ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

NUP 00100.000756/2022-44
PROA 22/1300-0009321-0

**PARECER N° 20.015/23**

Procuradoria de Pessoal

EMENTA:

READAPTAÇÃO. PARECER Nº 17.334/18. INTERPRETAÇÃO E ALCANCE.

1. Em face da orientação firmada no Parecer nº 17.334/18, incumbe à Administração adotar as providências administrativas que assegurem a devida equivalência de nível/classe aos servidores que, ao tempo da readaptação, tiverem sido indevidamente alocados na classe inicial da nova carreira, ou seja, que tiveram desconsideradas as promoções já auferidas na carreira de origem, com observância, porém, das limitações indicadas no mesmo Parecer.

2. Comportam correção do enquadramento exclusivamente as readaptações ocorridas (publicadas) a contar da data da aprovação do Parecer nº 17.334/18 pelo Procurador-Geral do Estado (19/07/2018).

3. A correção pode alcançar servidores atualmente inativos (sendo irrelevante se aposentados com direito à paridade ou pela média) ou falecidos, caso a readaptação tenha ocorrido após o marco temporal acima indicado.

4. A eventual correção deve se dar mediante publicação de ato de retificação da readaptação, corrigindo-se a informação relativa ao nível/classe de enquadramento inicial, e, quando cabível, de ato de retificação da(s) promoção(ões) subsequente(s), com os devidos ajustes de nível/classe.

5. O efeitos financeiros retroagirão à data de cada um dos atos retificados - readaptação e promoções.

6. Revisam-se eventuais orientações em sentido contrário e, em consequência, devem ser revistos os atos e procedimentos que indevidamente beneficiaram servidores cuja readaptação tenha se perfectibilizado antes de 19 de julho de 2018, dispensada, porém, a restituição ao erário dos valores indevidamente percebidos.

7. Aos servidores indevidamente beneficiados, cuja situação funcional será novamente modificada, deverá ser assegurado o contraditório e a ampla defesa.

8. Os servidores que tiveram sua readaptação equacionada judicialmente, em decisão já transitada em julgado, não são alcançados pela orientação do Parecer nº 17.334/18 e pelas providências ora preconizadas.

AUTORA: ADRIANA MARIA NEUMANN

Aprovado em 12 de junho de 2023.

---

A consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supp.pge.rs.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000756202244 e da chave de acesso e1541925

---

Documento assinado eletronicamente por ARTUR PAULO SANTOS DE MIRANDA, com certificado A1 institucional (supp.pge.rs.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 5396 e chave de acesso e1541925 no endereço eletrônico https://supp.pge.rs.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): ARTUR PAULO SANTOS DE MIRANDA, com certificado A1 institucional (supp.pge.rs.gov.br). Data e Hora: 12-06-2023 13:17. Número de Série: 9175295456435510057. Emissor: AC VALID BRASIL v5.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**PARECER**

**READAPTAÇÃO. PARECER Nº 17.334/18. INTERPRETAÇÃO E ALCANCE.**

1. Em face da orientação firmada no Parecer nº 17.334/18, incumbe à Administração adotar as providências administrativas que assegurem a devida equivalência de nível/classe aos servidores que, ao tempo da readaptação, tiverem sido indevidamente alocados na classe inicial da nova carreira, ou seja, que tiveram desconsideradas as promoções já auferidas na carreira de origem, com observância, porém, das limitações indicadas no mesmo Parecer.

2. Comportam correção do enquadramento exclusivamente as readaptações ocorridas (publicadas) a contar da data da aprovação do Parecer nº 17.334/18 pelo Procurador-Geral do Estado (19/07/2018).

3. A correção pode alcançar servidores atualmente inativos (sendo irrelevante se aposentados com direito à paridade ou pela média) ou falecidos, caso a readaptação tenha ocorrido após o marco temporal acima indicado.

4. A eventual correção deve se dar mediante publicação de ato de retificação da readaptação, corrigindo-se a informação relativa ao nível/classe de enquadramento inicial, e, quando cabível, de ato de retificação da(s) promoção(ões) subsequente(s), com os devidos ajustes de nível/classe.

5. O efeitos financeiros retroagirão à data de cada um dos atos retificados - readaptação e promoções.

6. Revisam-se eventuais orientações em sentido contrário e, em consequência, devem ser revistos os atos e procedimentos que indevidamente beneficiaram servidores cuja readaptação tenha se perfectibilizado antes de 19 de julho de 2018, dispensada, porém, a restituição ao erário dos valores indevidamente percebidos.

