



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

NUP 00100.000394/2025-34
PROA 25/2158-0001465-8

PARECER Nº 21.443/25

Procuradoria de Pessoal

EMENTA:

FUNDAÇÃO DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DO RIO GRANDE DO SUL. ADMISSÃO PARA EMPREGO EM COMISSÃO DE EX-EMPREGADA QUE PERCEBE REFORÇO DE PROVENTOS. POSSIBILIDADE.

A Lei nº 13.437/10, que criou o reforço de proventos, não contém expressa vedação ao retorno do ex-empregado ao quadro funcional, mas, em face da natureza previdenciária do benefício, a possibilidade de nova investidura deve ser examinada à luz do § 10 do artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Em consequência, é juridicamente viável a cumulação do benefício com a remuneração do emprego em comissão de Diretor de Estabelecimento, criado pela Lei nº 14.474/14, porque comporta enquadramento na ressalva da parte final do referido dispositivo constitucional.

AUTORA: ADRIANA MARIA NEUMANN

Aprovado em 18 de agosto de 2025.

Documento assinado eletronicamente de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 7104801 e chave de acesso 9beb90b6 no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRÍCIA FORMENTIN DOS SANTOS. Data e Hora: 18-08-2025 09:09. Número de Série: 695622822818465985318900911. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000394202534 e da chave de

acesso 9beb90b6



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

FUNDAÇÃO DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO DO RIO GRANDE DO SUL. ADMISSÃO PARA EMPREGO EM COMISSÃO DE EX-EMPREGADA QUE PERCEBE REFORÇO DE PROVENTOS. POSSIBILIDADE.

A Lei nº 13.437/10, que criou o reforço de proventos, não contém expressa vedação ao retorno do ex-empregado ao quadro funcional, mas, em face da natureza previdenciária do benefício, a possibilidade de nova investidura deve ser examinada à luz do § 10 do artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Em consequência, é juridicamente viável a cumulação do benefício com a remuneração do emprego em comissão de Diretor de Estabelecimento, criado pela Lei nº 14.474/14, porque comporta enquadramento na ressalva da parte final do referido dispositivo constitucional.

1. Trata-se de processo administrativo eletrônico em que a Secretaria de Sistemas Penal e Socioeducativo (SSPS) solicita orientação sobre a viabilidade jurídica de nomeação de ex-empregada da Fundação de Atendimento Socioeducativo do Rio Grande do Sul (FASE), desligada em razão da adesão ao reforço de proventos, para exercer o emprego em comissão de Diretora de Estabelecimento na referida entidade fundacional.

O expediente foi inaugurado no âmbito da FASE para tramitar a admissão de ex-empregada, indicada pela Casa Civil para a função de Diretora de Estabelecimento em Centro de Atendimento de Semiliberdade.

Com a informação de que a interessada foi Assistente Social da Fundação no período de 03/08/1982 a 30/11/2014, sob vínculo celetista e teve sua rescisão motivada pela adesão ao reforço de proventos, o expediente foi encaminhado ao exame da Assessoria Jurídica da FASE, que apontou óbice legal à nova admissão da ex-empregada, ainda que na condição de Diretora de Estabelecimento, considerando que o desligamento é previsto na legislação de regência do reforço de proventos como um dos requisitos para sua percepção.

Remetido o feito à Procuradoria Setorial junto à SSPS, esta ponderou inexistir vedação expressa, na Lei Estadual nº 13.437/10, de retorno de ex-empregado para exercer função em comissão e concluiu pela viabilidade de cumulação, diante do disposto no

§ 10 do artigo 37 da Constituição Federal. Ao final, em face da divergência interpretativa, considerou pertinente o envio de consulta à Procuradoria-Geral do Estado para análise, o que acolhido pelo titular da Pasta.

É o relato.

