59.2017.5.16.0016, 4ª Turma, Relator Ministro Alexandre Luiz Ramos, DEJT 18/12/2020).

"A) RECURSOS INTERPOSTOS SOB O REGIME DA LEI 13.467/17 -



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

ELEVADO VALOR DA CAUSA - TRANSCENDÊNCIA ECONÔMICA RECONHECIDA (CLT, ART. 896-A, § 1º, I). 1. Um dos elementos caracterizadores da transcendência de recurso de revista é o elevado valor da causa (CLT, art. 896-A, § 1º, I), transcendendo o interesse meramente individual dos empregados ou impactando fortemente na saúde financeira da empresa. 2. In casu, trata-se de processo de execução de reclamação plúrima envolvendo 190 empregados da Terracap, em valores que podem chegar a R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), para pagamento de adiantamentos salariais de 90% acordados com a Empresa previamente à edição do Plano Cruzado em 1986. 3. Nesses termos, em face do elevado valor da causa, é de se reconhecer a transcendência econômica em relação aos apelos aviados por ambas as Partes. Transcendência econômica dos agravos de todas as Partes reconhecida. B) AGRADO DE INSTRUMENTO DOS EXEQUENTES - TETO REMUNERATÓRIO DO ART. 37, XI, DA CF - APLICAÇÃO À TERRACAP. 1. Em seu agravo de instrumento, os Exequentes investem contra o despacho agravado em relação ao teto remuneratório do art. 37, XI, da CF ser aplicável à Terracap, alegando que se trata de empresa independente do GDF. 2. Ora, o Regional assentou que a Terracap é empresa dependente do GDF, premissa fática insuscetível de reexame em sede de recurso de revista, a teor da Súmula 126 do TST, que constitui óbice ao processamento da revista obreira. Agravo de instrumento obreiro desprovido. C) AGRADO DE INSTRUMENTO DO DISTRITO FEDERAL: I) NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL - AGRADO PREJUDICADO. 1. Pelo princípio do prejuízo, se for possível decidir a questão de mérito favoravelmente à parte de invocou a nulidade, esta não será declarada (CPC, art. 282, § 2º). Por outro lado, tem-se por prequestionada a matéria que a instância a quo deixar de responder quando instada por embargos declaratórios (Súmula 297, III, do TST). 2. Assim, in casu, tem-se por satisfeita a pretensão distrital de ver considerados os termos do comando sentencial do processo de conhecimento, não transcrito pelo TRT, para verificação de eventual ofensa à coisa julgada. Agravo de instrumento



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

distrital prejudicado, no particular. II) INTEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO DOS AUTORES AOS CÁLCULOS - REINCORPORAÇÃO DO ADIANTAMENTO DE 90% SEM A UTILIZAÇÃO DE AÇÃO PRÓPRIA - EXCLUSÃO DA LIDE DOS 134 EXEQUENTES QUE DERAM QUITAÇÃO INTEGRAL EM ACORDO COM A TERRACAP - JULGAMENTO EXTRA PETITA - ÓBICE DOS ARTS. 896, § 2º, DA CLT E SÚMULAS 126 E 266 DO TST. Quanto aos temas relativos à nulidade do julgado por julgamento extra petita , intempestividade da impugnação dos autores aos cálculos, reincorporação do adiantamento de 90% sem a utilização de ação própria e exclusão da lide dos 134 exequentes que deram quitação integral em acordo com a Terracap, não se vislumbra violação literal e direta dos arts. 5º, II, XXXVI, LIV e LV, e 37, caput, da CF, invocados na revista, uma vez que, a par de a matéria resvalar para o campo fático probatório, seu deslinde está ligado a normas infraconstitucionais, o que faz o apelo distrital naufragar nos escolhos do art. 896, § 2º, da CLT e das Súmulas 126 e 266 do TST. Agravo de instrumento distrital desprovido, quanto aos temas. III) BASE DE CÁLCULO DOS ADIANTAMENTOS DE 90% E REGIME DE PRECATÓRIO PARA A TERRACAP - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, XXXVI, 37, CAPUT , E 100 DA CF - PROVIMENTO DO AGRAVO. Em face de possível violação dos arts. 5º, XXXVI, 37, caput, e 100 da CF por parte da decisão regional em processo de execução de sentença, quanto à fixação dos termos exatos da coisa julgada em relação à base de cálculo dos adiantamentos de 90%, além da necessidade de submissão dos pagamentos retroativos, por parte da Terracap, ao regime do precatório, é de se acolher as razões de agravo de instrumento do Distrito Federal quanto aos temas, superados os óbices erigidos pelo despacho agravado. Agravo de instrumento provido, quanto aos temas. D) AGRAVO DE INSTRUMENTO DA TERRACAP - CONTINÊNCIA E PREJUDICIALIDADE. Tendo em vista a maior abrangência de temas do recurso de revista do Distrito Federal, que contém os dois tópicos do recurso de revista da Terracap (negativa de prestação jurisdicional e erro na base de cálculo dos adiantamentos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