7. Aos servidores indevidamente beneficiados, cuja situação funcional será novamente modificada, deverá ser assegurado o contraditório e a ampla defesa.

8. Os servidores que tiveram sua readaptação equacionada judicialmente, em decisão já transitada em julgado, não são alcançados pela orientação do Parecer nº 17.334/18 e pelas providências ora preconizadas.

1. Trata-se de processo administrativo eletrônico encaminhado pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, com solicitação de orientação jurídica acerca da extensão da aplicabilidade do Parecer nº 17.334/18 e questionamentos acerca dos procedimentos administrativos decorrentes das promoções de servidores readaptados.

O expediente foi instaurado pelo Departamento Central de Gestão da Vida Funcional/SPGG que destacou a sequência de diretrizes traçadas nos Pareceres nº 14.419/05, 16.725/16 e 17.334/18 - que examinaram a situação remuneratória dos servidores readaptados - e, após, apontou remanescer dúvida sobre a aplicabilidade das conclusões do último Parecer mencionado às promoções concedidas antes de sua aprovação, bem como aos servidores já aposentados. Informou que o procedimento administrativo que vem sendo adotado em algumas Pastas consiste em uma "transposição das promoções", consubstanciada na soma das promoções ocorridas no cargo readaptado com aquelas auferidas ainda no cargo de origem, acarretando a alteração dos vencimentos do servidor (pela alteração do atributo "pagto excepcional"), mas sem publicação de ato correspondente a esta alteração na classe. Anexou cópia de promoção exarada pela Coordenadoria Setorial do Sistema de Advocacia de Estado junto à Secretaria da Saúde no PROA nº 19/2000-0035454-2, que acolheu, inclusive com efeitos financeiros retroativos, requerimento apresentado por servidora, readaptada no ano de 2001 e já aposentada, que postulou a transposição das promoções recebidas para a carreira de origem. Por fim, apresentou os seguintes questionamentos:

> 1) Está correta a providência de “transposição das promoções”, na qual se está alterando a referência de Classe do servidor Readaptado, utilizando-se da soma das promoções ocorridas tanto no cargo readaptado quanto no cargo de origem?
>
> 2) Se não, como proceder com os casos em que já se efetivou esta alteração de Classe?
>
> 3) Se sim, esta medida deve ser adotada para todos os servidores Readaptados?
>
> 4) Se sim, o mesmo entendimento deve ser aplicado aos servidores aposentados com paridade remuneratória? Deve se aplicar aos servidores aposentados por média salarial (sem paridade remuneratória)?
>
> 5) Se sim, é necessário registrar esta alteração de classe (referida como “transposição das promoções”) por publicação de atos no Diário Oficial do Estado? Qual o tipo de ato a ser publicado?
>
> • Retificação, Revisão ou Apostilamento ao ato de Readaptação?
>
> • Retificação, Revisão ou Apostilamento ao ato de Promoção mais recente?
>
> • Reenquadramento Funcional?
>
> • Alteração de Classe?
>
> • Transposição de Promoção?
>
> 6) Se sim, os efeitos pecuniários deverão ocorrer a partir de qual data?

Na sequência, a Assessoria Jurídica da SPGG sugeriu a remessa dos autos eletrônicos à PGE, para análise das questões formuladas pelo Departamento Central de Gestão da Vida Funcional.

A Coordenadora Setorial do Sistema de Advocacia de Estado atuante junto à SPGG anuiu com a remessa da consulta e, após o aval do Titular da Pasta, o expediente foi remetido a esta Procuradoria-Geral, sendo a mim distribuído para exame no âmbito da Equipe de Consultoria.

É o relato.

2. Na presente consulta, retorna-se ao sempre tormentoso tema da readaptação do servidor público, instituto disciplinado nos artigos 39 e seguintes da LC nº 10.098/94 nos seguintes termos:

Art. 39. Readaptação é a forma de investidura do servidor estável em cargo de atribuições e responsabilidades mais compatíveis com sua vocação ou com as limitações que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, podendo ser processada a pedido ou "exofficio".

§ 1.º A readaptação será efetivada, sempre que possível, em cargo compatível com a aptidão do servidor, observada a habilitação e a carga horária exigidas para o novo cargo.