2. A interessada fora contratada pela FASE em 03 de agosto de 1982 para o emprego de assistente social (depois, ao tempo da rescisão, denominado Analista - Assistente Social) e teve o contrato de trabalho encerrado, a pedido, em 01 de dezembro de 2014. O desligamento constituía uma das condições para que pudesse auferir o reforço de proventos, conforme previsto na Lei nº 13.437/10 e no Decreto nº 47.365/10:

Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a conceder Reforço de Proventos aos empregados das fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público Estadual, filiados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, nos termos definidos nesta Lei.

Art. 2º - O Reforço de Proventos será concedido, na forma calculada nos arts. 4.º e 5.º, aos empregados das entidades descritas no art. 1.º, cumpridos os seguintes requisitos:

I – tenham sido admitidos no serviço público, em qualquer entidade ou esfera de governo, até a data de 5 de outubro de 1983;

II – apresentem comprovante de concessão de benefício de aposentadoria no RGPS;

III – formalizem pedido de desligamento do emprego ou contrato de trabalho que mantenham com a fundação;

IV – requeiram, por escrito, dentro do prazo estipulado na presente Lei, ao dirigente da entidade com a qual mantenham vínculo empregatício ou contrato de trabalho a concessão do Reforço de Proventos.

Parágrafo único - O desligamento a que se refere o inciso III deste artigo somente será efetivado no momento da concessão do Reforço de Proventos. (destaquei)

Art. 1º O Reforço de Proventos será concedido, nos termos da Lei nº 13.437, de 05 de abril de 2010, aos empregados das funções de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público Estadual, filiados ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, que atendam aos seguintes requisitos:

I - tenham sido admitidos no serviço público, em qualquer entidade ou esfera de governo, até a data de 05 de outubro de 1983;

II - apresentam comprovante de concessão de benefício de aposentadoria no RGPS;

III - formalizem pedido de desligamento do emprego ou contrato de trabalho que mantenham com a fundação;

IV - requeiram, por escrito, dentro do prazo estipulado na Lei, ao dirigente da entidade com a qual mantenham vínculo empregatício ou contrato de

trabalho a concessão do Reforço de Proventos.

§ 1º Entende-se como serviço público, para fins de presente Decreto, o tempo de serviço prestado, mediante vínculo empregatício, contrato, designação ou nomeação em:

I - órgão da administração direta, de qualquer dos Poderes, da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios,

II - órgão da administração indireta criada por Lei da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, sob a forma de autarquia, autarquia especial, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista;

III - fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

§ 2º Não poderá ser considerado como serviço público, para fins do presente Decreto, o serviço prestado:

I - mediante contrato de estágio;

II - empresa privada contratada para prestação de serviço, em qualquer órgão da administração pública, autarquia ou fundação criada, instituída ou mantida pelo Poder Público.

§ 3º Não será concedido o Reforço de Proventos para empregados que apresentarem interrupções do vínculo com o serviço público, conforme definido no presente Decreto, entre as datas de 05/10/1983 e 05/10/1988.

Art. 2º Junto com o pedido de concessão do Reforço de Proventos, firmado pelo empregado, deverão ser anexados os seguintes documentos:

I - comprovante de tempo de serviço público, conforme definido nos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 1º deste Decreto, exceto para o empregado que tiver vínculo com a entidade desde a data de 05/10/1983;

II - comprovante da concessão e manutenção do benefício de aposentadoria no RGPS;

III - comprovante atualizado no valor do benefício de aposentadoria recebido no RGPS;

IV - declaração de conhecimento e aceitação da obrigatoriedade de requerer a desligamento quando for concedido o Reforço de Proventos.

Art. 3º Os prazos máximos para a protocolização de pedidos de Reforço de Proventos serão apurados conforme o seguinte:

I - 12 (doze) meses, a contar de 05/04/2010, para os empregados que, na mesma data, já tenham cumprido as condições previstas no art. 2º deste Decreto;

II - 12 (doze) meses, a contar da data de implementação de todos os requisitos definidos no art. 2º deste Decreto, para os demais empregados.