salariais), e sendo apreciado preferencialmente o recurso distrital, considera-se prejudicado o agravo empresarial. Agravo de instrumento patronal prejudicado. E) RECURSO DE REVISTA DO DISTRITO FEDERAL: I) BASE DE CÁLCULO DOS ADIANTAMENTOS DE 90% - UTILIZAÇÃO DOS SALÁRIOS DA DATA DO CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO EM 2002 PELO JUÍZO DA EXECUÇÃO - VIOLAÇÃO DO COMANDO SENTENCIAL DO TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL - OFENSA À COISA JULGADA (CF, ART. 5º, XXXVI) - BASE DE CÁLCULO DOS SALÁRIOS DE MARÇO A AGOSTO DE 1986 - CUMPRIMENTO ESPONTÂNEO DA OBRIGAÇÃO COM BASE DISTINTA NÃO SE CONVALIDA - PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA (CF, ART. 37, CAPUT ; SÚMULA 437 DO STF). 1. Recurso de revista em execução de sentença apenas é admissível uma vez demonstrada violação literal e direta de preceito constitucional (CLT, art. 896, § 2º; Súmula 266 do TST). 2. Não constitui interpretação razoável do título executivo judicial, que afastaria a ofensa à coisa julgada (Orientação Jurisprudencial 123 da SBDI-2 do TST), o entendimento de que a base de cálculo dos adiantamentos salariais de 90%, estabelecidos em acordo firmado entre a Terracap e a associação de seus servidores (Aster), deve ser o salário da data do cumprimento da obrigação (2002), quando o comando sentencial faz referência expressa aos termos do acordo, que escalonou os adiantamentos sobre os salários dos meses de março a agosto de 1986. 3. **Ademais, o fato de a Terracap, ao cumprir a determinação judicial, utilizar como base de cálculo os salários de 2002, até corrigir o equívoco em 2009, não convalida o ato, em face do princípio da moralidade administrativa (CF, art. 37, caput ), podendo a administração pública rever seus atos, especialmente quando eivados de ilegalidade, a qualquer tempo (Súmula 437 do STF).** Recurso de revista provido, no particular. II) TERRACAP - SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA DEPENDENTE DO GDF E OPERANDO EM REGIME NÃO CONCORRENCIAL - SUBMISSÃO AO REGIME DO PRECATÓRIO DE SEUS DÉBITOS JUDICIAIS (CF, ART. 110) - PRECEDENTES DO STF (TEMA 253 DE REPERCUSSÃO



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GERAL E ADPF 387). 1. O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o tema 253 de repercussão geral, firmou entendimento no sentido de que as "sociedades de economia mista que desenvolvem atividade econômica em regime concorrencial não se beneficiam do regime de precatórios, previsto no art. 100 da Constituição da República" (RE 599628, Rel. Min. Ayres Britto, DJe de 14/10/11). 2. Por outro lado, ao julgar a ADPF 387, o Pretório Excelso foi mais claro, ao reconhecer que "é aplicável o regime dos precatórios às sociedades de economia mista prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial" ((Rel. Min. Gilmar Mendes, julgada em 23/03/17). 3. In casu, como reconhecido pelo próprio acórdão regional recorrido, a Terracap é empresa estatal dependente do GDF, organizada sob a modalidade de sociedade de economia mista. Como não atua em regime concorrencial, ao gerenciar os terrenos da capital federal, enquadra-se no figurino traçado pelo STF para submissão de seus débitos judiciais ao regime do precatório. Recurso de revista provido, no particular." (ARR-44400-03.1988.5.10.0007, 4ª Turma, Relator Ministro Ives Gandra Martins Filho, DEJT 21/02/2020).

"AGRAVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. ACÓRDÃO PUBLICADO NA VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.015/2014. DIFERENÇAS SALARIAIS. ATO ADMINISTRATIVO NULO. PODER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. O e. TRT manteve indeferido o pleito de manutenção dos valores recebidos a título de vencimentos em período anterior a constatação de irregularidades no pagamento. Conforme registrado na decisão recorrida, o obreiro, somente em outubro de 2007, teve seu provimento originário em cargo de assistente de administração, sendo que, em todo o período anterior a outubro de 2007, no qual laborou para a parte reclamada, não esteve adstrito ao vínculo jurídico tal qual o estabelecido através do edital do concurso público. **Ocorre que, por um vício que impregnou o ato administrativo do pagamento, um erro de cálculo, o autor recebia vencimentos condizentes com os do cargo de auxiliar de**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**administração, e não com o de assistente de administração, fruto de sua nomeação. A Administração, por sua vez, visando preservar o interesse público, tem o dever de autotutela, consoante impõe o art. 53 da lei nº 9.784/99, razão pela qual, a correção do valor de vencimento operada através de regular procedimento administrativo instaurado não implica alteração lesiva do contrato de trabalho, tampouco viola o direito adquirido. Agravo não provido." (Ag-AIRR-576-18.2016.5.05.0341, 5ª Turma, Relator Ministro Breno Medeiros, DEJT 06/09/2019).**

**"AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - READEQUAÇÃO DO NÍVEL SALARIAL - CONCURSO PÚBLICO - EDITAL - ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO CONSIDERADO ILEGAL. 1. A Administração Pública está subordinada constitucional e legalmente aos princípios administrativos, especialmente ao da legalidade administrativa. 2. É lícita a revisão do nível salarial de ingresso dos empregados substituídos quando ele foi fixado em desconformidade com a previsão expressa do edital do certame público. 3. O princípio da irredutibilidade salarial e a impossibilidade de alteração em prejuízo do pacto laboral não impedem a anulação do ato administrativo ilegal pelo próprio ente público, considerando a inexistência de direito adquirido dos empregados substituídos (Súmula nº 473 do STF). Agravo de instrumento desprovido." (AIRR-194700-58.2008.5.01.0481, 7ª Turma, Relator Ministro Luiz Philippe Vieira de Mello Filho, DEJT 04/06/2018).**

De tais precedentes, extrai-se que a Corte trabalhista confere significado amplo ao termo "ilegais", constante do enunciado sumular, o qual não se restringe aos atos contrários a lei, abarcando hipóteses de erros de cálculo ou de violação a outros instrumentos normativos, a exemplo do edital.