§ 2.º A verificação de que o servidor tornou-se inapto para o exercício do cargo ocupado será realizada pelo órgão de perícia oficial, que indicará o cargo em que julgar possível a readaptação, mediante confirmação pelo órgão central de recursos humanos do Estado. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 15.450/20)

§ 3.º Definido o cargo, serão cometidas as respectivas atribuições ao servidor em estágio experimental, pelo órgão competente, por prazo não inferior a 90 (noventa) dias, o que poderá ser realizado na mesma repartição ou em outra, atendendo, sempre que possível, às peculiaridades do caso, mediante acompanhamento sistemático.

§ 4.º No caso de inexistência de vaga, serão cometidas ao servidor as atribuições do cargo indicado, até que se disponha deste para o regular provimento.

Art. 40. Se o resultado da inspeção médica concluir pela incapacidade para o serviço público, será determinada a aposentadoria do readaptando.

Art. 41. Em nenhuma hipótese poderá a readaptação acarretar aumento ou diminuição da remuneração do servidor, exceto quando se tratar da percepção de vantagens cuja natureza é inerente ao exercício do novo cargo.

Parágrafo único. Realizando-se a readaptação em cargo de padrão de vencimento inferior, ficará assegurada ao servidor a remuneração correspondente à do cargo que ocupava anteriormente.

Art. 42. Verificada a adaptabilidade do servidor no cargo e comprovada sua habilitação será formalizada sua readaptação, por ato de autoridade competente.

Parágrafo único. O órgão competente poderá indicar a delimitação de atribuições no novo cargo ou no cargo anterior, apontando aquelas que não podem ser exercidas pelo servidor e, se necessário, a mudança de local de trabalho.

E muito embora esta Procuradoria-Geral houvesse fixado orientação no sentido de que, uma vez readaptado o servidor, sua vida funcional passaria a ser regida pelas normas do novo cargo, encerrando-se sua relação com a situação anterior (Parecer nº 14.419/05), essa orientação foi revisada no Parecer nº 16.258/14, a partir do qual, em atenção ao entendimento jurisprudencial majoritário, passou-se a adotar o entendimento de que o readaptado, mesmo vindo a prover novo cargo, permanece vinculado, em particular quanto às regras remuneratórias, ao antigo, percebendo a remuneração daquele, bem como se beneficiando das revisões e outros benefícios direcionados para a carreira a que se vinculava originariamente.

E mais recentemente a Emenda Constitucional nº 103/10, ao constitucionalizar o instituto da readaptação mediante inclusão do § 13 no art. 37 da CF/88, corroborou a determinação de manutenção da remuneração de origem, ao estabelecer que "O servidor público titular de cargo efetivo poderá ser readaptado para exercício de cargo cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, enquanto permanecer nesta condição, desde que possua a habilitação e o nível de escolaridade exigidos para o cargo de destino, mantida a

remuneração do cargo de origem."

Contudo, a orientação administrativa adotada pelo Parecer nº 16.258/14 suscitou dúvidas acerca das providências administrativas para compatibilização do direito à percepção da remuneração do cargo de origem com a realidade de não mais encontrar-se o servidor no efetivo exercício das funções do referido cargo. Assim, no intuito de equacionar esses aspectos, foi exarado o Parecer nº 16.725/16 que, no tópico que aqui interessa - promoções -, assim assentou:

> E o servidor readaptado estará efetivamente submetido a um regime jurídico híbrido, vale dizer, será promovido segundo as regras da carreira que passou a integrar, incidindo, porém, a diferença percentual entre os graus prevista na antiga carreira sobre o vencimento do seu cargo de origem. E não há como ser de outra forma, pois se, de um lado, assegurada está a remuneração do cargo para o qual foi nomeado, de outra banda, ao ser readaptado, nos termos dos artigos 10, inciso II, e 55, inciso III, ambos da LC nº 10.098/94, o servidor deixa vago o cargo de origem e passa a preencher um cargo de outra carreira, fazendo jus à progressão funcional própria da nova carreira, mas com efeitos financeiros sobre a remuneração do cargo de origem.

Posteriormente, tendo a Administração reputado insuficiente a anterior orientação, pela ausência de enfrentamento de aspectos objetivos a serem equacionados para viabilizar a concessão de promoção aos readaptados, foi exarado o Parecer nº 17.334/18, que fixou a seguinte diretriz:

> Assim, em síntese apertada, pode-se dizer que, nos termos do Parecer acima [Parecer nº 16.725/18], o servidor readaptado estará efetivamente submetido a um regime jurídico híbrido, sendo promovido segundo as regras da carreira que passou a integrar, mantendo sua vinculação remuneratória com o cargo anterior – como quer a jurisprudência local – o que implica fazer incidir, porém, a diferença percentual entre os graus prevista na antiga carreira sobre o vencimento do seu cargo de origem.
>
> Ou seja, com a alteração de carreiras decorrente da readaptação e, ao mesmo tempo, a necessidade de manutenção do padrão remuneratório do servidor, este, pelo que se depreende da orientação traçada, será promovido na nova carreira, passando de nível a nível, porém sendo beneficiado financeiramente com as previsões constantes na carreira a que pertenceu até o momento da readaptação.
>
> **Isto leva à conclusão de que, havendo disparidade de níveis entre a carreira anterior e a nova, poderá haver defasagem no que se refere às conexões entre a subida de nível da nova carreira e o percentual referencial equivalente na carreira anterior, sobretudo se houver diferenciação a menor nos níveis entre as duas carreiras.**
>
> **Tal nos conduz à necessidade de reconhecer que a readaptação, nestes termos – servidor com direito à ascenção funcional em conformidade com o novo cargo (no qual foi readaptado) e repercussão financeira baseada no previsto para a carreira a que pertencia o cargo antigo – deverá promover e assegurar a paridade entre os níveis possíveis de progressão funcional em ambos.**
>
> **Dessa forma, o servidor readaptado terá como limite máximo de possibilidades de ascensão funcional os níveis previstos para o cargo original, ficando limitado, de um lado, a tantos quantos forem estes se na carreira original houvesse menos níveis do que na nova e, de outro, ao último nível da carreira nova, acaso nesta haja menos ou**

> **iguais níveis que a anterior.**
>
> Exemplificativamente, se a carreira anterior, por hipótese, houvesse cinco níveis e na nova seis ou mais níveis, o servidor ascenderia até o quinto nível, como se estivesse na carreira original. Da mesma forma, acaso a situação fosse invertida – mais níveis na carreira original (sete) e menos na nova (cinco) – o servidor poderia atingir o quinto nível na nova carreira, com a repercussão financeira em concordância com os índices previstos na carreira primitiva.
>
> Tudo isso para compatibilizar esta hibridização promovida pelo processo de readaptação, visando promover e assegurar o equilíbrio financeiro previsto nos termos do art. 41 da LC nº 10098/94, conforme orientação jurisprudencial.
>
> Portanto, retomando as questões postas, **pode-se dizer que, desde logo, se o servidor readaptado estava, quando da readaptação, no último nível da carreira original não terá possibilidade de ascensão funcional no novo cargo**, o que responde à interrogação de número dois.
>
> Da mesma forma, a resposta à questão de número três já vem em consequência, quando se observa que **o limite às promoções é aquele do número de níveis passíveis de serem atingidos como se no cargo originário estivesse, se neste houvesse menos ou igual número de níveis, porém se houvesse mais níveis, ficará limitado pelo número de níveis do novo cargo. Dito de outra forma, se na carreira nova houver mais níveis que na original, ficará limitado ao número de níveis da carreira na qual foi readaptado.**
>
> Se assim não fosse, não se asseguraria a garantia financeira prevista em lei, em consonância com a jurisprudência gaúcha.
>
> Agora, para tratar da primeira pergunta posta na consulta, inexistindo determinação legal específica, é preciso ter em mente as duas respostas anteriores, compatibilizando a movimentação na carreira à garantia financeira do servidor.
>
> Assim, considerando-se o até agora dito, **a melhor resposta seria a compatibilização do nível de readaptação com aquele no qual se encontra o servidor na carreira de origem. Ou seja, deve-se promover a equivalência dos níveis. Portanto, se estiver no primeiro nível na carreira primitiva deverá ser readaptado no primeiro da nova carreira e, assim sucessivamente.**
>
> **Ainda, se na nova carreira houver menos níveis do que na anterior, estando em nível superior no cargo original em relação aos previstos para o novo cargo, deverá ser readaptado no último nível da nova carreira**. (destaquei)

Portanto, assim visualizado o entendimento assentado no Parecer nº 17.334/18, tem-se que a resposta ao primeiro questionamento é positiva, ou seja, decorre da orientação nele assentada a necessidade de adoção das providências administrativas para assegurar a devida equivalência de nível/classe aos servidores que, ao tempo da readaptação - desde que efetivada a partir de 19 de julho de 2018, data do APROVO do Procurador-Geral, como adiante será explicitado -, tiverem sido indevidamente alocados na classe inicial da nova carreira, isto é, que tiveram desconsideradas as promoções já auferidas na carreira de origem. Contudo, na adoção dessas providências, devem ser igualmente observadas as limitações indicadas no Parecer (a ascensão funcional fica limitada ao número de níveis/classes previstos para o cargo original e ao último nível da nova carreira, acaso nesta existam menos ou igual quantidade de níveis que a anterior).