Art. 4º Compete à fundação que o empregado estiver vinculado, receber os pedidos, analisar, deferir ou indeferir e publicar a concessão do Reforço de Proventos, bem como indicar o prazo do início de percepção do mesmo.

§ 1º Os pedidos deferidos deverão ser publicados em até 30 (trinta) dias antes da data de início da percepção do Reforço de Proventos.

§ 2º Após a publicação da concessão do Reforço de Proventos e indicação da data de início da percepção da vantagem, o empregado requerente deverá apresentar, ao setor competente da respectiva fundação, no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis, documento comprobatório do valor atual do benefício de aposentadoria no RGPS, bem como o pedido de desligamento do emprego, contrato ou vínculo que mantém com a entidade.

§ 3º Após a juntada da documentação referida no §2º deste artigo, a Fundação encaminhará o expediente com todos os respectivos documentos e atos para o órgão gerenciador do sistema de pagamento de pessoal na Subsecretaria do Tesouro do Estado da Secretaria de Estado da Fazenda.

§ 4º Quando for indeferido o pedido de reforço de proventos deverá ser dado conhecimento ao empregado e facultado o direito de desistência do pedido de desligamento, caso já o tenha feito.

§ 5º A concessão do Reforço de Proventos será irrevogável e cessará juntamente com a extinção do benefício de aposentadoria do respectivo titular no RGPS.

§ 6º A análise e publicação da concessão dos pedidos do Reforço de Proventos não poderá exercer o prazo de 18 (dezoito) meses, a contar do seu protocolo. (destaquei)

Note-se que o objetivo da concessão do reforço de proventos - consoante a justificativa do projeto de lei - era possibilitar a renovação da força de trabalho nas Fundações, estimulando a rescisão contratual daqueles empregados que já estivessem aposentados pelo RGPS. E exatamente por isso a legislação de regência estabeleceu como condição para concessão do benefício que houvesse o desligamento do emprego permanente até então ocupado.

Mas a necessidade de por fim ao contrato de trabalho vigente ao tempo da concessão não guarda equivalência com uma hipotética vedação, para o futuro, de retorno aos quadros da Fundação, de modo que, à míngua de expressa vedação legal, não se pode presumi-la. Com efeito, em face da principiologia que incide na matéria de acesso a cargos e empregos públicos - em especial, os princípios da legalidade, do concurso público e da discricionariedade para acesso a funções de confiança - revela-se impositiva a interpretação estrita de eventuais restrições normativas.

Nesse contexto, contudo, o eventual retorno de ex-empregado à Fundação configura nova relação jurídica, a ser examinada à luz da disciplina constitucional de cumulação de proventos e vencimentos.

Com efeito, muito embora a Lei nº 13.437/10, em seu artigo 6º^[1], tenha afastado o caráter previdenciário do benefício, esta Procuradoria-Geral do Estado consolidou entendimento segundo o qual o reforço de proventos possui natureza previdenciária, como se colhe do Parecer nº 15.867/12:

De fato, não há como deixar de constatar que a natureza acessória da parcela "reforço de proventos" somente faz ressaltar o seu caráter de benefício, ou seja, de natureza previdenciária, de forma a acompanhar a parcela principal, que corresponde aos proventos, sob pena de reconhecer-se uma mera liberalidade do Administrador na concessão da parcela em questão, sem um fundamento fático jurídico subsistente.

No mesmo sentido o Parecer 16.981/2017:

Sem prejuízo da já reconhecida natureza previdenciária da parcela reforço de proventos, é pertinente referir que a própria literalidade que exsurge do seu nome – ainda que o nome não determine a natureza da parcela e outro pudesse ser-lhe atribuído - demonstra que ela é uma extensão dos proventos, pois se agrega a eles a título de reforço sem lhes alterar a substância, de modo a fazer incidir o comando previsto na norma constitucional supratranscrita, mormente sendo o décimo terceiro ou gratificação natalina um direito reconhecido a uma gama extensa de empregados e servidores, públicos ou privados.