Ainda que assim não fosse, na hipótese, tem-se que as



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

progressões em testilha, além de divorciadas da previsão da norma regulamentar, também desbordaram dos ditames do princípio da moralidade, consagrado no artigo 37, *caput*, Constituição Federal, haja vista que implicaram benefícios econômicos injustificados a 183 empregados, onerando a companhia estatal sem fundamento para tanto.

Ademais, identifica-se vulneração ao disposto no artigo 2º, “d” e parágrafo único, “d”, da Lei Federal nº 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), *in verbis*:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

(...)

d) inexistência dos motivos;

(...)

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

(...)

d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

Deveras, no caso em tela, a norma - regulamento da promoção e da ascensão funcional - em que embasados os atos é juridicamente inadequada ao resultado obtido, uma vez que, repita-se, não autorizaria, se corretamente observada, a progressão dos citados 183 empregados.

A par disso, entende-se que não incidem, na espécie, tendo presentes as considerações supra, os preceitos do artigo 468 da CLT e da Súmula nº 51 do TST, haja vista que não se trata de alteração contratual lesiva ou de revogação ou alteração de norma regulamentar, mas sim de interpretação equivocada a respeito de regra vigente e inequivocamente aplicável aos empregados concorrentes daquelas progressões. Este também tem sido o entendimento esposado pelo Tribunal Regional do



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Trabalho da 4ª Região em casos análogos:

EMENTA MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO NORTE. LICENÇAS-PRÊMIO. LEI MUNICIPAL Nº 671/2013. Mantida a sentença que indeferiu o pedido de conversão em pecúnia das licenças-prêmio não usufruídas, quando da aposentadoria da reclamante, pelo entendimento de que "Não há direito adquirido à percepção de parcelas com base em norma aplicada de forma equivocada durante parte do período contratual da reclamante". Tratando-se o reclamado de integrante da Administração Pública, tem o poder-dever de anular seus atos, quando eivados de vício de legalidade. Assim agiu o Município ao editar a Lei nº 671/2013, corrigindo a situação de tratamento estatutário a servidores celetistas. Neste contexto, não há falar em direito adquirido, na medida em que a situação anterior configurava ato nulo, que não produz efeitos e, por isso, não se consolida. Aplicação da Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal. Recurso da autora não provido.

(TRT da 4ª Região, 1ª Turma, 0020881-57.2018.5.04.0122 ROT, em 11/02/2021, Desembargadora Lais Helena Jaeger Nicotti)

EMENTA DIFERENÇAS SALARIAIS. ERRO DA ADMINISTRAÇÃO. SÚMULA 473 DO STF. A concessão de adicional de incentivo à capacitação, por equívoco da reclamada, suprimido por regular processo administrativo, não vincula a reclamada, integrante da Administração Pública que tem o dever de anular ato administrativo ilegal. Não se trata de redução salarial ou de modificação do contrato de emprego em prejuízo do empregado, não havendo que se cogitar das diferenças salariais pretendidas. Recurso ordinário do reclamante não provido, no item.

(TRT da 4ª Região, 4ª Turma, 0020962-70.2017.5.04.0015 ROT, em 18/11/2020, Desembargadora Ana Luiza Heineck Kruse - Relatora)

EMPREGADO PÚBLICO. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

ADMINISTRATIVA. RETORNO À JORNADA CONTRATADA. ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Os atos administrativos, quando eivados de vícios, são ilegais e não originam direitos. Decorre disso, que a determinação de retorno de empregado público à jornada contratada, trata-se da observância ao princípio da legalidade administrativa, não se enquadrando nas vedações do art. 468 da CLT. Recurso da reclamante não provido no aspecto.

(TRT da 4ª Região, 11ª Turma, 0021189-90.2017.5.04.0102 ROT, em 20/10/2020, Desembargadora Flavia Lorena Pacheco)

Diante disso, ainda que não se possa rechaçar o risco de ajuizamento de reclamatórias trabalhistas, constata-se que o panorama normativo e jurisprudencial conforta a anulação dos atos de progressões praticados à revelia da norma regulamentar. Contudo, tendo em vista os efeitos concretos por este produzidos - pagamento da gratificação natalina e de férias com base no incremento remuneratório -, na esteira da orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal, a anulação condiciona-se à instauração de regular processo administrativo, a fim de que restem asseguradas as garantias do contraditório e da ampla defesa aos empregados diretamente atingidos, como se verifica da tese fixada no julgamento do tema nº 138 da repercussão geral, *in verbis*:

Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já tiverem decorrido efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo. (RE 594296, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 21/09/2011, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-030 DIVULG 10-02-2012 PUBLIC 13-02-2012 RTJ VOL-00234-01 PP-00197)

Relativamente à devolução dos valores já recebidos pelos empregados indevidamente ascendidos e promovidos, tem-se por correta a solução alvitrada pela Superintendência Jurídica da CORSAN, porquanto alinhada com a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

jurisprudência pátria, que é reiterada no sentido de que não se afigura viável aquela medida quando verificada a boa-fé dos beneficiários do ato nulo. Nessa senda:

"RECURSO DE REVISTA REGIDO PELO CPC/2015 E PELA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 40/2016 DO TST E INTERPOSTO NA VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.015/2014 . COMISSÕES. ERRO CONTÁBIL NA APURAÇÃO. VALORES RECEBIDOS A MAIS E DE BOA-FÉ. IMPOSSIBILIDADE DE DEVOLUÇÃO PELO EMPREGADO. Na situação em análise, a Corte regional consignou, na decisão recorrida, que o "laudo pericial constou que, por erro no sistema de controle de pagamentos da ré, em alguns meses (fevereiro a abril de 2010 e fevereiro e março de 2011) houve o pagamento a maior das comissões, totalizando a importância de R\$ 12.722,97" . Constou, ainda, na decisão regional, "que os valores pagos a título de comissão tratam-se de verba que foi recebida de boa-fé pelo trabalhador" , bem como "que a própria parte ré reconhece que o pagamento a maior decorreu de erro seu" . Contudo, entendeu a Corte regional que o recebimento de boa-fé não impedia a devolução dos valores, por se tratar de erro contábil, havendo pagamento em duplicidade de algumas comissões já adimplidas. Assim, "levando-se em conta o princípio da vedação do enriquecimento sem causa, não sendo permitido que uma pessoa receba valores que lhe são indevidos, mesmo que por erro de terceiro" , o Regional deu provimento ao recurso ordinário da reclamada e determinou a devolução dos valores em questão. Contudo, **a jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que, em situações como a dos autos, por se tratar de parcela de natureza alimentar, é incabível a exigência de devolução dos valores recebidos a mais de boa-fé.** Em reforço, ainda que se trate, a reclamada, de uma pessoa jurídica de direito privado, cita-se, por analogia a Súmula 249 do Tribunal de Contas da União. Destaque-se, por fim, que embora tal entendimento tenha sido firmado nesta Corte superior, no que diz respeito ao empregados da Administração Pública direta e indireta, é plenamente possível sua aplicação em uma relação



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

laboral privada, até mesmo porque, nela nem sequer há aplicação do princípio da supremacia do interesse público. Recurso de revista conhecido e provido" (RR-879-41.2011.5.09.0003, 2ª Turma, Relator Ministro Jose Roberto Freire Pimenta, DEJT 05/10/2018).

"RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SUSTAÇÃO DO ATO INQUINADO DE COATOR, PRATICADO EM CUMPRIMENTO DE DECISÃO PROFERIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. A decisão proferida pelo Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região, mediante a qual se concretiza determinação emanada do Tribunal de Contas da União, reveste-se de caráter executório, em face da natureza imperativa das ordens emanadas daquele órgão fiscalizador. Não há falar, assim, em direito líquido e certo quando a pretensão deduzida pelos impetrantes cinge-se à sustação de tal ato executório - o que resultará, inegavelmente, no descumprimento, pela administração, da decisão do Tribunal de Contas da União, em afronta aos princípios da legalidade e da moralidade pública. Ressalte-se, por oportuno, que a recusa do Presidente do Tribunal Regional em cumprir tal determinação configuraria conduta passível de responsabilização administrativa, nos termos do artigo 3º da Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992. Recurso ordinário a que se nega provimento. PAGAMENTO INDEVIDO. DISPENSÁVEL A DEVOLUÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ. SÚMULA N° 249 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, PUBLICADA NO DOU DE 11/5/2007 . O Tribunal de Contas da União, no julgamento do Processo n° TCU-IUJ-10.688/1999.4, em 8/12/2004, Ac. 1999/2004, (publicado no DOU de 21/12/2004, Relator Ministro Ubiratan Aguiar), **firmou entendimento no sentido de dispensar a devolução dos valores indevidamente percebidos, de boa-fé, com base em interpretação equivocada da autoridade competente. Tal entendimento encontra-se pacificado nos termos da Súmula n° 249 da Corte de Contas, do seguinte teor: É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais. Pretensão que se acolhe, a fim de desobrigar os servidores do Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região da devolução dos valores por eles indevidamente percebidos, de boa-fé, a título do enquadramento conferido por meio do Acórdão do Pleno daquela Corte, efetivado pelas Portarias 1.708/2004 e 2.042/2004. Recurso parcialmente provido. CONCLUSÃO: RECURSO ORDINÁRIO PARCIALMENTE PROVIDO" (RO-4800-47.2009.5.14.0000, Órgão Especial, Relator Ministro Horacio Raymundo de Senna Pires, DEJT 16/12/2011).

Note-se que os precedentes colacionados fazem referência à Súmula nº 249 do Tribunal de Contas da União, segundo a qual "É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais".

