ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 21/1538-0001226-9

PARECER Nº 19.047/21

Procuradoria de Pessoal

EMENTA:

IRGA. AFASTAMENTO DO ÓRGÃO POR MOTIVOS PESSOAIS. PROGRESSÃO FUNCIONAL. REQUISITO TEMPORAL.
1. O ordenamento jurídico permite à Administração a edição de ato normativo para regulamentar as prescrições legais, notadamente nas hipóteses em que o comando legal é aberto e desde que não haja desbordamento de sua finalidade regulamentadora.
2. Do que se depreende da leitura do regramento contido no artigo 8.º, inciso II, alíneas "b", "c" e "d", da Lei n.º 13.930/12, na dicção atribuída pela Lei n.º 15.188/18, exsurge que a intenção do legislador foi de impedir a progressão de nível para aquele servidor que houver se afastado do órgão em razão de motivos pessoais ou em face de cedência, por um período superior a 60 dias consecutivos, devendo o servidor reiniciar a contagem do interstício mínimo de 1 (um) ano no grau a que pertencer.

AUTORA: ANNE PIZZATO PERROT

Aprovado em 21 de outubro de 2021.

Documento PROA Assinado

Nome do documento: FOLHA_IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por	Órgão/Grupo/Matrícula	Data
Gisele de Melo Kaiser Stahlhoefer	PGE / GAB-AA / 358609001	21/10/2021 12:31:57

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

IRGA. AFASTAMENTO DO ÓRGÃO POR MOTIVOS PESSOAIS. PROGRESSÃO FUNCIONAL. REQUISITO TEMPORAL.

1. O ordenamento jurídico permite à Administração a edição de ato normativo para regulamentar as prescrições legais, notadamente nas hipóteses em que o comando legal é aberto e desde que não haja desbordamento de sua finalidade regulamentadora.
2. Do que se depreende da leitura do regramento contido no artigo 8.º, inciso II, alíneas “b”, “c” e “d”, da Lei n.º 13.930/12, na dicção atribuída pela Lei n.º 15.188/18, exsurge que a intenção do legislador foi de impedir a progressão de nível para aquele servidor que houver se afastado do órgão em razão de motivos pessoais ou em face de cedência, por um período superior a 60 dias consecutivos, devendo o servidor reiniciar a contagem do interstício mínimo de 1 (um) ano no grau a que pertencer.

Aporta neste Órgão Consultivo pedido de orientação jurídica formulado pela Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (SEAPDR) quanto à interpretação a ser conferida a dispositivos atinentes à progressão funcional de servidores do Instituto Riograndense do Arroz - IRGA.

Documento Assinado Digitalmente

Verificado em 21/10/2021 12:25:06

O expediente foi instruído com cópia de requerimento de progressão apresentado em 06/04/2021 por servidor do IRGA que concluiu curso de mestrado.

A Comissão de Promoção e Progressão do Instituto deliberou no sentido do indeferimento do pleito de progressão (fls. 11-12), à justificativa de que o servidor esteve em licença para tratar interesses particulares no período de 31/12/2018 a 27/12/2020. A Assessoria Jurídica do Instituto igualmente se manifestou pelo indeferimento do requerimento (fls.14-17, pois, de acordo com a legislação aplicável (Lei Estadual nº 13.930/2012, atualizada pela Lei nº 15.188/2018), o servidor teve afastamento superior a 60 (sessenta) dias consecutivos.

Cientificado, o servidor protocolou recurso administrativo.

O feito foi, então, encaminhado pelo Gabinete da Presidência do Instituto à Assessoria Jurídica, que exarou a Informação n.º 244/2021, em que reiterou o anterior posicionamento, destacando que a disposição contida na alínea "c" do inciso II do artigo 8.º da Lei n.º 13.930/12, incluída pela Lei nº 15.188/18, não abre margem à interpretação diversa ou ampliativa. Pontuou que as Resoluções n.º 003/20 e n.º 005/20, ambas do IRGA, regulamentam os procedimentos para fins de progressão de nível do quadro de servidores da autarquia. Teceu considerações acerca dos argumentos apresentados no recurso do servidor e, por fim, sugeriu a remessa do expediente à PGE para exame, formulando as seguintes questões:

> 1) Se é possível interpretação *lato sensu* no disposto no art.8º, inciso II, alínea 'c', da Lei Estadual nº 13.930/2012 alterada pela Lei Estadual nº 15.188/2018, para poder conceder a progressão de nível ao servidor Recorrente, baseando-se no Decreto Federal nº 9.830/2019 (*que regulamentou o disposto no art. 20 ao art.30 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro*)?
> 2) Considerando que a Lei Estadual nº 15.188/2018 e as Resoluções do IRGA nºs 003/2020 e 005/2020 foram omissas em determinar o marco da vigência do tempo antecedente necessário para o servidor ficar afastado do exercício funcional,

Documento Assinado Digitalmente

> é possível que seja expedida nova resolução interna para regulamentar esse marco ou há necessidade de propor alteração legislativa?
> 3) É possível interpretar que o afastamento de 60 (sessenta) dias a que se refere o artigo 8º, inciso II, alínea 'c', da Lei Estadual nº 13.930/2012 alterada pela Lei Estadual nº 15.188/2018 é pertinente a tempo mínimo de retorno do servidor à Autarquia ou, necessariamente, o período mencionado no texto legislativo diz respeito a prazo máximo que o servidor possa ficar afastado da Entidade sem que isso reflita no direito a progressão?