Contudo, no que respeita aos servidores alcançados pela orientação firmada no Parecer nº 17.344/18, necessário ponderar que é sólida a posição desta Casa no sentido de que a revisão de orientação jurídico-administrativa têm eficácia para o futuro, não retroagindo, em regra, para afetar situações antes constituídas. Nesse sentido, oportuna a transcrição de excerto do Parecer nº 14.767/07:

> Outrossim, modificada a jurisprudência administrativa, para adotar o entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal, conveniente assentar que terá a mesma incidência imediata, a partir de sua aprovação, mas não alcança o que já sucedeu, devendo ser mantidos todos os atos praticados em conformidade com a orientação anterior. E isto porque, tratando-se de interpretação de normas legais, tendo a Administração adotado uma delas, durante determinado período, com forte amparo doutrinário e jurisprudencial, os fatos e situações criados no passado e cujos efeitos nele se esgotaram devem ser respeitados, mesmo quando submetidos ao exame do Poder Judiciário, já que, nestas hipóteses, incumbirá a este decidir em definitivo a questão.
>
> Dito de outro modo, a aplicabilidade da orientação contida nos Pareceres da Procuradoria-Geral do Estado se inicia após sua regular expedição, com o acolhimento por parte do Titular da Casa - Procurador-Geral do Estado - e/ou do reconhecimento do Chefe do Executivo estadual, nos casos em que couber.(destaquei)

Enquanto que o Parecer nº 14.980/09 explicita os fundamentos da diretriz adotada:

> De início cabe lembrar que a orientação jurídica do Estado é competência e tarefa constitucional desta Procuradoria-Geral, como preceitua a Constituição do Estado de 1989, de todos conhecida no âmbito da Administração Pública.
>
> Portanto, tratando-se de servidor público estadual, a matéria concernente à sua situação funcional fica à mercê desta orientação, a qual pauta a atuação do gestor público, ganhando, inclusive, estatura normativa quando aprovado pelo Chefe do Executivo estadual.
>
> No presente caso, a dúvida emerge da revisão de orientação posta por esta PGE/RS, para o caso da alteração de nível de professores da rede pública estadual portadores de titulação em licenciatura curta.
>
> Em um primeiro momento, instada, esta Casa manifestou-se no sentido da viabilidade de promover-se a progressão funcional de tais servidores quando obtivessem titulação em nível de pós-graduação. Após, ante posição assentada da justiça estadual; tal postura foi revista, passando-se a entender em sentido contrário, ou seja, pela impossibilidade de o professor estadual progredir diretamente do nível 3 para o nível 6 da carreira do magistério.
>
> A questão que se põe, então, diz com os efeitos que se produzem ante tal mudança de orientação jurídica posta pelo órgão constitucional de consultoria jurídica do ente público.
>
> Para solver tal interrogação parece-nos que se deve partir da forma legal que marca a ação do Estado. Ou seja: toda atuação do ente público deve se dar sob o signo da legalidade e, portanto, não lhe é reconhecido agir diferentemente sob pena de produzir atos viciados quanto à sua validade.
>
> Por outro lado, há que se considerar, ainda, que toda a atuação sob a pauta da norma jurídica imprescinde da sua explicitação hermenêutica. Dito de outra forma, o texto da norma não se dá a conhecer de forma imediata ou sem a intermediação do intérprete.

Assim sendo, a edição de Parecer por parte deste órgão consultivo vem ao encontro do objetivo de constituir o significado da norma jurídica e, com isso, viabilizar a ação estatal sob o signo da legalidade.

Deste modo, a atuação do gestor público, com base na lei, vem acompanhada do processo de interpretação da norma jurídica, através do qual se torna viável a prática de atos administrativos que se conectam com o sentido que a lei conforma e que é verificado pelo intérprete.

A norma advém do texto normativo interpretado. Tal assertiva implica compreender que a ação administrativa legal é aquela que se conforma com a pauta presente no texto legal interpretado.

A PGE/RS atuando como intérprete da lei na sua tarefa de consultoria aos órgãos públicos promove, assim, a concretização do sentido do texto da lei e, com isso, orienta a ação estatal.

