



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

NUP 00000.001129/2026-82

SEI Nº26/1300-9002920-8

PARECER Nº 22.315/26

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

SERVIDORES PÚBLICOS. PROMOÇÕES E PROGRESSÕES FUNCIONAIS. LEI ESTADUAL Nº 16.165/2024. FINAL DE MANDATO. PERÍODO ELEITORAL. LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/2000 (LRF), ART. 21. REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL (RRF), LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 159/2017, ART. 8º. LEGISLAÇÃO ELEITORAL, LEI FEDERAL Nº 9.504/1997, ART. 73. VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA.

1. Marco temporal: Considerando o término do mandato do Chefe do Poder Executivo estadual em 5 de janeiro de 2027, o período de 180 dias de que trata o art. 21, II, da Lei Complementar Federal (LRF) nº 101/2000 compreende o interregno entre 9 de julho de 2026 e 5 de janeiro de 2027, tendo por data-base comparativa da despesa total com pessoal e da Receita Corrente Líquida (RCL) o dia 8 de julho de 2026.

2. Discricionariedade do ato: A progressão condicionada a avaliação anual de desempenho, cuja efetivação depende de deliberação do Chefe do Poder Executivo e de edital com definição de vagas, não se enquadra na ressalva dos critérios exclusivamente objetivos do § 7º do artigo 31 da Constituição do Estado. Ratificação do Parecer nº 18.083/2020.

3. Exegese do art. 21, II, da LRF: Em regra, a validade da prática de atos discricionários no interregno de que trata o artigo 21, II, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (180 dias anteriores ao final do mandato) subordina-se à verificação, ao término do período defeso (5 de janeiro de 2027), da inexistência de acréscimo no valor absoluto da despesa total com pessoal ou no percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida em relação ao patamar apurado em 8 de julho de 2026. Aferição viabilizada por sistema de controle periódico, sendo a compensação orçamentária direta e prévia meio seguro de demonstração da higidez fiscal, e não requisito formal autônomo. Reafirmação dos Pareceres nº 19.593/2022, 19.704/2022 e 22.216/2026.

4. Exegese do artigo 21, III, da LRF: O artigo 21, inciso III, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 não interdita o ato cuja compensação se projete para além do termo final do mandato, preservada a proporção entre a despesa com pessoal e a Receita Corrente Líquida nos exercícios subsequentes. Tese defensável, embora sem suporte direto em precedente desta Procuradoria-Geral do Estado ou do TCE/RS, não se tratando de posição consolidada.

5. Limites do art. 20 da LRF e condicionantes orçamentárias: O enquadramento nos limites de despesa de pessoal do art. 20 da LRF é requisito necessário, mas insuficiente de forma isolada. Impõe-se

cumulativamente a autorização legislativa na Lei de Diretrizes Orçamentárias (atendida em tese pelo art. 62 da Lei Estadual nº 16.318/2025), a demonstração de conformidade com o teto do art. 17 da LDO/2026, a indicação precisa de dotação orçamentária específica e memória de cálculo reconciliada, permanecendo pendente de demonstração a disponibilidade orçamentária específica a que o artigo 16 da Lei Estadual nº 16.165/2024 condiciona a progressão.

6. Regime de Recuperação Fiscal (LC nº 159/2017): Os atos concessivos de progressão e promoção funcional executam despesa criada pela lei de instituição da carreira (Lei Estadual nº 16.165/2024), não configurando concessão de vantagem ou reajuste (inciso I), tampouco criação normativa primária de despesa obrigatória de caráter continuado (inciso VII), nos termos do art. 17 da LRF. Revisão parcial dos Pareceres nº 19.275/2022 e 19.478/2022 para afastar o óbice do inciso VII sobre evoluções funcionais. Subsistência, em qualquer caso, da submissão ao teto de gastos do RRF (art. 2º, V) e, subsidiariamente, das vias de compensação ou ressalva expressa no Plano de Recuperação Fiscal.

7. Legislação eleitoral: A evolução funcional instituída em lei anterior ao período vedado não se subsume a nenhuma das condutas do artigo 73, inciso V, da Lei Federal nº 9.504/1997, nem constitui revisão geral da remuneração para os fins do inciso VIII do mesmo artigo. Subsiste o dever de praticar os atos sem desvio de finalidade, sem seletividade e com motivação expressa, sob pena de exame pela via do abuso de poder político do artigo 22 da Lei Complementar Federal nº 64/1990.

8. Pressupostos procedimentais: A compatibilidade da medida com as vedações fiscais e eleitorais não dispensa o atendimento dos pressupostos que a lei e o regulamento da carreira estabelecem, cuja demonstração não consta do expediente.

AUTORA: ALINE FRARE ARMBORST

Aprovado em 20 de outubro de 2026.

Documento assinado eletronicamente de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 21576730 e chave de acesso 16e31760 no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GISELE DE MELO KAISER STAHLHOEFER. Data e Hora: 20-10-2026 11:46. Número de Série: 4420436625584118743080774547. 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) 00000001129202682 e da chave de acesso 16e31760



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

SERVIDORES PÚBLICOS. PROMOÇÕES E PROGRESSÕES FUNCIONAIS. LEI ESTADUAL Nº 16.165/2024. FINAL DE MANDATO. PERÍODO ELEITORAL. LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/2000 (LRF), ART. 21. REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL (RRF), LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 159/2017, ART. 8º. LEGISLAÇÃO ELEITORAL, LEI FEDERAL Nº 9.504/1997, ART. 73. VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA.

1. Marco temporal: Considerando o término do mandato do Chefe do Poder Executivo estadual em 5 de janeiro de 2027, o período de 180 dias de que trata o art. 21, II, da Lei Complementar Federal (LRF) nº 101/2000 compreende o interregno entre 9 de julho de 2026 e 5 de janeiro de 2027, tendo por data-base comparativa da despesa total com pessoal e da Receita Corrente Líquida (RCL) o dia 8 de julho de 2026.

