



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 20/2159-0000415-0

PARECER Nº 18.660/21

Procuradoria de Pessoal

EMENTA:

LEI COMPLEMENTAR FEDERAL N.º 173/20. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA PROVOCADA PELO SARS-COV-2 (NOVO CORONAVÍRUS). EXAME DO ARTIGO 8.º, INCISOS I E IX. ALCANCE DAS VEDAÇÕES NAS HIPÓTESES DE INCORPORAÇÃO DE FUNÇÃO GRATIFICADA HAVIDA EM RELAÇÃO LABORAL E RESPECTIVA REPOSIÇÃO DA POSIÇÃO POR OUTRO SERVIDOR.

1. O exercício de função de confiança em vínculo trabalhista havido por mais de 10 anos consecutivos pode autorizar, atualmente, quando houver previsão em norma coletiva, em que pese a reforma trabalhista levada a cabo no ano de 2017, a incorporação da vantagem pelo empregado público, nos termos apregoados pelo Parecer n.º 17.714/19.

2. Sobredita incorporação, por não depender única e exclusivamente do decurso de tempo para a sua formação, à medida que o servidor possui um rol de atribuições destacadas daquelas que são habitualmente realizadas pelos demais servidores e, por tal razão, necessitam de comprometimento e disponibilidade além do usual, além da manutenção de relação de fidúcia com a chefia superior, pela característica de nomeação e demissão ad nutum, não é atingida pela proibição inserta no inciso IX do artigo 8.º da Lei Complementar Federal n.º 173/20, a permitir, portanto, que o cômputo do tempo necessário para aquisição da vantagem avance no período estipulado pelo caput do preceptivo legal em tela.

Incorporado o direito à gratificação por exercício de função nos termos acima veiculados e deixando o servidor de ocupar a função até então titulada, igualmente não há óbice legal, notadamente aquele contido no inciso I do artigo 8.º da Lei Complementar Federal n.º 173/20, para que a Administração proceda à reposição da função vaga, por outro servidor (empregado), consoante já esclarecido no Parecer n.º 18.283/20.

AUTORA: ANNE PIZZATO PERROT

Aprovado em 08 de abril 2021.



Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Daniela Elguy Larratea

PGE / GAB-AA / 350432802

08/04/2021 15:46:21





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

**LEI COMPLEMENTAR FEDERAL N.º 173/20.
PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO À
PANDEMIA PROVOCADA PELO SARS-COV-2
(NOVO CORONAVÍRUS). EXAME DO ARTIGO 8.º,
INCISOS I E IX. ALCANCE DAS VEDAÇÕES NAS
HIPÓTESES DE INCORPORAÇÃO DE FUNÇÃO
GRATIFICADA HAVIDA EM RELAÇÃO LABORAL E
RESPECTIVA REPOSIÇÃO DA POSIÇÃO POR
OUTRO SERVIDOR.**

1. O exercício de função de confiança em vínculo trabalhista havido por mais de 10 anos consecutivos pode autorizar, atualmente, quando houver previsão em norma coletiva, em que pese a reforma trabalhista levada a cabo no ano de 2017, a incorporação da vantagem pelo empregado público, nos termos apregoados pelo Parecer n.º 17.714/19.

2. Sobredita incorporação, por não depender única e exclusivamente do decurso de tempo para a sua formação, à medida que o servidor possui um rol de atribuições destacadas daquelas que são habitualmente realizadas pelos demais servidores e, por tal razão, necessitam de comprometimento e disponibilidade além do usual, além da manutenção de relação de fidúcia com a chefia superior, pela característica de nomeação e demissão *ad nutum*, não é atingida pela proibição inserta no inciso IX do artigo 8.º da Lei Complementar Federal n.º 173/20, a permitir, portanto, que o cômputo do tempo necessário para aquisição da vantagem avance no período estipulado



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

pelo *caput* do preceptivo legal em tela.

3. Incorporado o direito à gratificação por exercício de função nos termos acima veiculados e deixando o servidor de ocupar a função até então titulada, igualmente não há óbice legal, notadamente aquele contido no inciso I do artigo 8.º da Lei Complementar Federal n.º 173/20, para que a Administração proceda à reposição da função vaga, por outro servidor (empregado), consoante já esclarecido no Parecer n.º 18.283/20.