E em razão da natureza previdenciária do benefício, o Tribunal de Contas, o Tribunal de Justiça (em sede de controle difuso) e a própria PGE reconheceram a inconstitucionalidade da Lei nº 13.437/10, por afronta ao disposto no art. 40, § 13, da Constituição Federal, e por isso, conforme a orientação assentada no Parecer nº 16.518/15, a lei deixou de ser aplicada para o futuro, sendo mantidos apenas os benefícios de reforço que tivessem sido requeridos até a data de 17/08/2015 (data do trânsito em julgado da decisão proferida pelo TCE nos Recursos de Reconsideração nº 009404-02.00/11-4 e 009403-02.00/11-1 e no Processo nº 001243-1364/10-2).

E a norma constitucional que disciplina a cumulação de proventos e vencimentos é aquela posta no § 10 do art. 37 da CRFB/88:

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

A nova investidura de que se cogita no expediente é para o emprego em comissão de Diretor de Estabelecimento, previsto na Lei nº 14.474/14, cuja natureza guarda similaridade com os cargos em comissão do regime estatutário, como esclarece o Parecer nº 14.630/06:

“UERGS. EMPREGADO DE CONFIANÇA DEMISSÍVEL AD NUTUM.

...

Os comissionamentos trabalhistas ou empregos em comissão ou, ainda,

empregos de confiança existentes no âmbito da Administração Pública Indireta, tanto nas fundações de direito privado instituídas pelo Poder Público como nas sociedades de economia mista e nas empresas públicas, têm por inspiração as funções de confiança típicas do regime estatutário e caracterizam-se como aqueles cujos encargos exigem uma confiança especial e incomum.

Esses empregos comissionados, assim como os cargos em comissão, são predispostos, ou vocacionados, a serem preenchidos por ocupantes transitórios, da confiança da autoridade que os nomeou, e que neles permanecerão enquanto dela gozarem. São empregos de livre provimento e, também, de livre demissão; quem tem o poder para contratar, tem para, a sua vontade, demitir.

...

Assim, tendo em vista a natureza precária do vínculo, o desligamento do empregado comissionado é possível a qualquer momento, e a este desligamento não pode ser oposto qualquer direito, inclusive os inerentes à situação objetiva do empregado. O administrador dispõe do emprego em comissão a qualquer tempo e em qualquer circunstância, se assim não fosse, estar-se-ia criando estabilidades especiais e abrindo exceções que o sistema legal não criou.

Como já disse no Parecer nº 14.220/05, quem assume um emprego comissionado sabe tratar-se de uma relação precária que pode extinguir-se a qualquer momento, a critério do empregador. Cessada a confiança, resolve-se o contrato de trabalho, não se podendo falar de despedida imotivada.

Por conseguinte, tratando-se de cumulação de reforço de proventos com a remuneração do emprego de confiança de Diretor de Estabelecimento, a hipótese comporta enquadramento na ressalva permissiva da parte final do § 10 do artigo 37 da CF/88.

Aliás, essa possibilidade, de retorno ao mesmo órgão da vinculação funcional original, com percepção cumulativa do reforço com a remuneração de cargo, emprego ou função excepcionada na parte final do § 10 da artigo 37 da Constituição Federal, é admitida pela jurisprudência administrativa, como evidenciam os Pareceres nº 15.867/12 e 16.783/16:

Parecer nº 15.867/12:

De fato, não há como deixar de constatar que a natureza acessória da parcela 'reforço de proventos' somente faz ressaltar o seu caráter de benefício, ou seja, de natureza previdenciária, de forma a acompanhar a parcela principal, que corresponde aos proventos, sob pena de reconhecer-se uma mera liberalidade do Administrador na concessão da parcela em questão, sem um fundamento fático jurídico subsistente.