2. Discricionariedade do ato: A progressão condicionada a avaliação anual de desempenho, cuja efetivação depende de deliberação do Chefe do Poder Executivo e de edital com definição de vagas, não se enquadra na ressalva dos critérios exclusivamente objetivos do § 7º do artigo 31 da Constituição do Estado. Ratificação do Parecer nº 18.083/2020.

3. Exegese do art. 21, II, da LRF: Em regra, a validade da prática de atos discricionários no interregno de que trata o artigo 21, II, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (180 dias anteriores ao final do mandato) subordina-se à verificação, ao término do período defeso (5 de janeiro de 2027), da inexistência de acréscimo no valor absoluto da despesa total com pessoal ou no percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida em relação ao patamar apurado em 8 de julho de 2026. Aferição viabilizada por sistema de controle periódico, sendo a compensação orçamentária direta e prévia meio seguro de demonstração da hígidez fiscal, e não requisito formal autônomo. Reafirmação dos Pareceres nº 19.593/2022, 19.704/2022 e 22.216/2026.

4. Exegese do artigo 21, III, da LRF: O artigo 21, inciso III, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 não interdita o ato cuja compensação se projete para além do termo final do mandato, preservada a proporção entre a despesa com pessoal e a Receita Corrente Líquida nos exercícios subsequentes. Tese defensável, embora sem suporte direto em precedente desta Procuradoria-Geral do Estado ou do TCE/RS, não se tratando de posição consolidada.

5. Limites do art. 20 da LRF e condicionantes orçamentárias: O enquadramento nos limites de despesa de pessoal do art. 20 da LRF é requisito necessário, mas insuficiente de forma isolada. Impõe-se cumulativamente a autorização legislativa na Lei de Diretrizes Orçamentárias (atendida em tese pelo art. 62 da Lei Estadual nº 16.318/2025), a demonstração de conformidade com o teto do art. 17 da LDO/2026, a indicação precisa de dotação orçamentária específica e memória de cálculo reconciliada, permanecendo pendente de demonstração a disponibilidade orçamentária específica a que o artigo 16 da Lei Estadual nº 16.165/2024 condiciona a progressão.

6. Regime de Recuperação Fiscal (LC nº 159/2017): Os atos concessivos de

progressão e promoção funcional executam despesa criada pela lei de instituição da carreira (Lei Estadual nº 16.165/2024), não configurando concessão de vantagem ou reajuste (inciso I), tampouco criação normativa primária de despesa obrigatória de caráter continuado (inciso VII), nos termos do art. 17 da LRF. Revisão parcial dos Pareceres nº 19.275/2022 e 19.478/2022 para afastar o óbice do inciso VII sobre evoluções funcionais. Subsistência, em qualquer caso, da submissão ao teto de gastos do RRF (art. 2º, V) e, subsidiariamente, das vias de compensação ou ressalva expressa no Plano de Recuperação Fiscal.

7. Legislação eleitoral: A evolução funcional instituída em lei anterior ao período vedado não se subsume a nenhuma das condutas do artigo 73, inciso V, da Lei Federal nº 9.504/1997, nem constitui revisão geral da remuneração para os fins do inciso VIII do mesmo artigo. Subsiste o dever de praticar os atos sem desvio de finalidade, sem seletividade e com motivação expressa, sob pena de exame pela via do abuso de poder político do artigo 22 da Lei Complementar Federal nº 64/1990.

8. Pressupostos procedimentais: A compatibilidade da medida com as vedações fiscais e eleitorais não dispensa o atendimento dos pressupostos que a lei e o regulamento da carreira estabelecem, cuja demonstração não consta do expediente.

Trata-se de consulta formulada pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) a respeito da viabilidade jurídica de implementação, ainda no segundo semestre de 2026, das progressões e das promoções funcionais das carreiras instituídas pela Lei Estadual nº 16.165, de 31 de julho de 2024.

A matéria já foi submetida a esta Procuradoria-Geral do Estado no processo administrativo nº 26/1300-9001699-8, no qual se examinou a questão perante o Regime de Recuperação Fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a legislação eleitoral, tendo então restado concluído, em manifestação jurídica datada de 28/07/2026 e aprovada pelo Procurador-Geral do Estado, *“pela inviabilidade jurídica de implementação das progressões funcionais das carreiras transversais previstas na Lei Estadual nº 16.165/2024 no último semestre de 2026. O artigo 16 da referida lei, ao exigir avaliação de desempenho, submete o instituto ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública quanto ao momento de sua implementação, nos termos do artigo 31, parágrafo 7º, da Constituição Estadual, que afasta a natureza de critério exclusivamente objetivo e atrai a incidência impeditiva das vedações do Regime de Recuperação Fiscal, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei das Eleições. Isso porque a evolução funcional em tela não se qualifica como ato estritamente vinculado, devendo sua concessão ser postergada para momento posterior ao encerramento do período de restrições legais”*.

Na Folha de Informação nº 049/2026/SPGG/SUGEP/DEGEP, a Subsecretaria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas da Pasta consulente invoca, como elementos não apreciados, a edição do Decreto nº 58.840, de 18 de junho de 2026, a quantificação da repercussão financeira da medida e os Pareceres nº 22.216/2026 e 19.593/2022.

A seu turno, a Procuradoria Setorial junto à SPGG elenca os seguintes quesitos (fls. 10/15):

- a) Considerando o entendimento constante do Parecer PGE/RS nº 22.216/2026, a implementação das progressões e promoções funcionais previstas na Lei nº 16.165/2024, observados os requisitos legais e regulamentares aplicáveis, pode ser compreendida como concretização de comando legal preexistente, de modo a admitir sua realização ainda no período de restrição previsto no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal?
- b) À luz do Parecer PGE/RS nº 19.593/2022, considerando a repercussão financeira indicada pela área técnica, a existência de disponibilidade orçamentária específica e a possibilidade de acompanhamento periódico da despesa com pessoal, mostra-se juridicamente possível a implementação das progressões e promoções funcionais no segundo semestre de 2026?
- c) Para fins de atendimento ao art. 21 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, eventual compensação ou controle do impacto financeiro decorrente das progressões e promoções poderá ser aferido globalmente ao final do período de vedação, mediante a verificação da despesa total com pessoal ou da relação entre esta e a Receita Corrente Líquida?
- d) A circunstância de o Estado encontrar-se dentro dos limites de despesa com pessoal previstos no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal constitui elemento juridicamente relevante para a análise da viabilidade da implementação pretendida no período?