Cuida-se de processo administrativo eletrônico encaminhado pela Secretaria de Trabalho e Assistência Social – STAS, para análise acerca da incorporação de gratificação de função em favor de empregado da Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social – FGTAS, conforme previsão em norma coletiva, bem como a possibilidade de designação de outro empregado para a vaga deixada, em razão do disposto na Lei Complementar Federal n.º 173/20.

O Departamento de Recursos Humanos encaminhou, por seu turno, consulta ao GAE, tendo em vista restar dúvida acerca da possibilidade de incorporação da função de confiança neste momento de pandemia. O questionamento foi encaminhado para a Procuradoria Trabalhista, a qual respondeu que, em relação à incorporação, o Parecer n.º 18.283/20 não é específico sobre o tema, motivo pelo qual sugeriu o encaminhamento de consulta à Equipe de Consultoria da PGE.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

A Assessoria Jurídica da FGTAS, então, acolheu a recomendação e sugeriu o encaminhamento de consulta à PGE, formulando os seguintes questionamentos:

- 1) é possível de efetuar o pagamento pela incorporação da FG, respeitando assim, os acordos coletivos de trabalho da categoria?
- 2) é possível designar outro servidor ocupar o cargo de chefia da Seção, visto que a Seção de Contabilidade é um setor de extrema responsabilidade e gestão financeira dos recursos públicos?

Assim, com a concordância do Agente Setorial da PGE junto à STAS e a chancela do Titular da Pasta, o feito foi enviado a esta Procuradoria-Geral, onde, no âmbito da Equipe de Consultoria, foi a mim distribuído para apreciação.

É o relatório.

Antes de se avançar na análise das dúvidas articuladas pela Pasta consulente, importante rememorar que, no que toca à incorporação de função gratificada no âmbito das relações trabalhistas, em que pese a alteração legislativa promovida no artigo 468 da CLT, a partir a inclusão do § 2.º pela Lei n.º 13.467/19, de modo a não mais garantir a incorporação da correspondente gratificação, tal direito ainda é possível de ser concedido, desde que haja previsão em norma coletiva (circunstância verificada no caso presente; vide acordos coletivos de trabalho dos anos 2018/2019 e 2019/2020), consoante se extrai do Parecer n.º 17.714/19, de autoria da Procuradora do Estado Janaína Barbier Gonçalves:

EMPREGADOS PÚBLICOS. FUNÇÃO GRATIFICADA. INCORPORAÇÃO. PREVISÃO EM NORMA COLETIVA. SUMULA 372 DO TST. INAPLICABILIDADE APÓS A ENTRADA EM VIGOR DA REFORMA TRABALHISTA. NÃO INCIDÊNCIA DA ORIENTAÇÃO DOS PARECERES N.º 13.935/04, 14.395/05, 16.387/14 E 16.866/16, E DA INFORMAÇÃO 8/09/PP QUANDO



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

O IMPLEMENTO DO REQUISITO TEMPORAL SE DEU APÓS A ENTRADA EM VIGOR DA REFORMA TRABALHISTA.

Após a Reforma Trabalhista, o empregado que percebia gratificação pela função de confiança, independentemente do tempo exercido, nos casos de reversão ao cargo anterior, não faz mais jus à incorporação da gratificação (art. 468, §§ 1º e 2º, da CLT), de forma que não incide o disposto na Súmula 372 do TST para aquele empregado que implementou o requisito temporal após a sua entrada em vigor, **ressalvada a incorporação em caso de norma coletiva vigente após o advento da nova legislação e ao tempo da implementação do requisito temporal**; Não se aplicam as orientações dos Pareceres n.º 13.935/04, 14.395/05, 16.387/14 e 16.866/16, assim como da Informação 8/09/PP, dentre outros que eventualmente disponham sobre a aplicação da Súmula 372 do TST, **para o empregado que implementou os requisitos após a entrada em vigor da Reforma Trabalhista, ressalvada a incorporação em caso de estar contemplada em norma coletiva vigente após o advento da nova legislação e ao tempo da implementação do requisito temporal**; No caso em tela, o empregado sofreu solução de continuidade na sua ligação original - que era a de integrante do Quadro de Cargos Permanentes - ao deixar de exercer a Função Gratificada para receber a Função Especial, na esteira da Informação 68/09/PP, contudo, continuou a prestar o seu labor para o mesmo empregador e exercendo as mesmas atribuições, de forma que, à luz do entendimento do Tribunal Superior do Trabalho, não houve solução de continuidade na percepção de gratificação, tendo o empregado implementado o requisito do lapso temporal de 10 anos exigido pela norma coletiva vigente em outubro de 2018. Entretanto, o empregado não retornou ao seu cargo efetivo, de forma que deixou de preencher um dos requisitos previstos na cláusula Décima Primeira do Acordo Coletivo vigente, não fazendo jus à incorporação pretendida.