Portanto, com a edição do Parecer 14072/04, deu-se à norma jurídica interpretada um significado por meio do qual se entendia possível o atingimento do nível 6 da carreira do magistério público estadual com a simples obtenção de titulação em nível de pós-graduação, sem a necessidade de estar ocupando posição no nível 5 da mesma.

Em razão disso, a Administração Pública, como informado na fl. 67, efetivou um conjunto de promoções que se fizeram tendo por base legal a norma interpretada pela PGE/RS.

Em 2006, esta mesma Casa realizou, em novas circunstâncias, uma reinterpretação do texto normativo, agora, concluindo pela impossibilidade de as promoções na carreira não observarem a seqüência dos níveis, bem como exigir a titulação em licenciatura plena do professor.

Com isso criou-se uma situação inusitada, pois tem-se na mesma carreira pública servidores que detêm a mesma titulação ocupando posições funcionais distintas ante interpretações contraditórias promovidas pelo órgão de consultoria jurídica do Estado.

Como consequência, questiona-se acerca da incidência ou não da orientação revisora àquelas situações jurídicas que se consolidaram sob a égide da orientação revisada.

Tenho, pelo que foi dito acima, que sendo a norma jurídica aquela que emerge da ação interpretativa do texto legal, o ato jurídico levado a cabo pela Administração Pública com fundamento na lei interpretada constitui-se como uma prática administrativa que está subsumida na legalidade exigida pelo princípio constitucional incidente nas práticas de gestão pública. Como consequência estes mesmos atos produziram seus efeitos e consolidaram situações e posições jurídicas que agora não podem ser simples e objetivamente desconstituídas ou terem sua validade questionada, o que implicaria na sua revisão e consequente retorno dos servidores à posição pretérita.

As questões que se põem não dizem respeito apenas e tão-só à estabilidade das situações jurídicas pelo decurso do tempo ou da posição subjetiva do beneficiário. Aqui, o que importa sobretudo é a compreensão efetiva do significado do texto normativo, a qual dá suporte à legalidade das práticas públicas realizadas sob os limites então postos.

Dessa forma, aqueles servidores que obtiveram progressão funcional sob os auspícios da orientação contida no Parecer 14072/04 têm a sua situação funcional alicerçada em ato jurídico editado em conformidade com a norma que foi retirada do texto legal pela hermenêutica que se lhe promoveu.

(...)

Assim, enfrentando a primeira questão antes transcrita, há que se lhe dar resposta

negativa, partindo do pressuposto de que a norma hermeneuticamente construída deu, à época, suporte legal para os atos de promoção levados a cabo pelo gestor público competente.(destaquei)

Igualmente no Parecer nº 15.004/09 restou assentado:

(...) A superveniência de nova orientação exarada por meio de Parecer não tem o condão de atingir requerimentos pretéritos já solvidos de acordo com o posicionamento vigente ao tempo em que decididos. O entendimento a ser aqui observado é o mesmo que impede o novo ajuizamento de idêntica ação judicial já julgada improcedente e já afetada pela coisa julgada, apenas porque o entendimento jurisprudencial sobre a matéria alterou-se no sentido de viabilizar a pretensão que antes não era acolhida pelo Poder Judiciário.

Traçando-se um paralelo com o instituto da revogação dos atos administrativos, pode-se dizer que a alteração de orientação jurídico-normativa deve produzir efeito similar ao da revogação, ou seja, "ex nunc". Isso porque o entendimento que sofre a modificação - assim como o que lhe altera - é exarado em conformidade com a lei e, por isso, os efeitos que já produziu devem ser respeitados, sob pena de rechaçar-se o princípio da segurança jurídica. (destaquei)

Ainda, em idêntico sentido, a lição lançada no Parecer nº 15.287/10:

Parecer, segundo o ensinamento de Diógenes Gasparini (in Direito Administrativo, 4. ed. - São Paulo: Saraiva, 1995, p. 86), "é a formula segundo a qual certo órgão ou agente consultivo expede opinião técnica sobre matéria submetida à sua apreciação. Pode ser normativo, se, ao ser aprovado, tornar-se obrigatório para os casos idênticos que surgirem no futuro." Este é precisamente o caso no Estado do Rio Grande do Sul no que concerne à orientação jurídico-normativa que compete, dentre outras atribuições, à Procuradoria-Geral do Estado (cf. art. 115, I, da Constituição Estadual). E em razão de tal caráter, integra-se entre os atos administrativos com efeito normativo, devendo ser obedecido durante a sua vigência (cf. ob. cit., p. 70), já tendo sido observado no Parecer nº 8.415/90, exarado pela Procuradora do Estado Eunice Nequete Machado, que "é dever do Estado aplicar a lei de acordo com a orientação que sua própria Procuradoria de Estado eleja como a mais correta e conveniente do ponto de vista jurídico".