Com o aval da Secretária de Estado de Planejamento, Governança e Gestão (fl. 16), vieram os autos a este Órgão Consultivo.

É o relatório.

1. À partida, insta esclarecer que o presente exame baseia-se nas informações prestadas pelo Órgão consulente, segundo as quais (i) a repercussão financeira estimada da medida é de R\$ 6.802.320,00 para os meses de novembro e dezembro de 2026, equivalente a 0,3% da folha de pagamento dos servidores ativos do Estado (fl. 05); (ii) as instruções normativas destinadas a detalhar os procedimentos operacionais encontram-se em fase final de elaboração (fl. 03); e (iii) o módulo destinado à realização das avaliações de desempenho está em desenvolvimento (fl. 03).

Não se examinam aqui a conveniência e a oportunidade administrativa da medida, o mérito dos critérios de avaliação de desempenho nem a exatidão das estimativas e dos cálculos financeiros, matérias que refogem à atribuição desta Procuradoria-Geral do Estado.

Ademais, antes de adentrar no exame das questões articuladas, impende retificar uma das premissas temporais da manifestação exarada no processo administrativo nº 26/1300-9001699-8, aprovada pelo Procurador-Geral do Estado em 2 de agosto de 2026. Deveras, diferentemente do que lá constou, tendo em vista que a posse do Governador do Estado eleito em 2026 ocorrerá em 6 de janeiro de 2027, o mandato em curso se encerrará em 5 de janeiro de 2027, de sorte que o interregno de 180 dias de que trata o artigo 21, inciso II, da LRF abrange o período de 9 de julho de 2026 a 5 de janeiro de 2027. É esse o marco fixado no Manual de Orientação aos Agentes Públicos Estaduais, Eleições 2026, editado por esta Procuradoria-Geral do Estado, que consigna, para os Governadores, a vedação de ordenar, autorizar ou executar atos que impliquem aumento de despesas com pessoal naquele lapso.

Em consequência, a data-referência para a comparação da despesa total com pessoal e do percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL), a que adiante se voltará, é 8 de julho de 2026, e não 4 de julho, e o termo final do período de restrição é 5 de janeiro de 2027, e não 31 de dezembro de 2026.

2 . Assentada a premissa temporal, calha definir a natureza jurídica dos institutos, questão prejudicial ao exame das vedações fiscais e eleitorais.

A Constituição do Estado, no § 7º do artigo 31, incluído pela Emenda Constitucional nº 78, estabeleceu regra geral de discricionariedade quanto ao momento da progressão, ressalvando apenas as fundadas em critérios exclusivamente objetivos:

§ 7º As progressões de nível dentro de uma mesma classe da carreira ocorrerão em momento definido mediante juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, ressalvadas aquelas decorrentes de critérios exclusivamente objetivos, na forma da lei.

A ressalva constitucional, portanto, não opera por presunção, mas, ao revés, exige que o suporte fático da progressão seja exclusivamente objetivo, isto é, verificável sem juízo valorativo do administrador.

Como já evidenciado na manifestação anterior, a progressão das carreiras disciplinadas pela Lei Estadual nº 16.165/2024 não atende a esse pressuposto, mormente porque o artigo 16 desta a condiciona ao critério de avaliação anual de desempenho e à disponibilidade orçamentária específica, na forma do regulamento, e a promoção, prevista no artigo 13 do mesmo diploma, contém, no próprio texto legal, remissão expressa ao juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública.

O regulamento editado para dar execução à lei - qual seja, o Decreto nº 58.840, de 18 de junho de 2026 - confirma essa leitura e a torna inequívoca. No artigo 3º, inciso VII, define o processo de progressão como procedimento realizado em momento a ser definido pela administração pública estadual, ao passo que, no artigo 22, estabelece que o ranqueamento para fins de progressão se dará por meio da pontuação na avaliação de desempenho, além de preceituar, no artigo 38, que:

Art. 38. Consoante deliberação do Chefe do Poder Executivo quanto à conveniência e oportunidade da efetivação das promoções e progressões, será publicado edital de abertura dos processos correspondentes aos ciclos, com a definição da quantidade de vagas, discriminadas por carreira.

Destarte, não há dúvidas de que a efetivação de progressões e promoções, no modelo instituído pela Lei nº 16.165/2024, subordina-se à deliberação do Chefe do Poder Executivo e se realiza por processo seletivo interno, com ranqueamento e número limitado de vagas. Não há direito à progressão automática do servidor que preencha o interstício, mas expectativa de participação em processo cuja abertura é definida pela Administração, o que caracteriza ato discricionário quanto ao momento da efetivação.

A conclusão está em linha com a jurisprudência administrativa desta Casa, firmada no Parecer nº 18.083/2020, que interpretou as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 78, consoante fundamentos assim sintetizados na ementa:

EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO Nº 78, DE 04 DE FEVEREIRO DE 2020. INCLUSÃO DOS §§ 6º E 7º NO ARTIGO 31 DA CARTA ESTADUAL. PROMOÇÃO E PROGRESSÃO DE NÍVEL.

[...]

4 - As avaliações de desempenho para fins de promoção por merecimento devem ser realizadas nos períodos fixados na legislação de regência da carreira respectiva, ficando, porém, o ato de concessão de promoção condicionado ao juízo de conveniência e oportunidade do administrador.