Além disso, cabe ainda trazer a lume, preambularmente, notícia do recente julgamento proferido no bojo das ADI's n.ºs 6447 e 6450ⁱ



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

(acórdão publicado em 23.03.21), em que o STF, no que aqui possui pertinência, declarou a constitucionalidade do artigo 8.º da Lei Complementar Federal n.º 173/20.

Feito esses registros, ingresso, pois, no exame da matéria objeto da consulta.

Destarte, os questionamentos formulados dizem respeito à possibilidade de incorporação da gratificação por exercício de função havida no regime celetista e reposição derivada da vacância da FG frente as vedações constantes no artigo 8.º da Lei Complementar Federal n.º 173/20, notadamente em seus incisos I e IX, assim dispostas:

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

I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;

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

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

IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o [inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal](#), as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

VIII - adotar medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), observada a preservação do poder aquisitivo referida no [inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal](#);

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

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do **caput** deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do **caput** não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual poderão conter dispositivos e autorizações que versem sobre as vedações previstas neste artigo, desde que seus efeitos somente sejam implementados após o fim do prazo fixado, sendo vedada qualquer cláusula de retroatividade.

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao direito de opção assegurado na [Lei nº 13.681, de 18 de junho de 2018](#), bem como aos respectivos atos de transposição e de enquadramento.

§ 5º O disposto no inciso VI do **caput** deste artigo não se aplica aos profissionais de saúde e de assistência social, desde que relacionado a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 6º (VETADO).

O Parecer n.º 18.283/20, da lavra da Procuradora do Estado Aline Frare Armbrorst, lançou luzes sobre a interpretação das restrições impostas pelo artigo 8.º da Lei Complementar n.º 173/20, no seguinte sentido:

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

1. EFICÁCIA TEMPORAL DAS VEDAÇÕES. As proibições impostas aos entes públicos pelo artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 terão eficácia temporal de 28 de maio de 2020 até 31 de dezembro de 2021, inexistindo estrita identidade entre este período e o de reconhecimento de ocorrência de calamidade pública para os fins do artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

2. ABRANGÊNCIA DAS VEDAÇÕES. ADMINISTRAÇÃO DIRETA. ADMINISTRAÇÃO INDIRETA: FUNDOS, AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS ESTATAIS DEPENDENTES. A Lei Complementar nº 173/2020, inclusive as proibições do artigo 8º, incide sobre a Administração Direta e, quanto à Indireta, sobre fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, excluídas as empresas estatais que são independentes, por



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

interpretação a contrario sensu do artigo 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000.

3. SUSPENSÃO DA CONTAGEM DO TEMPO DE SERVIÇO PARA VANTAGENS E LICENÇAS. DURANTE O PERÍODO FIXADO EM LEI. O interregno compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 deve ser desprezado da contagem dos períodos aquisitivos de vantagens temporais, licença-prêmio, licença-capacitação e outros mecanismos que decorram exclusivamente de determinado tempo de serviço e aumentem a despesa com pessoal, inclusive as vantagens por tempo de serviço atribuídas aos servidores civis e aos militares de conformidade com o artigo 3º, § 1º, da Emenda à Constituição do Estado nº 78, de 04 de fevereiro de 2020, os quais devem ser computados até 27 de maio de 2020 e retomados em 1º de janeiro de 2022.