No caso em testilha, compreende-se que a qualificação do erro como escusável ou não se subordina à ulatimação do processo administrativo instaurado para a apuração das responsabilidades, em que deverá ser esclarecido a quem incumbiu a interpretação da norma regulamentar e o que justificou a distribuição equivocada do recurso financeiro. Seja como for, não parece razoável presumir que os empregados beneficiados pelos atos nulos, salvo se diretamente participantes do episódio, tivessem ou devessem ter ciência quanto ao equívoco, máxime porque isto demandaria a perscrutação da forma mediante a qual a companhia alocou o recurso financeiro para o processo de progressões, conduta que excede o comportamento esperado dos concorrentes das promoções e ascensões.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

O Superior Tribunal de Justiça também possui tese firmada em tema de recurso repetitivo (Tema 531, Recurso Especial Repetitivo nº 1.244.182/PB), conforme o qual “quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público”.

Destaca-se que a tese transcrita foi, no mês passado, reavaliada pelo Tribunal da Cidadania, no Recurso Especial nº 1.769.306-AL, em acórdão ainda não publicado. Entretanto, da leitura do Informativo que noticiou o julgamento, percebe-se que, ainda que a Corte tenha aventado a possibilidade de devolução de valores quando não houver boa-fé comprovada do destinatário do pagamento indevido, tal situação não se aplica nas situações em que a prestação tenha sido equivocadamente debitada em decorrência de interpretação errônea da Lei pela Administração, quando “o elemento objetivo é, por si, suficiente para levar à conclusão de que o beneficiário recebeu o valor de boa-fé”:

A controvérsia consiste em definir se a tese firmada no Tema 531/STJ seria igualmente aplicável aos casos de erro operacional ou de cálculo, para igualmente desobrigar o servidor público, de boa-fé, a restituir ao erário a quantia recebida a maior.

No julgamento do Recurso Especial Repetitivo n. 1.244.182/PB (Tema 531/STJ), definiu-se que quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, de boa-fé, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, o que está em conformidade com a Súmula 34 da Advocacia Geral da União - AGU.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Assim, acerca da impossibilidade de devolução ao erário de valores recebidos indevidamente por servidor público, de boa-fé, em decorrência de equívoco na interpretação de lei pela Administração Pública, constata-se que o tema está pacificado.

O artigo 46, caput, da Lei n. 8.112/1990 estabelece a possibilidade de reposições e indenizações ao erário. Trata-se de disposição legal expressa, plenamente válida, embora com interpretação dada pela jurisprudência com alguns temperamentos, especialmente em observância aos princípios gerais do direito, como boa-fé, a fim de impedir que valores pagos indevidamente sejam devolvidos ao erário.

Diferentemente dos casos de errônea ou má aplicação de lei, onde o elemento objetivo é, por si, suficiente para levar à conclusão de que o beneficiário recebeu o valor de boa-fé, assegurando-lhe o direito da não devolução do valor recebido indevidamente, na hipótese de erro material ou operacional deve-se analisar caso a caso, de modo a averiguar se o servidor tinha condições de compreender a ilicitude no recebimento dos valores, de modo a se lhe exigir comportamento diverso, diante do seu dever de lealdade para com a Administração Pública.

Impossibilitar a devolução dos valores recebidos indevidamente por erro perceptível da Administração Pública, sem a análise do caso concreto da boa-fé objetiva, permitiria o enriquecimento sem causa por parte do servidor, em flagrante violação do artigo 884 do Código Civil.

Por tudo isso, não há que se confundir erro na interpretação de lei com erro operacional, de modo àquele não se estende o entendimento fixado no Recurso Especial Repetitivo n. 1.244.182/PB, sem a observância da boa-fé objetiva do servidor público, o que possibilita a restituição ao Erário dos valores pagos indevidamente decorrente de erro de cálculo ou operacional da Administração Pública.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Em se caracterizando, o presente caso, como de erro na interpretação do novo Regulamento pela empregadora, compreende-se que o precedente aplica-se ao caso concreto, para reforçar que não se faz possível a restituição dos valores já pagos, sobretudo se considerado o tratamento mais protetivo que se confere aos empregados públicos no âmbito da Justiça Laboral.

De mais a mais, o Supremo Tribunal Federal não erige a existência de erro escusável à condição para o afastamento do dever de repetição de valores por empregados ou servidores públicos, exigindo apenas que as verbas tenham caráter alimentar e tenham sido recebidas de boa-fé. Nesse norte:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ATIVIDADE FISCALIZADORA. INSPEÇÃO. ART. 240 DO REGIMENTO INTERNO DO TCU. OBSERVÂNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA EM FACE DE TERCEIROS. DESNECESSIDADE. CUMULAÇÃO DE VALOR INTEGRAL DE FUNÇÃO COMISSIONADA OU CARGO EM COMISSÃO COM REMUNERAÇÃO DE CARGO EFETIVO. VANTAGEM CONCEDIDA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PERCENTUAL DE 10,87% (IPC<sub>r</sub>). DECORRÊNCIA DO CUMPRIMENTO DE DECISÕES JUDICIAIS. SEGURANÇA CONCEDIDA PARCIALMENTE. RE 638115. MODULAÇÃO DE EFEITOS SUPERVENIENTE. NECESSIDADE DE PARCIAL REPARAÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. NOVO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL. DEFERÊNCIA. CAPACIDADES INSTITUCIONAIS. ATRIBUIÇÕES TÉCNICAS CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDAS À CORTE DE CONTAS. ART. 71 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AGRAVO REGIMENTAL PARCIALMENTE PROVIDO. 1. O contraditório é prescindível nos procedimentos abstratos de controle perante o Tribunal de Contas da União, nos moldes retratados nos autos, em que não há análise de qualquer situação individualizada que resulte efeitos concretos e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