5 - **O § 7º do artigo 31 da Constituição do Estado, ao referir que as progressões de nível ocorrerão em momento definido mediante juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, aplica-se somente às progressões baseadas em avaliações de desempenho** e não àquelas cujo suporte fático seja objetivo, como o implemento de determinado tempo de serviço, ou a obtenção de dada titulação pelo servidor. (grifo nosso) (Parecer nº 18.083/2020. Autora: MARÍLIA VIEIRA BUENO)

Permanecem híidas, pois, as conclusões do Parecer nº 18.083/2020, que ora se ratificam e se aplicam às carreiras transversais.

Lado outro, o reconhecimento da natureza discricionária do ato quanto ao momento de sua efetivação não significa afirmar sua interdição no período final de mandato, nem retirar dos servidores o direito de participar dos processos quando abertos, mas impõe a submissão da medida ao regime jurídico dos atos discricionários, cujos contornos, no interregno do artigo 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), esta PGE já definiu, como se passa a expor.

3. O artigo 21 da LRF, com a redação dada pela Lei Complementar nº 173/2020, comina nulidade de pleno direito a determinados atos praticados ao final do mandato:

Art. 21. É nulo de pleno direito:

[...]

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

A respeito de tal preceito legal, este Órgão Consultivo já exarou, entre outras, as orientações jurídicas invocadas pela consulente, as quais cumpre rememorar, em ordem cronológica.

O Parecer nº 19.593/2022 complementou o Parecer nº 19.578/2022, esclarecendo os critérios jurídicos para a aferição da conformação dos atos realizados no

período defeso com a interdição ao aumento de despesa, assim sintetizando-os na ementa:

LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/2000. NOMEAÇÃO. CONCURSO PÚBLICO. AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL. EQUILÍBRIO ENTRE DESPESAS E RECEITAS.

1. O artigo 21 da Lei Complementar nº 101/2001, ao vedar o aumento de despesa nos últimos 180 dias do mandato do titular do Poder, exige que eventuais atos, como o de nomeação de aprovados em concurso, ocorram mediante a compensação pela redução de despesa ou pelo incremento de receita.

2. Na hipótese de não haver incremento de receita, **a compensação para evitar o aumento de despesa de pessoal pode dar-se por meio de sistema de controle periódico, dentro dos últimos 180 dias do mandato, não havendo necessidade de imediata e direta correlação entre o aumento de despesa e a compensação**, desde que, ao término do referido prazo ou (i) o valor total da despesa de pessoal siga igual ou inferior ao constatado no dia imediatamente anterior ao seu início ou (ii) a correlação (percentual) de despesa de pessoal frente à receita corrente líquida não tenha aumentado.

3. Caso haja incremento de receita, a compensação pode dar-se pela manutenção do equilíbrio entre receita corrente líquida e despesa, no percentual verificado no dia imediatamente anterior ao início do prazo de vedação (180 dias antes do término do mandato), **sendo viável a adoção de um sistema de controle periódico da manutenção da receita corrente líquida que, ao fim e ao cabo, preserve a proporção entre as receitas e as despesas**. (grifo nosso) (Parecer nº 19.593/2022. Data de aprovação: 12/08/2022. Autores: THIAGO JOSUÉ BEN, ALINE FRARE ARMBORST, GUILHERME DE SOUZA FALLAVENA, LUCIANO JUÁREZ RODRIGUES E TIAGO BONA)

Na sequência, o Parecer nº 19.704/2022 assentou que, independentemente da observância daquelas providências contábeis, seria juridicamente possível a prática de atos de caráter eminentemente precário (nomeação para cargos de livre exoneração e designação para gratificações discricionárias) se, a critério e sob responsabilidade do gestor, fosse justificada a imprescindibilidade de sua perfectibilização para o atendimento do interesse público, e desde que lastreados em lei anterior ao início do período defeso, restando a ementa assim vazada:

LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/2000. DECRETO ESTADUAL Nº 56.298/2022, ALTERADO PELO DECRETO ESTADUAL Nº 56.585/2022. NOMEAÇÃO DE CARGOS EM COMISSÃO. DESIGNAÇÃO PARA FUNÇÕES DE CONFIANÇA. CONCESSÃO DE VANTAGENS DISCRICIONÁRIAS.

1. Em regra, **a validade da prática de atos discricionários no interregno de que trata o artigo 21, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (180 dias anteriores ao final do mandato) subordina-se à verificação, ao final do período suspeito, da inexistência de majoração (i) do valor total da despesa com pessoal aferido em 04 de julho ou (ii) do percentual de receita corrente líquida empregado com despesa com pessoal na mesma data**. Reafirmação dos Pareceres nº 19.578/2022 e 19.593/2022.

2. A interpretação sistemática das limitações ditadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e dos princípios da eficiência e da continuidade dos serviços públicos conforta a possibilidade de provimento de cargos em comissão, designação de funções gratificadas e atribuição de gratificações de caráter discricionário, independentemente da referida verificação, desde que previstos em lei anterior ao início do período defeso e, a critério e sob responsabilidade e justificativa do gestor, sejam imprescindíveis ao

atendimento do interesse público.

3. Os preceitos do artigo 11 do Decreto Estadual nº 56.298/2022, com a redação dada pelo Decreto Estadual nº 56.585/2022, correspondem às disposições do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que se agregam às vedações decorrentes do Regime de Recuperação Fiscal, em relação às quais permanecem válidas as orientações anteriores desta Procuradoria-Geral do Estado, ressaltando-se apenas que, em face da homologação do Plano de Recuperação Fiscal em 1º/07/2022, passaram a incidir os comandos dos §§ 2º e 6º do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 159/2017, segundo os quais as vedações podem ser (i) objeto de compensação, previamente aprovada pelo Conselho de Supervisão do RRF; (ii) afastadas, desde que previsto no Plano (caso dos incisos I, IV, V, VII, VIII, X, XI, até os limites quantitativos previstos no Anexo IV para o Poder Executivo); e (iii) ressalvadas, quando se tratar de impacto financeiro considerado irrelevante nos termos do Plano. (grifo nosso) (Parecer nº 19.704/2022. Autora: ALINE FRARE ARMBORST)

A referência a 4 de julho, no precedente, corresponde ao dia imediatamente anterior ao início do período de vedação no ciclo de 2022, quando a posse dos eleitos ocorria em 1º de janeiro. Aplicada essa mesma razão de decidir ao ciclo de 2026, em que o mandato se encerra em 5 de janeiro de 2027, a data-referência passa a ser 8 de julho de 2026.