4. ADMISSÃO E CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. REPOSIÇÃO DE CARGOS EFETIVOS E VITALÍCIOS VAGOS E QUE VIEREM A VAGAR. REPOSIÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO SEM AUMENTO DE DESPESA. Estão permitidas (i) as contratações temporárias (artigo 37, IX, da CF); (ii) as contratações de temporários para prestação de serviço militar; (iii) as reposições de cargos efetivos ou de cargos vitalícios que já estivessem vagos ou que vierem a vagar após 28 de maio de 2020; (iv) a reposição dos cargos de direção, chefia e assessoramento, desde que não acarretem aumento de despesa; e (v) as contratações de alunos de órgãos de formação de militares.

5. INAPLICABILIDADE DAS VEDAÇÕES AOS CARGOS DE NATUREZA POLÍTICA E ESPECIAL. É inaplicável o disposto no artigo 8º, inciso IV, da Lei Complementar nº 173/2020 aos cargos de natureza política e especial, como de Secretário de Estado e membros de Conselhos aos quais compete a direção superior de órgãos e entidades integrantes das Administrações Direta e Indireta.

6. REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO PARA REPOSIÇÃO DE CARGOS VAGOS E QUE VIEREM A VAGAR. Autoriza-se a abertura de concursos públicos para fins de provimento dos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

cargos efetivos ou vitalícios vagos e que vierem a vagar em quaisquer áreas da Administração Pública, desimportando a modalidade de vacância para tal fim.

7. SUSPENSÃO DE PRAZO DE VALIDADE DE CONCURSO PÚBLICO. POSSIBILIDADE. RESERVA LEGAL. É possível a suspensão do prazo de validade dos concursos públicos vigentes no Estado do Rio Grande do Sul mediante a edição de lei específica para tal desiderato.

8. VEDAÇÃO DE CONCESSÃO DE VANTAGEM, AUMENTO, REAJUSTE OU ADEQUAÇÃO DE REMUNERAÇÃO A MEMBROS DE PODER OU DE ÓRGÃO, SERVIDORES E EMPREGADOS PÚBLICOS E MILITARES. FUNÇÃO DE CONFIANÇA. POSSIBILIDADE. INAPLICABILIDADE DA LIMITAÇÃO DE AUMENTO DE DESPESA.

A vedação da concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, no período de eficácia temporal da Lei Complementar nº 173/2020, é excepcionalizada quando derivada de imposição legal anterior à calamidade pública ou de sentença judicial transitada em julgado. Conclui-se, portanto, que não está vedada a concessão ou atribuição de vantagens (indenizações, gratificações e adicionais) de caráter estritamente objetivo, tais como as gratificações ou os adicionais de insalubridade, periculosidade ou penosidade, bem como a designação de servidores para o exercício de funções de confiança e o deferimento do abono de permanência.

Posteriormente, sobreveio o Parecer n.º 18.349/20, da mesma autora, em que se verte entendimento quanto à não aplicação da vedação inserta no inciso IX do artigo 8.º da Lei Complementar Federal n.º 173/20 na hipótese de promoção da carreira, na exata medida em que este instituto não depende exclusivamente do transcurso do tempo, sendo exigido o preenchimento de outros requisitos, a escapar do espectro de incidência da norma legal sob lupa, consoante se depreende da passagem que ora se colaciona:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

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

E igual compreensão já foi engendrada pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, conforme se extrai da leitura do seguinte trecho do Parecer SEI n.º 9.357/20 ME:

40. Extrai-se do art. 8º, IX, que o mesmo não proibiu expressamente a promoção e a progressão funcional, o que evidencia que o intuito do legislador foi o de não vedar a sua concessão. **Isso porque, consoante destacado no PARECER Nº 27, de 2020, a ascensão funcional, em regra, não se dá exclusivamente por mero decurso de tempo, mas depende de abertura de vagas e de disputa por merecimento, de acordo com mecanismos de avaliação previstos em regulamento próprio.** Assim, e em razão disto, conclui-se que o art. 8º, IX, da LC nº 173, de 2020, não se aplica às promoções e progressões funcionais.