imediatos, restando incalculável o número de possíveis litisconsortes, como v.g., o procedimento de inspeção do TJDFR. Precedentes: MS 25.198, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 26/8/2005; MS 31.344, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 14/5/2013, e MS 26.809-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 2/9/2014. 2. In casu, inexistente decadência administrativa (Lei 9.784/1999, art. 54), porquanto as informações constantes do Acórdão TCU 2.640/2010 dão conta de que o prazo quinquenal não foi alcançado. Deveras, os valores referentes ao percentual de 10,87% (IPCr) foram percebidos em decorrência de decisões liminares judiciais, enquanto o pagamento relativo à acumulação de cargo em comissão ou função comissionada com a remuneração de cargo efetivo e VPNI respaldou-se em decisão administrativa emitida pelo TJDFR em 9/7/2002, ratificada em 25/11/2002 e 15/1/2003, sendo revogada em 22/2/2005. 3. Enquanto valor constitucional digno de tutela, descabe a aplicação do princípio da segurança jurídica de modo genérico e abstrato, sem atentar para as balizas do caso concreto e harmonizá-lo com os demais princípios constitucionais, sobretudo o da legalidade. Dessa maneira, o simples decurso do tempo não pode ser considerado suficiente para a consolidação de vantagens ilegais. Trata-se de dar azo à coexistência fundamental e sinérgica entre o binômio segurança jurídica e legalidade. Doutrina. 4. Consectariamente, o único pleito plausível formulado pelo sindicato agravante é o já concedido na decisão agravada, máxime da **firme jurisprudência desta Corte no sentido de que descabe a “restituição de valores percebidos indevidamente em circunstâncias, tais como a dos autos, em que o servidor público está de boa-fé”** (MS 36.227-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, PLENO, j. 3/4/2020; MS 25.921/DF-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, PRIMEIRA TURMA, DJe de 28/9/2015). Afinal, o reconhecimento posterior da ilegalidade de vantagem remuneratória “não determina, automaticamente, a restituição ao erário dos valores recebidos, salvo se comprovada a má-fé do servidor, o que não foi demonstrado nos autos.” (MS 26.085, Rel. Min. Cármen Lúcia, PLENO, DJe 13/6/2008). **In casu, restaram evidentes (i)**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**a boa-fé dos servidores, (ii) o caráter alimentício dos valores percebidos e (iii) a ocorrência de errônea interpretação da lei por parte do TJDF.** 5. O Plenário deste Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 638.115 (Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 3/8/2015), decidiu, em sede repercussão geral, pela inconstitucionalidade da incorporação de quintos decorrentes do exercício de funções comissionadas no período compreendido entre a edição da Lei 9.624/1998 e a edição da Medida Provisória 2.225-48/2001. Ocorre que, supervenientemente, houve a modulação dos efeitos da decisão anteriormente proferida no Recurso Extraordinário n. 638.115, em sede de repercussão geral (RE 638.115-ED-ED, Min. Rel. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe em 31/1/2020). 6. Consectariamente, o Pleno deste Supremo Tribunal Federal proferiu três importantes entendimentos. Em primeiro lugar, por maioria, acolheu parcialmente os embargos de declaração, com efeitos infringentes, para reconhecer indevida a cessação imediata do pagamento dos quintos quando fundado em decisão judicial transitada em julgado. Em segundo lugar, quanto ao recebimento dos quintos em virtude de decisões administrativas, o Tribunal, em razão de voto médio, rejeitou os embargos e, reconhecendo a ilegitimidade do pagamento dos quintos, modulou os efeitos da decisão de modo que aqueles que continuam recebendo até a presente data em razão de decisão administrativa tenham o pagamento mantido até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores. Por fim, em terceiro lugar, o Tribunal, por maioria, também modulou os efeitos da decisão de mérito do recurso, de modo a garantir que aqueles que continuam recebendo os quintos até a presente data por força de decisão judicial sem trânsito em julgado tenham o pagamento mantido até sua absorção integral por quaisquer reajustes futuros concedidos aos servidores. 7. Deveras, a prudência democrática e o entendimento desta Corte apontam para a presunção da melhor capacidade institucional e habilitação técnica do Tribunal de Contas da União para analisar as particularidades do caso concreto da agravante, podendo o órgão deliberar com maior vagar e expertise sobre eventuais