O recente Parecer nº 22.216/2026 reafirmou esta compreensão, estendendo-a para a hipótese de nomeação de professores efetivos, incluindo condicionantes bem expostas na ementa, que se transcreve:

RESPONSABILIDADE FISCAL. LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/00. MAGISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. CONCURSO PÚBLICO. NOMEAÇÃO DE PROFESSORES EFETIVOS. AUMENTO DE DESPESA. EXCEÇÃO. ORIENTAÇÃO DO TCE/RS NO PARECER Nº 051/01 E DA PGE NO PARECER Nº 19.704/22.

1. A vedação de aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato, estampada no artigo 21 da Lei Complementar Federal nº 101/00, visa a coibir a expansão real e desequilibrada de gastos públicos sem lastro financeiro, não fixando a lei marco temporal comparativo estático ou inflexível.

2. Na linha do entendimento firmado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul no Parecer nº 51/01 e por este Órgão Consultivo no Parecer nº 19.704/22, é permitido considerar todas as vacâncias do cargo de professor (aposentadorias, exonerações, falecimentos e dispensas) para fins de novas nomeações, ainda que venham a acarretar aumento de despesa no período defeso, **desde que haja prévia dotação orçamentária apta a suportar às projeções com despesa de pessoal e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, observados os limites apostos nos artigos 20 e 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e mediante justificativa do gestor acerca da imperiosidade da medida para atender ao interesse público.**

3. Prejudicialidade do exame dos questionamentos dizentes com as vedações insertas no artigo 73, inciso V, da Lei Federal nº 9.504/97 (Lei Eleitoral). (grifo nosso) (Parecer nº 22.216/2026. Data de aprovação: 14/08/2026. Autora: ANNE PIZZATO PERROT)

De tais orientações se extrai que a finalidade do sobredito artigo 21 é impedir a expansão real e desequilibrada de gastos sem lastro financeiro, e não paralisar a Administração no último semestre de gestão, diretriz que lastreou o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul no Parecer nº 51/2001, acolhido à unanimidade pelo Tribunal

Pleno em sessão de 1º de agosto de 2001, no qual se arrolaram, entre as despesas com pessoal que podem ser assumidas no período de vedação, a seguinte hipótese:

10\) **Concessão de promoções, reguladas em lei editada anteriormente ao período de vedação, que deverão ser concedidas nos termos, na forma e segundo os requisitos específicos previstos na respectiva legislação reguladora preexistente ao período de vedação.** A efetivação de promoções, em muitas situações, é, inclusive, indispensável à continuidade dos serviços públicos como, por exemplo, para fins de provimento de comarcas ou regionais de órgão, caso do Poder Judiciário, Ministério Público, do próprio Tribunal de Contas, e outros; (grifo nosso)

Insta destacar que o TCE/RS, no Manual Orientações para o Encerramento de Mandato, 1ª edição, de 2024, consignou que o Parecer nº 51/2001 *“restou recepcionado pelas alterações promovidas pela LC n. 173 na LRF, desde que observadas, igualmente, as disposições destinadas a vedar parcelas aos futuros gestores”*.

O critério adotado pelo órgão de controle externo é o da preexistência da regulação ao período de vedação, o que igualmente se verifica na hipótese em exame, haja vista que a Lei nº 16.165 é de 31 de julho de 2024, e o Decreto nº 58.840 é de 18 de junho de 2026, ambos anteriores a 9 de julho de 2026.

Nada obstante, constata-se que as progressões e promoções nas carreiras transversais não se assemelham, sob a ótica da mencionada indispensabilidade da continuidade dos serviços públicos, às arroladas no Parecer em testilha, haja vista que não implicam alteração do local de exercício dos servidores, tampouco se afiguram necessárias para viabilizar o provimento de cargos nos graus iniciais. Ausente justificativa robusta acerca da imperiosidade da medida para o atendimento do interesse público, tem-se que as informações constantes nos autos não conduzem à segurança jurídica da prática daqueles atos nas condições declinadas nos Pareceres nº 19.704/2022 e 22.216/2026, isto é, de maneira independente da vedação legal.

De toda sorte, subsumindo-se a hipótese ao regime exposto, a implementação das progressões e das promoções funcionais das carreiras instituídas pela Lei nº 16.165/2024, regulamentadas em junho de 2026, não é vedada, em si, pelo artigo 21, inciso II, da LRF, desde que, ao término do interregno, não se verifique majoração do valor total da despesa com pessoal ou do percentual da RCL com ela comprometido, ambos apurados em 8 de julho de 2026.

Com efeito, o que o inciso II fulmina é o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal, e o aumento, por definição, é grandeza aferível por comparação entre dois momentos. O que se opera ao término do período defeso é, pois, a verificação de que o suporte fático da nulidade não se aperfeiçoou.

A aferição global ao término do interregno é um modo de verificar esse nexo, e não o único. Indicada, na motivação do próprio ato, medida compensatória permanente e já implementada, de expressão igual ou superior à do acréscimo, demonstra-se desde logo que daquele ato não resultou aumento, seja qual for o comportamento do agregado por causas que

lhes são estranhas.

Vale dizer, a condição de validade é uma só: a inexistência de aumento da despesa com pessoal, que o artigo 21, inciso II, enuncia. A compensação específica e documentada não é condição autônoma, é o meio de prova mais seguro de que aquela condição foi satisfeita, porque permite demonstrá-la desde a prática do ato. Constituí-la previamente é ônus demonstrativo que a prudência recomenda, e não requisito cuja ausência invalide o ato, que nessa hipótese subsiste com a validade dependente do agregado apurado ao final.