Transpondo, então, esta intelecção ao direito de incorporação da gratificação por exercício de função de confiança, tem-se que igualmente aqui, para a aquisição da vantagem, não basta o mero decurso do prazo estabelecido para tal fim, é preciso também que o servidor público mantenha a relação de fidúcia entabulada com a chefia superior, a bem de atender a adição de atribuições ou de responsabilidades destacadas em relação àquelas normalmente exigidas para o desempenho do cargo ou emprego ocupado pelo servidor e para o qual prestou concurso público, sob pena de exoneração da função, já que seu provimento tem natureza precária.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Sobre a natureza jurídica da função gratificada, a doutrina administrativista pondera:

2.3.7 Cargo em comissão – É o que só admite provimento em caráter provisório. São declarados em lei de livre nomeação (sem concurso público) e exoneração (art. 37, II), destinando-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (CF, art. 37, V).

Todavia, pela EC 19, o preenchimento de uma parcela dos **cargos em comissão** dar-se-á unicamente por servidores de carreira, nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei (art. 37, V). Portanto, nestas hipóteses o provimento não será totalmente livre, como ocorre com os não servidores, isto é, os sem vínculo efetivo anterior à nomeação. A lei ali referida será de cada entidade política, mas, especialmente na fixação dos percentuais mínimos, deverá observar o *princípio da razoabilidade*, sob pena de fraudar a determinação constitucional, no sentido de uma parte dos cargos em comissão ser provida de forma totalmente livre e outra, parcialmente, diante das limitações e condições previstas nessa lei. **A instituição de tais cargos é permanente, mas seu desempenho é sempre precário, pois quem os exerce não adquire direito à continuidade na função, mesmo porque a exerce por confiança do superior hierárquico; daí a livre nomeação e exoneração.**

Nestas hipóteses, a nomeação, embora livre, fica condicionada à observância dos requisitos previstos na lei federal, estadual, distrital ou municipal.

Neste campo, o legislador deve ter presente, sempre, advertência e alerta do STF no sentido de que “a criação de cargo em comissão em moldes artificiais e não condizentes com as praxes de nosso ordenamento jurídico e administrativo só pode ser encarada como inaceitável esvaziamento da exigência constitucional do concurso” – ou, por extensão, agora, da exigência de um percentual mínimo para os servidores de carreira, isto é, concursados. (*in* MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

FILHO, José Emmanuel; BURLE, Carla Rosado. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016. pp. 525/526)

14.11.5.2. Cargo em comissão e função de confiança (função gratificada)

Cabe uma diferenciação entre duas figuras jurídicas próximas. **O cargo em comissão, também denominado cargo de confiança, não se confunde com a chamada função de confiança, que consiste na assunção de atribuições diferenciadas e de maior responsabilidade por parte do ocupante de um cargo de provimento efetivo, ao que corresponde o pagamento de uma remuneração adicional.**

Portanto, determinadas tarefas diferenciadas e de grande relevo podem gerar a criação de cargos em comissão, mas também podem ser assumidas pelos ocupantes de cargos de provimento efetivo aos quais se atribui uma gratificação pecuniária - denominando-se esta última hipótese função de confiança.

A chamada função de confiança não consiste numa posição jurídica equivalente a um cargo público, mas na ampliação das atribuições e responsabilidades de um cargo de provimento efetivo, mediante uma gratificação pecuniária. Não se admite a concessão de tal benefício ao ocupante de cargo em comissão, na medida em que a remuneração correspondente abrange todas as responsabilidades e encargos possíveis.

(in JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 4ª ed. em e-book baseada na 12ª ed. impressa. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, Editora Revista dos Tribunais, 2016)

Assim é que, para além da simples fluência do lapso temporal, a incorporação de função gratificada necessita da constante manutenção da relação de confiança entre o servidor público (lato sensu) e sua chefia superior – daí seu provimento ser precário - no período exigido para a aquisição da vantagem de incorporação da verba, característica que impede a atração da vedação aposta no inciso IX do artigo 8.º da Lei Complementar Federal n.º 173/20, a qual, por



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

conter limitação, ainda que temporária, de aquisição de direitos, deve ter interpretação restritiva, como já bem sinalizado pela PFN no Parecer n.º 9.357/20, acima referido, *ex vi* do excerto que segue:

21. Verifica-se da literalidade do art. 8º, IX, da LC nº 173, de 2020, acima reproduzido, que o intuito do legislador com a referida previsão não é vedar a concessão de qualquer benefício ao servidor. Com efeito, denota-se da redação do referido dispositivo que, ao impedir a contagem de tempo como período aquisitivo, o mesmo possui eficácia **exclusiva**, tendo em vista que foi empregado o vocábulo "exclusivamente", além do aposto final "sem qualquer prejuízo para o efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins". O referido dispositivo, portanto, demanda interpretação restritiva, de modo que não soa possível alargar a semântica desta previsão para além da essência dos institutos paradigmas elencados na norma.