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

outras questões fático-probatórias. É que além de suas decisões serem amparadas em juízo de expertise sobre o tema, o Tribunal de Contas é o órgão constitucionalmente habilitado para assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade (art. 71, IX, da Constituição Federal). 8. Nesse sentido, há maior razoabilidade em delegar ao próprio órgão que reavalie a decisão, porém em estrita observância às novas balizas desta Suprema Corte. 9. Agravo regimental a que se dá PARCIAL PROVIMENTO unicamente para que o Tribunal de Contas da União, nos autos do processo de Tomada de Contas (TC) 026.294/2016-8, analise novamente o pleito do agravante: (i) no que diz respeito aos quintos e décimos/VPNI, observando a nova orientação proferida pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal, no bojo do RE n. 638.115 (RE 638.115-ED-ED, Min. Rel. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe em 31/1/2020); (ii) **no que concerne às parcelas do IPCr, mantida sua correta determinação de ilegalidade pelo TCU, porém sem determinar a devolução das quantias recebidas a maior pelos substituídos do sindicato impetrante, pois revestidas de boa-fé e fruto de erro da própria Administração do TJDF.**

(MS 31244 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 22/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-151 DIVULG 17-06-2020 PUBLIC 18-06-2020)

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO. SÚMULA STF 473. PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA BOA FÉ. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO DE VALORES RECEBIDOS A MAIOR. HORAS EXTRAS. DESNECESSIDADE. PRESCRIÇÃO. MATÉRIA PRECLUSA. 1. A Administração pode, a qualquer tempo, rever seus atos eivados de erro ou ilegalidade (Súmula STF 473), porém **o reconhecimento da ilegalidade do ato que majorou o percentual das horas extras incorporadas aos proventos não determina, automaticamente, a restituição ao erário dos valores recebidos, uma**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**vez comprovada a boa-fé da impetrante, ora agravada.** Precedentes.

2. Encontra-se preclusa a questão envolvendo o não- reconhecimento de prescrição do ressarcimento em relação às parcelas pretendidas e que são posteriores ao quinquênio que antecederam à propositura da ação.

3. Agravo regimental improvido.

(AI 490551 AgR, Relator(a): ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 17/08/2010, DJe-164 DIVULG 02-09-2010 PUBLIC 03-09-2010 EMENT VOL-02413-04 PP-00753 LEXSTF v. 32, n. 381, 2010, p. 94-102)

O mesmo entendimento é perfilhado pelo Tribunal de Contas do Estado, que já assentou que “esta Corte de Contas bem como os Tribunais Superiores Pátrios têm julgado no sentido de afastar a restituição de valores em caso de recebimento de boa-fé pelos servidores beneficiários (Processo: 002157-0200/15-9, Relator(a): Renato Luís Bordin de Azeredo, TRIBUNAL PLENO, Julgado em 25/09/2019, Publicado em 10/10/2019, Boletim 1654/2019).

Em idêntica diretriz, o mesmo Tribunal decidiu que, “diante da concordância em relação ao numerário passível de restituição, e da impossibilidade de tal recomposição ser feita pelos servidores – seja pelo caráter alimentar das verbas recebidas, seja pela percepção de boa-fé –, caberia a imposição do débito verificado ao Administrador (...)” (Processo: 010364-0200/14-2, Relator(a): Heloisa Tripoli Goulart Piccinini, PRIMEIRA CÂMARA, Julgado em 10/10/2017, Publicado em 07/11/2017, Boletim 1737/2017). Convém anotar que, tal como observado nestes precedentes, a responsabilidade do gestor tem sido afastada ou mitigada pela Corte de Contas quando constatada a “pronta regularização das falhas pelo Gestor, logo após o seu conhecimento formal”, o que, conforme os fatos historiados neste processo, ocorreu no presente caso. Ainda neste norte:

**CONTAS DE GESTÃO. IRREGULARIDADES: 1.1.1 - Concessão indevida de incorporação de funções gratificadas exercidas em**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**período extremamente exíguo. Débito afastado. Manutenção da irregularidade, passível de multa e determinação ao atual Administrador para que se abstenha de conceder novas incorporações nos moldes ora questionados. Recomendação para que promova medidas voltadas à atualização da legislação, mediante o estabelecimento de prazo mínimo de exercício na função.** 1.1.2 - Concessão indevida de adicional por tempo de serviço exercido na esfera privada. Determinação para realização de procedimento administrativo, decretação de nulidade do ato concessório do adicional e medidas para reaver valores. Negativa de executoriedade excepcionalmente da competência de câmara, considerando julgado precedente do Tribunal Pleno. 1.2.1 – Exonerações e nomeações concomitantes em cargos comissionados acarretando pagamento de indenização de férias e abono de férias em afronta aos princípios da eficiência e economicidade. Afastamento do débito, no que tange ao pagamento de férias não fruídas. Falha afastada, considerando-se que a nomeação e/ou exoneração de cargos comissionados, quando em conformidade com a Constituição, trata-se de decisão discricionária do gestor. 2.1 e subitens – Contrato nº 001/2016, reforma das instalações da sede da Câmara de Vereadores. Análise das modificações nas quantidades e preços dos itens orçados pelos aditivos contratuais denotando irregularidades na concessão de reequilíbrio econômico financeiro. Erro grosseiro no atuar administrativo, tendo em mente o prazo exíguo e os reiterados reajustes (4 reajustes em 6 meses), conjuntamente considerando a quantificação de valores apurada pela equipe técnica, entendo por manter a devolução ao erário proposta no valor de R\$ 25.582,52. Quanto à Gestão Fiscal. 2.2 – Da Lei da Transparência. Não estão sendo cumpridas, em sua totalidade, as exigências do inciso I do art. 48-A da LRF. Recomendação. 2.3 – Da Lei de Acesso à Informação. Não estão sendo cumpridas em sua totalidade as exigências constantes na Lei Federal nº 12.527, de 18/11/2011. Recomendação e multa, considerando análise de exercícios anteriores e posterior e a recorrência da falha. 3.1. Realização de conciliações bancárias em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

desacordo com as normas técnicas aplicáveis. Recomendação e multa, considerando a ausência de providências. Contas Regulares com Ressalvas. Débito de R\$ 25.582,52. Multa. Determinações. Recomendações. Análise e constatação de inconformidade constitucional com amparo em decisão precedente deste Tribunal.