Anote-se que a preexistência da regulação diz respeito aos diplomas que instituem e disciplinam o regime de desenvolvimento funcional, anteriores a 9 de julho de 2026. Os atos de execução que o regulamento ainda reclama são posteriores, e o fato de virem a ser praticados dentro do interregno não a desnatura, porquanto o critério do controle externo exige que o direito do servidor e os requisitos de sua concessão estejam fixados em norma anterior, e não que todos os atos de execução o estejam.

4. A despeito disso, não se pode descurar que os precedentes desta PGE referidos nos autos, proferidos com fulcro na sobredita orientação do TCE/RS, cuidaram de despesa de reposição, isto é, do provimento de cargos vagos cujo custo já integrava a estrutura de pessoal do ente, ou de atos de natureza reversível, como o provimento de cargo em comissão, distinguindo-se, portanto, da situação em exame, em que a medida pretendida implicaria acréscimo líquido e permanente à folha.

Tal circunstância demanda o exame da questão também sob a ótica do inciso III do artigo 21 da LRF, acima transcrito, que fulmina o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal com parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato. A vedação é autônoma em relação à do inciso II, não se resolvendo com a demonstração relativa apenas ao interregno dos 180 dias.

Não se desconhece que a literalidade do dispositivo comporta leitura ampla, capaz de alcançar toda incorporação remuneratória de caráter permanente. A propósito, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em seu Manual de orientações para o encerramento de mandato, 4ª edição, de 2020, consignou que a grande novidade trazida pelo artigo 21 encontra-se, em verdade, no inciso III, o qual impede a atribuição de efeitos postergados aos atos administrativos que gerem despesas. A progressão e a promoção, de fato, produzem efeitos financeiros que se projetam indefinidamente no tempo, e a própria consulente descreve trajetória de desenvolvimento funcional composta de dezoito etapas.

Essa leitura, contudo, não prevalece quando conjugada com o vetor interpretativo que a própria LRF enuncia no § 1º do seu artigo 1º, segundo o qual a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente voltada ao cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas. O que o inciso III interdita é a transferência, ao mandato seguinte, de encargo não compensado, e não a mera projeção temporal de despesa cuja neutralidade fiscal esteja demonstrada. Nessa linha, o Parecer nº 19.593/2022 assentou, ao concluir pela validade do ato ali examinado, o seguinte:

Deste modo, é juridicamente seguro concluir que a nomeação não será considerada nula para os fins da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo por premissa a observância dos ditames impostos pelo inciso I do artigo 21, caso não ocorra desequilíbrio na proporção entre despesas e receitas, em desfavor da segunda, tendo por parâmetro a situação imediatamente anterior ao prazo de 180 anteriores ao final do mandato do titular do poder, **bem como não ocorra o citado desequilíbrio por despesas daí decorrentes em período posterior ao término do mandato.** (grifo nosso) (Parecer nº 19.593/2022. Data de aprovação: 12/08/2022)

Colhe-se do precedente que a projeção da despesa para além do termo final do mandato não é, por si, causa de nulidade, e que o parâmetro de validade é a ausência de desequilíbrio na proporção entre despesas e receitas também no período subsequente, admitindo-se compensação prospectiva.

Converge com essa leitura a orientação do órgão de controle externo. No Manual Orientações para o Encerramento de Mandato, 1ª edição, de 2024, o Tribunal de Contas do Estado consigna que, *“nas situações dos incisos II, III e IV, alíneas a e b, presume-se que o aumento da despesa com pessoal decorre da conduta do gestor ou legislador”*, mas que, *“se demonstrado e comprovado que não houve o aumento dessa despesa, apesar da edição do referido ato, as situações estão autorizadas”*. A presunção, pois, é relativa, e cede à demonstração contábil em contrário.

Aplicada essa diretriz à consulta, mostra-se juridicamente defensável a interpretação segundo a qual a implementação pretendida não encontra óbice no artigo 21, inciso III, desde que a Administração demonstre, no ato, que as parcelas cujos efeitos se projetam para além de 5 de janeiro de 2027 não elevam a proporção entre a despesa com pessoal e a RCL verificada em 8 de julho de 2026.

Calha ponderar que, malgrado a solução aqui declinada seja defensável e consentânea com o desiderato da LRF, não encontra suporte direto em precedentes desta PGE ou do TCE/RS, não se tratando de posição consolidada na jurisprudência, o que recomenda ao gestor, diante da possível multiplicidade de exegeses, a adoção, no exclusivo juízo político que lhe compete, daquela que mais bem se amolde ao interesse público perseguido, bem como da rigorosa demonstração contábil adrede explanada.

5. Definido que a validade do ato se afere pelo resultado global, cabe precisar como essa aferição se opera, matéria objeto do terceiro quesito. A orientação desta Casa está firmada no Parecer nº 19.593/2022, aprovado pelo Procurador-Geral do Estado em 12 de agosto de 2022, cuja supratranscrita ementa responde diretamente à indagação.

O precedente admite a aferição global e que a compensação prescinde de correlação imediata e direta com o ato que provoca o acréscimo, bastando que o resultado, ao término do período, preserve o patamar de despesa ou a proporção desta frente à RCL. Responde-se, assim, afirmativamente ao terceiro quesito. O sistema de controle periódico cogitado pelo Órgão consulente é, portanto, técnica juridicamente idônea.

A dispensa de correlação imediata não é, contudo, dispensa de compensação. O mesmo precedente orienta o gestor a indicar expressamente qual despesa foi reduzida ou qual receita foi incrementada para a prática do ato, indicação que integra a motivação, e não o controle posterior. O expediente, tal como instruído, ainda não a veicula, limitando-se a demonstrar a expressão reduzida do acréscimo, dado que, conquanto relevante, não equivale à compensação exigida pela norma.

Três qualidades devem ser exigidas dessa medida compensatória, pela função que lhe cabe, enunciada no item 3, de romper o nexo entre o ato e o aumento da despesa: (i) a permanência, porquanto compensação de efeito transitório apenas desloca o acréscimo no tempo; (ii) a anterioridade, de modo que esteja implementada quando os atos forem praticados, o que confere à demonstração caráter documental e não prospectivo; e (iii) a folga, isto é, que supere o acréscimo em margem suficiente para absorver oscilação ordinária.