Desse modo, em resposta ao primeiro questionamento, tem-se que, por fugir ao escopo da regra destinada à vedação de concessão de vantagens que decorrem única e exclusivamente de decurso de interregno temporal, a incorporação de função gratificada pode se dar utilizando cômputo de período que avança no prazo de suspensão estabelecido na norma legal *sub examine*.

De outro quadrante, o desate em relação à segunda dúvida vazada neste expediente pode ser obtido a partir das diretrizes traçadas no precitado Parecer n.º 18.823/20, que analisa os óbices criados em matéria de pessoal pelo artigo 8.º da Lei Complementar Federal n.º 173/20, mormente em seu inciso I, consoante se colhe do seguinte trecho:

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

Isso porque, nos termos do inciso V do artigo 37 da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Constituição Federal, as funções gratificadas “destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento”, implicando, portanto, a designação do servidor público para tarefas que ultrapassam as regulares competências do cargo de provimento efetivo ou emprego público por ele ocupado, as quais se afiguram imprescindíveis à esmerada prestação dos serviços públicos em prol da população. Vale dizer, verifica-se uma especial oneração do servidor ocupante da função de confiança, que nela é investido mediante ato de designação, não se tratando de simples concessão de vantagem a que se refere o inciso I do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020.

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

Nesse norte, a Lei Complementar nº 173/2020 não implica vedação à designação de servidores para o exercício de funções de confiança.

Deveras, como visto, a reposição da função de confiança que vagar no curso do prazo estipulado pelo artigo 8.º, *caput*, da LC n.º 173/20 não restou afetada pelas proibições elencadas no mesmo dispositivo legal.

Sendo assim, a vagar a função de confiança em apreço, mesmo havendo o incremento de despesa em razão da incorporação da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

gratificação pelo exercício de função por parte do empregado que está por deixar a posição, impedimento não há ao gestor em realizar a nomeação de outro servidor para desempenhar sobredita função.

Em face desse panorama, traço as seguintes conclusões:

- a) o exercício de função de confiança em vínculo trabalhista havido por mais de 10 anos consecutivos pode autorizar, atualmente, quando houver previsão em norma coletiva, em que pese a reforma trabalhista levada a cabo no ano de 2017, a incorporação da vantagem pelo empregado público, nos termos apregoados pelo Parecer n.º 17.714/19;
- b) Sobredita incorporação, por não depender única e exclusivamente do decurso de tempo para a sua formação, à medida que o servidor possui um rol de atribuições destacadas daquelas que são habitualmente realizadas pelos demais servidores e, por tal razão, necessitam de comprometimento e disponibilidade além do usual, além da manutenção de relação de fidúcia com a chefia superior, pela característica de nomeação e demissão *ad nutum*, não é atingida pela proibição inserta no inciso IX do artigo 8.º da Lei Complementar Federal n.º 173/20, a permitir, portanto, que o cômputo do tempo necessário para aquisição da vantagem avance no período estipulado pelo *caput* do preceptivo legal em tela;
- c) Incorporado o direito à gratificação por exercício de função nos termos acima veiculados e deixando o servidor de ocupar a função até então titulada, igualmente não há óbice legal, notadamente aquele



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

contido no inciso I do artigo 8.º da Lei Complementar Federal n.º 173/20, para que a Administração proceda à reposição da função vaga por outro servidor (empregado), consoante já esclarecido no Parecer n.º 18.283/20.

É o parecer.

Porto Alegre, 31 de março de 2021.

Anne Pizzato Perrot,
Procuradora do Estado.