Logo, tem o Parecer exarado como orientação jurídico-normativa para a Administração Estadual o valor de lei administrativa, e, como tal, está sujeito ao regramento da Lei de Introdução ao Código Civil, inclusive no que diz respeito à sua aplicação no tempo, onde a regra é a irretroatividade dos seus efeitos, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, fazendo-se oportuno transcrever:

"O próprio de lei nova, como de qualquer regra geral (regulamento, regimento, estatuto) é sua incidência imediata. Com efeito, presume-se que a norma geral produzida o foi justamente por ser mais adequada para regular as espécies do que o diploma pretérito. Nisto não há qualquer contumélia a fatos e situações que no passado se exauriram ou nele se perfizeram, pois regra superveniente regula situações presentes e futuras. O que ocorreu no tempo transacto está a salvo de sua incidência. Em suma: porque visa reger aquilo que ora existe ou que ainda vai existir, não atinge o que já sucedeu. Respeita fatos e situações que se criaram no passado e cujos efeitos nele se esgotaram ou simplesmente

> se perfizeram juridicamente.
>
> (...) Com efeito, o alcance normal das regras novas é apanhar apenas o que está em curso e o que virá a surgir. Em suma: disposições presentes voltam-se para situações jurídicas presentes ou futuras; não para situações vencidas. Se pretendesse atingi-las, estaria ofendendo fatos consumados ou atos jurídicos perfeitos." (Celso Antônio Bandeira de Mello, Aplicação da Lei no Tempo em Direito Administrativo, in RDA 134/11- 21) (destaquei)

Em resumo, a alteração na orientação jurídico-administrativa não atinge fatos ou situações que se consolidaram anteriormente a ela, preservando-se o ato jurídico perfeito e a segurança das relações constituídas em conformidade com a anterior orientação.

E a Lei nº 15.612/21, que dispõe sobre o processo administrativo estadual, conforta essa diretiva, como sobressai do disposto no inciso XIII de seu artigo 3º:

> Art. 3º No processo administrativo estadual, serão observados, entre outros, os critérios de:
>
> (...)
>
> XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Em consequência, considerando que as diretrizes a serem observadas pela Administração para o correto enquadramento funcional nas classes/níveis de servidores a serem readaptados, bem como as demais balizas para a concessão das futuras promoções, foram fixadas pelo Parecer nº 17.334/18, a data de sua aprovação pelo Procurador-Geral do Estado (19/07/2018) constitui o marco a ser observado para delimitar os servidores que deverão ter seus atos de readaptação e de promoção retificados.

Dito de outro modo: somente as readaptações ocorridas (publicadas) a contar de 20 de julho de 2018 são aptas a serem revisadas para, caso necessário, ser corrigido o enquadramento funcional inicial do servidor na classe/nível da carreira em que foi readaptado, consoante as diretrizes firmadas no Parecer nº 17.334/18. Os atos de readaptação anteriores, equacionados de acordo com a orientação administrativa vigente ao tempo em que decididos, não comportam alteração.

Nessa medida, poderão ser alcançados pela retificação servidores readaptados que na atualidade já se encontrem inativos - sendo irrelevante, para essa finalidade, se a inativação se deu com direito à paridade ou pela média - e mesmo servidores eventualmente falecidos, sendo bastante que o ato de readaptação tenha sido publicado após 19 de julho de 2018.

E tendo havido equívoco no momento da formalização da readaptação, faz-se necessária a publicação, inicialmente, de ato de retificação da readaptação, corrigindo-se a informação relativa ao nível/classe de enquadramento inicial do servidor no novo cargo e, como consequência necessária, quando cabível, a publicação de ato de retificação da(s) promoção(ões) subsequente(s), com os devidos ajustes de nível/classe, com as limitações postas no Parecer nº 17.334/18.

Ademais, na espécie, como trata-se de correção de erro administrativo, uma vez que não observada a orientação fixada pelo Parecer nº 17.334/18 (uma vez que admitidas exclusivamente retificações de readaptações posteriores à aprovação do aludido Parecer), os efeitos financeiros

retroagirão à data de cada um dos atos retificados, isto é, o servidor fará jus à percepção das diferenças decorrentes da alteração do enquadramento inicial a contar da publicação do ato original de readaptação, que será objeto de retificação, e das diferenças de classe/nível decorrentes das promoções a contar da data da publicação original de cada promoção eventualmente também objeto de retificação.