Essas condições, se reunidas, antecipam a prova de que a condição legal foi satisfeita e deslocam para plano de confirmação a aferição do agregado ao término do interregno. Se ausentes, a validade do ato ficará integralmente dependente desse agregado.

Por fim, e porque o expediente registra estimativas financeiras divergentes, elaboradas em momentos distintos e sobre bases de comparação diversas, impõe-se consignar que a memória de cálculo que servirá de lastro à demonstração da compensação deve ser única, reconciliada e explicitar a base sobre a qual os percentuais foram apurados.

6. O quarto quesito indaga sobre a relevância jurídica da observância dos limites de despesa com pessoal do artigo 20 da LRF.

A resposta é afirmativa, e o próprio precedente invocado pelo consultante o demonstra. O Parecer nº 22.216/2026, no item 2 de sua ementa, admitiu a excepcionalização da vedação do artigo 21 desde que presentes, cumulativamente, prévia dotação orçamentária apta a suportar as projeções com despesa de pessoal, autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, observância dos limites apostos nos artigos 20 e 42 da LRF e justificativa do gestor acerca da imperiosidade da medida para atender ao interesse público.

A observância dos limites do artigo 20 é, portanto, requisito necessário, mas não suficiente, integrando um conjunto de exigências cumulativas, e o atendimento de uma delas não supre a ausência das demais.

A respeito da referida autorização específica, oportuna a reprodução do artigo 62 da Lei Estadual nº 16.318/2025, que fixou as diretrizes orçamentárias para 2026 (LDO/2026):

Art. 62. Para fins de atendimento ao disposto nos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal, ficam autorizadas as despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, alterações e criação de carreiras, cargos e funções, bem como a contratação de pessoal por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, cujos valores

deverão ser compatíveis com os limites da Lei Complementar Federal nº 101/00, e desde que observado o disposto no art. 17 desta Lei.

Anote-se, por oportuno, que se cuida de norma de autorização de despesa, cuja função é submeter ao crivo do Poder Legislativo todo dispêndio adicional com pessoal, e, como tal, é lida em sentido financeiro amplo, distinguindo-se do artigo 8º, inciso I, da Lei Complementar Federal nº 159/2017, que é norma restritiva de competência administrativa, que comporta interpretação estrita. A mesma expressão, em diplomas de função distinta, não reclama idêntica extensão.

A autorização, contudo, não é incondicionada, subordinando os valores aos limites da LRF e ao teto do artigo 17 da mesma lei de diretrizes, cujo § 3º declara nele incluído o disposto no artigo 62, de modo que a despesa decorrente das progressões e promoções deve acomodar-se dentro dos limites ali fixados. Remanesce, assim, a necessidade de demonstrar essa acomodação e de identificar a dotação que suportará a medida, porquanto o articulado da LDO não individualiza recursos para a evolução funcional das carreiras da Lei nº 16.165/2024.

A par do atendimento à autorização legislativa genérica, veiculada no sobredito artigo 62, observa-se que a disponibilidade orçamentária específica - aludida no artigo 16 da Lei nº 16.165/2024 como condição das progressões -, à vista do que consta do expediente, ainda não se acha demonstrada, porquanto a LOA não individualiza recursos para a evolução funcional daquelas carreiras, e o expediente não identifica a dotação que suportará a despesa nem demonstra a sua acomodação no teto do artigo 17 da LDO. Não se trata de providência de instrução processual, e sim de condição que a própria lei instituidora das carreiras impõe à progressão, de modo que, enquanto não satisfeita e documentada, os atos concessivos carecerão de pressuposto, na mesma medida dos pressupostos regulamentares.

7. Impende examinar, ainda, a incidência das vedações decorrentes do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), matéria que os quesitos não abordam e que a decisão administrativa pressupõe.

O *caput* do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 159/2017 estampa rol de condutas interditas aos entes aderentes ao RRF, as quais, nos termos do § 2º do mesmo dispositivo, poderão ser “objeto de compensação” ou “afastadas”, desde que previsto expressamente no Plano de Recuperação Fiscal (PRF) em vigor, ao passo que o § 6º ressalva o disposto no artigo “a violação com impacto financeiro considerado irrelevante, nos termos em que dispuser o Plano de Recuperação Fiscal”.

Entrementes, considerando as vedações da legislação em abstrato, ou seja, independentemente da verificação de enquadramento no Anexo IV do PRF homologado ou da aferição do impacto financeiro considerado irrelevante *in concreto*, o Parecer nº 19.275/2022 pronunciou-se sobre a viabilidade de concessão de promoções funcionais durante o RRF nos seguintes termos:

REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 159/2017.
PROMOÇÃO. EMPREGADOS. QUADRO EM EXTINÇÃO. LEI Nº

14.420/2014. VEDAÇÃO.

1. **A promoção na carreira vem acompanhada de um incremento remuneratório aos empregados ou servidores promovidos, gerando despesa obrigatória de caráter continuado, atraindo a análise a respeito da incidência da vedação do inciso VII do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017.**

2. Essa vedação deve ser lida à luz do entendimento do Supremo Tribunal Federal na análise do pedido cautelar formulado na ADI nº 6.930, no sentido de que, quando a promoção representar ato necessário para o preenchimento de cargos vagos em níveis ou classes de maior estatura na carreira, a fim de que a reposição seja feita no nível ou classe inicial dessa, é necessária a interpretação conforme da vedação em testilha, sob pena de violação ao princípio da proporcionalidade e de excesso no exercício do poder de conformação legislativa.

3. Tratando o caso concreto de carreira em extinção, **a promoção não se destina ao futuro provimento de cargos vagos, de modo que resta interdita pelo inciso VII do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017**, não se enquadrando exceção decorrente da interpretação conforme preconizada pelo Supremo Tribunal Federal.