Ref. PROAnº 20/2159-0000415-0.

i

Ementa: AÇÕES DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS (COVID-19). ALTERAÇÕES NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LC 101/2000. PRELIMINARES. CONHECIMENTO PARCIAL DA ADI 6442. § 5º DO ART. 7º. NORMA DE EFICÁCIA EXAURIDA. MÉRITO. ARTS. 2º, § 6º; 7º E 8º. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS NORMAS. NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E RESPONSABILIDADE FISCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PADRÕES DE PRUDÊNCIA FISCAL. MECANISMOS DE SOLIDARIEDADE FEDERATIVA FISCAL. ENFRENTAMENTO DE CRISE SANITÁRIA E FISCAL DECORRENTES DA PANDEMIA. COMPETÊNCIA BASEADA NO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS, DA PROPORCIONALIDADE, DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. RENÚNCIA DE DEMANDA JUDICIAL. NORMA DE CARÁTER FACULTATIVO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR CONFLITOS FEDERATIVOS. IMPROCEDÊNCIA. 1. A Jurisdição Constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado, substancialmente alterado ou cuja eficácia já tenha se esgotado, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais. Precedentes. Não conhecimento da ADI 6442 quanto à impugnação do art. 5º, § 7º, da LC 173/2020. 2. Ausência de violação ao processo legislativo em razão de as deliberações no Congresso Nacional terem ocorrido por meio do Sistema de Deliberação Remota. Normalidade da tramitação da lei. Ausência de vício de iniciativa legislativa, uma vez que as normas versadas na lei não dizem respeito ao regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre a organização financeira dos entes federativos. 3. O § 6º do art. 2º da LC 173/2020 não ofende a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que a norma apenas confere uma benesse fiscal condicionada à renúncia de uma pretensão deduzida em juízo, a critério do gestor público respectivo. 4. O art. 7º, primeira parte, da LC 173/2020, reforça a necessidade de uma



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

gestão fiscal transparente e planejada, impedindo que atos que atentem contra a responsabilidade fiscal sejam transferidas para o próximo gestor, principalmente quando em jogo despesas com pessoal. A norma, assim, não representa afronta ao pacto federativo, uma vez que diz respeito a tema relativo à prudência fiscal aplicada a todos os entes da federação. 5. Quanto à alteração do art. 65 da LRF, o art. 7º da LC 173/2020 nada mais fez do que possibilitar uma flexibilização temporária das amarras fiscais impostas pela LRF em caso de enfrentamento de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional. **6. A norma do art. 8º da LC 173/2020 estabeleceu diversas proibições temporárias direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. Nesse sentido, a norma impugnada traz medidas de contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19.** 7. Os arts. 7º e 8º da LC 173/2020 pretendem, a um só tempo, evitar que a irresponsabilidade fiscal do ente federativo, por incompetência ou populismo, seja sustentada e compensada pela União, em detrimento dos demais entes federativos. A previsão de contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal, principalmente no cenário de enfrentamento de uma pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável. 8. As providências estabelecidas nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 versam sobre normas de direito financeiro, cujo objetivo é permitir que os entes federados empreguem esforços orçamentários para o enfrentamento da pandemia e impedir o aumento de despesas ao fim do mandato do gestor público, pelo que se mostra compatível com o art. 169 da Constituição Federal. Não há redução do valor da remuneração dos servidores públicos, uma vez que apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID-19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal. 9. O art. 2º, § 6º da LC 173/2020, ao prever o instituto da renúncia de direito material em âmbito de disputa judicial entre a União e os demais entes não viola o princípio do devido processo legal. Norma de caráter facultativo. 10. Incompetência originária do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para conhecer e dirimir conflito decorrente da aplicação do § 6º do art. 2º da LC 173/2020. Inaplicabilidade do art. 102, I, f, da CF, por ausência de risco ao equilíbrio federativo. 11. Conhecimento parcial da ADI 6442. Julgamento pela improcedência das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525. (grifo aposto)



Nome do arquivo: 0.12976899316354307.tmp

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR

DATA

CPF/CNPJ

VERIFICADOR

Anne Pizzato Perrot

01/04/2021 18:10:06 GMT-03:00

71028137087

Assinatura válida

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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 20/2159-0000415-0

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 **FUNDAÇÃO GAÚCHA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL**.

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 Trabalho e Assistência Social.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.



Nome do arquivo: 0.7519552996527535.tmp

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR

DATA

CPF/CNPJ

VERIFICADOR

Eduardo Cunha da Costa

08/04/2021 15:34:06 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.