(Processo: 002567-0200/16-1, Relator(a): Daniela Zago Gonçalves da Cunda, SEGUNDA CÂMARA ESPECIAL, Julgado em 09/03/2020, Publicado em 01/06/2020, Boletim 438/2020)

Destarte, mostra-se correta, após a instauração do competente procedimento administrativo, a anulação das progressões concedidas à revelia das normas regulamentares aplicáveis aos empregados participantes do respectivo processo, em virtude da violação ao princípio da moralidade e à Lei Federal nº 4.717/1965. Todavia, não se afigura viável a exigência da devolução dos valores indevidamente pagos aos empregados beneficiados pelas ascensões e promoções irregulares, exceto se comprovada a sua má-fé, cumprindo ao gestor, no momento oportuno, demonstrar ao Tribunal de Contas a adoção imediata das medidas necessárias para a cessação da falha.

De outra banda, no que pertine à responsabilização por improbidade administrativa, é uníssona a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que “para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é indispensável demonstrar o elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos arts. 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do art. 10” (AgInt no REsp 1621947/CE, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/12/2020, DJe 07/12/2020). Igualmente entende a Corte Superior que a ausência de dolo ou culpa, a despeito de inviabilizar a cominação das penalidades legais, não obsta o “prosseguimento da ação civil pública por improbidade administrativa, para fins exclusivos de ressarcimento ao erário, mesmo nos casos em que não é mais possível aplicar as sanções previstas na Lei 8.429/1992” (AgInt no AREsp 1226304/AM, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/03/2021, DJe 10/03/2021).

Anote-se, no entanto, que a aplicabilidade da Lei da Improbidade de Administrativa (Lei Federal nº 8.429/1992) não se limita aos gestores dos órgãos públicos, abarcando “qualquer agente público, servidor ou não” que tenha praticado atos contra a administração direta ou indireta, bem como “àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”. Nessa medida, recomenda-se que, após as conclusões do procedimento instaurado para fins de apuração das responsabilidades, sejam remetidas cópias deste à Procuradoria Disciplinar e de Probidade Administrativa (PDPA) desta Procuradoria-Geral do Estado, com o escopo de viabilizar a análise do cabimento de eventuais medidas judiciais ou extrajudiciais passíveis de adoção.

Ante o exposto, delineiam-se as seguintes conclusões:

a) forte na Súmula nº 51 do Tribunal Superior do Trabalho, o novo Regulamento da Promoção e da Ascensão Funcional da CORSAN, instituído pela Resolução nº 06/2018 e alterações, aplica-se apenas aos empregados admitidos após a edição da norma ou que tenham aderido a esta, com renúncia às regras anteriores;

b) a alocação incorreta do recurso financeiro - que levou em conta também os níveis salariais, quando deveria se ater apenas aos grupos de atividades - decorreu de interpretação equivocada do novo Regulamento da Promoção e da Ascensão Funcional, impondo-se sejam apurados os fatos subjacentes ao episódio e a responsabilidade dos agentes nele envolvidos, como já determinado pela Diretoria Colegiada da CORSAN;

c) a Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal e a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho e do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região confortam a anulação dos atos de progressões praticados à revelia da norma



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

regulamentar, desde que aquela seja precedida de regular processo administrativo, a fim de que restem asseguradas as garantias do contraditório e da ampla defesa aos empregados diretamente atingidos;

d) conforme a jurisprudência pátria, é inviável a exigência da devolução dos valores recebidos de boa-fé pelos empregados beneficiados pelas ascensões e promoções irregulares, cumprindo ao gestor, no momento oportuno, demonstrar ao Tribunal de Contas a adoção imediata das medidas necessárias para a cessação da falha a fim de elidir sua responsabilidade pelo episódio;

e) após as conclusões do procedimento instaurado para fins de apuração das responsabilidades, devem ser remetidas cópias deste à Procuradoria Disciplinar e de Probidade Administrativa (PDPA) desta Procuradoria-Geral do Estado, com o escopo de viabilizar a análise do cabimento de eventuais medidas judiciais ou extrajudiciais passíveis de adoção.

É o parecer.

Porto Alegre, 15 de abril de 2021.

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

Processo Administrativo Eletrônico nº 21/0587-0000150-2

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Aline Frare Armorst	16/04/2021 11:19:06 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 21/0587-0000150-2**

### **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 DO MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA**.

Encaminhe-se cópia do presente Parecer, para ciência, à Procuradoria Setorial junto à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

Após, restitua-se à Procuradoria Setorial junto à Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura.

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

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

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	16/04/2021 14:37:18 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.