O Coordenador do Sistema de Advocacia de Estado junto à SEAPDR entendeu pertinente a remessa da consulta para análise dos questionamentos apresentados.

Após o aval do Titular da Pasta, o expediente foi remetido a esta Procuradoria-Geral e, no âmbito da Equipe de Consultoria, foi a mim distribuído para exame e manifestação.

É o relatório.

À partida, cabe relevar a impossibilidade de responder à indagação lançada no primeiro item, tendo em vista que não é apontado qual dispositivo do Decreto n.º 9.830/19 poderia eventualmente auxiliar na aventada interpretação *lato sensu* da norma estadual em voga.

E, em análise do Decreto n.º 9.830/19, não exsurge comando que possa ser aplicado, ainda que como princípio norteador, à casuística, que trata do franqueamento ou não da progressão de nível tencionada pelo servidor interessado, à luz da legislação de regência.

Diga-se de passagem que sequer houve o apontamento de qual artigo do Decreto seria vocacionado a produzir de forma direta e eficaz conteúdo integrativo ao texto normativo estadual *sub examine*.

Documento Assinado Digitalmente

Assim, por ausência de pertinência temática com o caso apresentado, deixo de responder o primeiro questionamento.

Já no que respeita à segunda dúvida vazada, entendo que a omissão no que tange ao marco temporal de início de vigência do período necessário para que o servidor preencha os requisitos elencados no artigo 8.º, inciso II, "c", da Lei n.º 13.930/12 possa ser suprida por meio de normativo interno da Autarquia, já que se está diante de mera regulamentação de prescrição legal que estabelece a extrapolação do prazo de 60 (sessenta) dias consecutivos de afastamento por motivo particular ou quando em cedência a outro órgão para fins de impedimento da progressão funcional.

Eis o teor da indigitada norma legal:

> **Art. 8º A progressão constitui a passagem de um nível para qualquer outro superior dentro da carreira de Técnico Superior Orizícola e de Técnico Superior Administrativo, dentre os candidatos habilitados em cada nível, unicamente por titularidade, observados os seguintes critérios de habilitação**: (Redação dada pela Lei n.º 15.188/18)
>
> I - habilitação básica: (Redação dada pela Lei n. º 15.188/18)
> a) para o nível I - formação em nível superior; (Redação dada pela Lei n.º 15.188/18)
> b) para o nível II - especialização correlata com a área de atuação; (Redação dada pela Lei n.º 15.188/18)
> c) para o nível III - mestrado correlato com a área de atuação; (Redação dada pela Lei n.º 15.188/18)
> d) para o nível IV - doutorado correlato com a área de atuação; e (Redação dada pela Lei n.º 15.188/18)
> e) para o nível V - pós-doutorado correlato com a área de atuação; (Redação dada pela Lei n.º 15.188/18)
>
> **II - habilitação adicional**: (Redação dada pela Lei n.º 15.188/18)
> a) cumprimento do estágio probatório; (Redação dada pela Lei n.º 15.188/18)

Documento Assinado Digitalmente

> **b) 3 (três) anos de efetivo exercício no órgão e 1 (um) ano no nível a que pertencer**; (Redação dada pela Lei n.º 15.188/18)
> **c) não tiver se afastado da Autarquia por mais de 60 (sessenta) dias consecutivos por motivos pessoais ou em decorrência de cedência para outros órgãos públicos**; e (Redação dada pela Lei n.º 15.188/18)
> **d) não tiver sido punido nos últimos 12 (doze) meses com pena de repreensão e/ou suspensão, convertida ou não em multa**. (Redação dada pela Lei n.º 15.188/18)
>
> § 1º O servidor que fizer jus à progressão horizontal para os níveis II, III, IV e V manterá o grau a que pertencer. (Redação dada pela Lei n.º 15.188/18)
> § 2º Os critérios de admissibilidade da titulação constante no inciso I do "caput" deste artigo serão dispostos em regulamento. (Redação dada pela Lei n. º 15.188/18)

Veja-se, portanto, que edição de normativo interno estará apenas a regulamentar a exigência já criada pela lei, em nada inovando ou criando, pois, novos requisitos.