Em decorrência do exposto, resultam revisadas as eventuais orientações em sentido contrário (inclusive a promoção exarada pela Coordenadora Setorial do Sistema de Advocacia de Estado junto à Secretaria da Saúde no PROA nº 19/2000-0035454-2), devendo ser revistos os atos e procedimentos que, invocando o Parecer nº 17.334/18, indevidamente beneficiaram servidores cuja readaptação já havia se perfectibilizado antes de sua aprovação (19 de julho de 2018).

Não obstante, como a alteração de classe/nível decorreu de equívoco acerca do alcance da diretriz firmada no Parecer nº 17.334/18, incide no caso a tese firmada no Tema Repetitivo nº 531 do Superior Tribunal de Justiça (*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.*), sendo dispensada a restituição aos cofres públicos dos valores percebidos.

Ainda, em relação a estes servidores indevidamente beneficiados deve ser também observada a orientação firmada no Parecer nº 15.734/12: *"I) no exercício do dever de autotutela, impõe-se a observância, pela Administração, do princípio do contraditório e da ampla defesa, oportunizando-se ao administrado a efetiva possibilidade de manifestação e impugnação, quando do ato a ser revisado puder resultar restrição de direitos".*

Por fim, como numerosos servidores obtiveram pronunciamento jurisdicional acerca de sua readaptação, importa destacar que a coisa julgada judicial prevalece sobre a diretriz administrativa, de modo que servidores que tiveram sua situação funcional de readaptação equacionada judicialmente, em decisão já transitada em julgado, não deverão ter sua situação funcional modificada em decorrência da orientação do Parecer nº 17.334/18 e das providências ora preconizadas.

3. Face ao exposto, conclui-se que:

a) decorre da orientação firmada no Parecer nº 17.334/18 a necessidade de adoção das providências administrativas que assegurem a devida equivalência de nível/classe aos servidores que, ao tempo da readaptação, tiverem sido indevidamente alocados na classe inicial da nova carreira, ou seja, que tiveram desconsideradas as promoções já auferidas na carreira de origem, com observância, porém, das limitações indicadas no mesmo Parecer;

b) apenas as readaptações ocorridas (publicadas) a contar da data da aprovação do Parecer nº 17.334/18 pelo Procurador-Geral do Estado (19/07/2018) comportam revisão;

c) podem eventualmente ser beneficiados servidores atualmente inativos (sendo irrelevante se aposentados com direito à paridade ou pela média) ou falecidos, na hipótese de readaptação perfectibilizada após o marco temporal acima indicado;

d) em relação aos servidores beneficiados pela alteração da diretriz administrativa, se faz

necessária a publicação, inicialmente, de ato de retificação da readaptação, corrigindo-se a informação relativa ao nível/classe de enquadramento inicial, e, quando cabível, a publicação de ato de retificação da(s) promoção(ões) subsequente(s), com os devidos ajustes de nível/classe;

e) os efeitos financeiros retroagirão à data de cada um dos atos retificados - readaptação e promoções;

f) revisam-se as eventuais orientações em sentido contrário e, em consequência, devem ser revistos os atos e procedimentos que indevidamente beneficiaram servidores cuja readaptação havia se perfectibilizado antes de 19 de julho de 2018, dispensada, porém, a restituição ao erário dos valores indevidamente percebidos;

g) aos servidores indevidamente beneficiados, cuja situação funcional será novamente modificada, deverá ser assegurado o contraditório e a ampla defesa;

h) os servidores que tiveram sua readaptação equacionada judicialmente, em decisão já transitada em julgado, não são alcançados pela orientação do Parecer nº 17.334/18 e pelas providências ora preconizadas.

É o parecer.

Porto Alegre, 13 de janeiro de 2023.

ADRIANA NEUMANN,
Procurador(a) do Estado.

NUP 00100.000756/2022-44
PROA 22/1300-0009321-0

---

A consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supp.pge.rs.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000756202244 e da chave de acesso e1541925

---

Documento assinado eletronicamente por ADRIANA MARIA NEUMANN, com certificado A1 institucional (supp.pge.rs.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 5184 e chave de acesso e1541925 no endereço eletrônico https://supp.pge.rs.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): ADRIANA MARIA NEUMANN, com certificado A1 institucional (supp.pge.rs.gov.br). Data e Hora: 26-01-2023 17:28. Número de Série: 9175295456435510057. Emissor: AC VALID BRASIL v5.