5. Assim sendo, em retornando o servidor à atividade, ainda que mediante concurso público, estaríamos diante da hipótese de acúmulo de que trata o art. 37, § 10, da CRFB/88, do qual consta:

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Note-se que a hipótese de vedação suscitada é específica em relação ao “reforço de proventos” e ao salário do novo emprego, eis que, no caso concreto, já houve manifestação desta PGE no sentido da possibilidade de acúmulo de proventos oriundos de aposentadoria pelo RGPS e salário, conforme Parecer 13728/2002, de lavra da Procuradora do Estado Adriana Maria Neumann, de cuja ementa constou:

VEDAÇÃO DE ACÚMULO DE PROVENTOS E VENCIMENTOS. SERVIDORES INATIVADOS PELO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 37, § 10, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, ACRESCENTADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL No 20. REVISÃO DO PARECER 13.108/01.

6. Da mesma forma, a hipótese de vedação em questão não se aplica às situações ressalvadas pelo próprio § 10 do artigo 37 da CRFB/88, quais sejam, as que envolvam cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

7. Assim sendo, vai respondido positivamente o questionamento presente no item “c.1” do Of. Gab. Nº 269/2010, ou seja, novo ingresso no serviço público mediante realização de Concurso Público em regime de emprego será motivo para a não concessão ou manutenção de reforço de proventos de que trata a Lei nº 13.437, de 05 de abril de 2010, salvo opção do servidor ou presença das hipóteses de acumulação ressalvadas pelo artigo 37, § 10, da CRFB/88. (destaquei)

Parecer nº 16.783/16

Destarte, na esteira do Parecer 15.867/12, o ex-empregado público que esteja percebendo reforço de proventos e que seja nomeado para cargo de provimento efetivo deverá optar entre a remuneração do cargo e a percepção do reforço de proventos, exceto se a situação se enquadrar nas ressalvas de acumulação permitidas no §10 do art. 37 da Constituição Federal.

(...)

Em conclusão, considerando-se a natureza previdenciária do reforço de proventos, tem-se ser inacumulável com a remuneração de cargo de provimento efetivo, emprego público ou de contrato emergencial, ressalvadas as hipóteses do art. 37, §10, da Constituição Federal, em que não se enquadram o emprego de Assistente Social da FGTAS e o cargo de Assistente Social do Quadro dos Funcionários Técnico-Científicos. (destaquei)

3. Face ao exposto, concluo que a Lei nº 13.437/10, que criou o reforço de proventos, não contém expressa vedação ao retorno do ex-empregado ao quadro funcional, mas, em face da natureza previdenciária do benefício, a possibilidade de nova investidura deve ser examinada à luz do § 10 do artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Em consequência, é juridicamente viável a cumulação do benefício com a remuneração do emprego em comissão de Diretor de Estabelecimento, criado pela Lei nº 14.474/14, porque comporta enquadramento na ressalva contida na parte final do referido dispositivo constitucional.

É o parecer.

Porto Alegre, 13 de agosto de 2025.

ADRIANA NEUMANN,
Procurador(a) do Estado.

NUP 00100.000394/2025-34
PROA 25/2158-0001465-8

Notas

1. [^] Art. 6º - *O Reforço de Proventos definido pela presente Lei não tem caráter previdenciário, não cabendo a concessão sob a forma de pensão ao cônjuge, filhos, dependentes ou sucessores.*

Documento assinado eletronicamente de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 7064872 e chave de acesso 9beb90b6 no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADRIANA MARIA NEUMANN. Data e Hora: 14-08-2025 10:53. Número de Série: 695622822818465985318900911. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000394202534 e da chave de acesso 9beb90b6



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

NUP 00100.000394/2025-34
PROA 25/2158-0001465-8

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 ADRIANA MARIA NEUMANN, cujas conclusões adota para responder a **CONSULTA** formulada pela **SECRETARIA DE SISTEMAS PENAL E SOCIOEDUCATIVO**.

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 de Sistemas Penal e Socioeducativo.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.

Documento assinado eletronicamente de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 7104805 e chave de acesso 9beb90b6 no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO CUNHA DA COSTA. Data e Hora: 15-08-2025 19:11. Número de Série: 695622822818465985318900911. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000394202534 e da chave de acesso 9beb90b6