Esse é o sentido dado pela doutrina Administrativista, valendo, ilustrativamente, citar o saudoso Hely Lopes Meirelles:

> Atos administrativos normativos são aqueles que contêm um comando geral Executivo, visando à correta aplicação da lei. O objetivo imediato de tais atos é explicitar a norma legal a ser observada pela Administração e pelos administrados. Esses atos expressam em minúcia o mandamento abstrato da lei, e o fazem com a mesma normatividade da regra legislativa, embora sejam manifestações tipicamente administrativas. A essa categoria pertencem os decretos regulamentares e os regimentos, bem como as resoluções, deliberações e portarias de conteúdo geral.
>
> Tais atos, conquanto normalmente estabeleçam regras gerais e abstratas de conduta, não são leis em sentido formal. São leis apenas

Documento Assinado Digitalmente

> em sentido material, vale dizer, provimentos executivos com conteúdo de lei, com matéria de lei e a ela se equiparam para fins de controle judicial, mas quando, sob a aparência de norma, são considerados de efeitos concretos e podem ser atacados e invalidados direta e imediatamente por via judicial comum, ou mandado de segurança, se lesivos de direito individual líquido e certo. (*in Direito Administrativo Brasileiro*, 24.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p.161)

Desse modo, é permitido, na hipótese trazida a lume, ao órgão competente emitir ato normativo para regulamentar como se dará na prática a aplicação do comando legal disposto na Lei n.º 13.930/12.

Respondida, então, a segunda pergunta, passo à análise do último questionamento veiculado pela Pasta consulente.

Partindo-se de um exame em conjunto com as demais exigências apostas no inciso II do artigo 8.º da Lei n.º 13.930/12, na redação conferida pela Lei n.º 15.188/18, a lógica interpretativa leva a crer que a intenção do legislador, *in casu*, foi de estipular um período de quarentena, nas hipóteses ali contempladas, antes de imprimir alteração de nível.

Portanto, eventual interpretação literal do dispositivo questionado – de que o afastamento por mais de 60 dias consecutivos da autarquia, seja por motivos pessoais, seja por cedência a outros órgãos, impediria de forma peremptória a alteração de nível - não encontra guarida na melhor hermenêutica a ser aplicada à hipótese trazida à baila.

Parece evidente que a condição acessória descrita na alínea “d” do preceptivo legal em análise, obstando a alteração de nível em caso de imputação de penalidade disciplinar de repreensão ou suspensão no último ano, situação mais gravosa, não poderia ter hiato proibitivo de progressão funcional menor do que o afastamento volitivo e legal do servidor, como é a hipótese inserta na alínea “c”, acaso aplicada a literalidade deste último dispositivo.

Documento Assinado Digitalmente

Verificado em 21/10/2021 12:25:06

Depreende-se disso que o legislador condicionou, na habilitação adicional para a progressão funcional, que, no curso do período de 12 meses em que o servidor estiver completando o requisito de um ano no nível a que pertencer, não tenha sofrido punição disciplinar (repreensão ou suspensão) e não tenha se afastado do órgão por um período superior a 60 dias consecutivos por motivos pessoais ou ainda em razão de cedência a outro órgão público.

Portanto, da leitura concatenada desses dispositivos infere-se que, havendo afastamento, pelos motivos ali elencados, superior a 60 dias ininterruptos, ou ocorrendo as punições descritas no período de 1 ano no grau a que pertencer o servidor, inicia-se novamente a contagem do interstício anual deste último requisito exigido na alínea “b” do inciso II do artigo 8.º da Lei n.º 13.930/12, na redação atribuída pela Lei n.º 15.188/18.

Sendo assim, ultrapassado o prazo limite de afastamento do órgão, no caso 60 (sessenta) dias consecutivos, por motivos pessoais ou em razão de cedência a outros órgãos públicos, fica obstada a progressão funcional, devendo o servidor reiniciar a contagem do interstício mínimo de 1 (um) ano no grau a que pertencer.

É o parecer.

Porto Alegre, 14 de outubro de 2021.

Anne Pizzato Perrot,
Procuradora do Estado.

PROA nº 21/1538-0001226-9.

Documento Assinado Digitalmente

Verificado em 21/10/2021 12:25:06

PROCERGS

Nome do arquivo: PARECER

Autenticidade: Documento Íntegro

ICP Brasil

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Anne Pizzato Perrot	14/10/2021 17:52:24 GMT-03:00	71028137087	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 21/1538-0001226-9

PARECER JURÍDICO

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/PROCURADORIA DE PESSOAL**, de autoria da Procuradora do Estado ANNE PIZZATO PERROT, cujas conclusões adota para responder a **CONSULTA** formulada pela **SECRETARIA DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E DESENVOLVIMENTO RURAL**.

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 da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.

Documento Assinado Digitalmente

PROCERGS

Nome do arquivo: DESPACHO_ACOLHIMENTO_PGE

Autenticidade: Documento Íntegro

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	20/10/2021 19:10:22 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.