(Parecer nº 19.275/2022. Data de aprovação: 17/03/2022. Autores: TIAGO BONA, THIAGO JOSUÉ BEN, LUCIANO JUÁREZ RODRIGUES E GUILHERME DE SOUZA FALLAVENA)

A orientação jurídica foi complementada no Parecer nº 19.298/2022, cuja ementa é a seguinte:

REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 159/2017. PROMOÇÃO. EMPREGADOS. QUADRO EM EXTINÇÃO. LEI Nº 14.420/2014. PARECER Nº 19.275. DISTINÇÃO.

A promoção de empregados integrantes do Quadro Especial oriundo da extinta Fundação Piratini possui previsão expressa na Lei Estadual nº 14.420/2014, limitando a discricionariedade administrativa na hipótese. Ratificação do Parecer nº 18.349/20 que, à luz do previsto na Lei Complementar nº 173/2020, entendeu possível a promoção de empregados públicos. Distinção em relação à orientação do Parecer nº 19.275/22.

(Parecer nº 19.298/2022. Data de aprovação: 01/04/2022. Autores: TIAGO BONA, GUILHERME DE SOUZA FALLAVENA, THIAGO JOSUÉ BEN, ALINE FRARE ARMBORST E LUCIANO JUÁREZ RODRIGUES)

Em relação à progressão funcional, especificamente, tratou o Parecer nº 19.478/2022, assim ementado:

REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 159/2017. VEDAÇÕES. VANTAGENS. AVANÇOS, ADICIONAIS E LICENÇA-PRÊMIO. ABONO DE PERMANÊNCIA. PROGRESSÕES FUNCIONAIS. GAOTRAN. GRAEX.

1. Consoante assentado no Parecer nº 19.246/2022, a Lei Complementar Federal nº 159/2017 e o Decreto Estadual nº 56.368/2022 não interditam a “concessão de avanços, adicionais e licença-prêmio amparados em legislação anterior ao pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, ainda que o implemento das condições seja posterior ao referido evento, por não se tratar de vantagens cuja concessão se reveste de caráter discricionário, observados os requisitos legais e as regras constitucionais de transição incidentes”.

2. Os citados diplomas legais tampouco proíbem as progressões funcionais fundadas em critérios exclusivamente objetivos, cuja

verificação do suporte fático legalmente previsto impõe a sua concessão, tal como a progressão de que trata o artigo 15 da Lei Estadual nº 14.506/2014, que disciplina o Quadro de Pessoal do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/RS.

3. A concessão do abono de permanência estabelecido no artigo 34-A da Lei Complementar Estadual nº 15.142/2018 não se insere no espectro da discricionariedade do gestor, igualmente não se amoldando às vedações do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 159/2017.

4. Inexiste óbice à designação de servidores para as ações da Operação Balada Segura e para a função de Examinador de Trânsito e o consequente pagamento, respectivamente, da Gratificação de Apoio à Operação de Fiscalização e Educação no Trânsito (GAOTRAN) e da Gratificação de Examinador (GRAEX), vantagens devidas pelo exercício daquelas atribuições por força das Leis Estaduais nº 13.963/2012 e 13.088/2008. [grifou-se]

(Parecer nº 19.478/2022. Data de aprovação: 23/06/2022. Autora: ALINE FRARE ARMBORST)

Da fundamentação do referido Parecer, no que pertine à presente análise, transcreve-se o seguinte excerto:

5. No que tange às progressões funcionais, importante assinalar que, diferentemente das promoções, em relação às quais trataram os Pareceres nº 19.275/2022 e 19.298/2022, não consistem em modalidade de provimento derivado e de vacância de cargo público, uma vez que implicam alteração de nível dentro de uma mesma classe funcional. Os institutos se assemelham, todavia, por consubstanciarem formas de desenvolvimento dos servidores na carreira, não guardando identidade com as vantagens pecuniárias, que consistem em parcelas que se agregam, geralmente de forma temporária, ao vencimento básico ou ao subsídio, compondo a remuneração percebida, como ilustram os artigos 79 e 85 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94:

(...)

Assim, o inciso I do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 159/2017, reproduzido no artigo 3º, I, do Decreto Estadual nº 56.368/2022, não inviabiliza as promoções e progressões, uma vez que estas não implicam a conduta interdita pela norma, qual seja, “a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares”.

Todavia, consoante assentado nos mencionados precedentes, “[a] promoção na carreira vem acompanhada de um incremento remuneratório aos empregados ou servidores promovidos, gerando despesa obrigatória de caráter continuado, atraindo a análise a respeito da incidência da vedação do inciso VII do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017”, a qual, contudo, resta afastada quando ausente discricionariedade administrativa.

Do mesmo modo e pelo mesmo motivo, **a concessão de progressões, em tese, é passível de subsunção à conduta proibida pelo inciso VII do supracitado artigo 8º [da LC nº 159/2017], que veda “a criação de despesa obrigatória de caráter continuado”**, cumprindo perscrutar sobre a existência ou não de discricionariedade na espécie.

Em conformidade com o tradicional entendimento desta Procuradoria-Geral do Estado, “a progressão de nível é um acréscimo remuneratório devido ao servidor que preencher os requisitos legais, inexistindo qualquer espaço para juízo discricionário do Administrador quanto à sua concessão, que somente poderá ser indeferida se o servidor não atender os requisitos previstos em lei, sem que possa o gestor eleger o momento da implantação do benefício”

(Parecer nº 17.683, aprovado em 03 de junho de 2019).

Lado outro, a Emenda à Constituição Estadual nº 78/2020, incidindo na diretriz em voga, incluiu o § 7º ao artigo 31 da Carta Farroupilha, aplicável aos servidores estatutários, dispondo que: “As progressões de nível dentro de uma mesma classe da carreira ocorrerão em momento definido mediante juízo de conveniência e oportunidade da Administração Pública, ressalvadas aquelas decorrentes de critérios exclusivamente objetivos, na forma da lei”.

Os reflexos de tal alteração legislativa foram analisados no Parecer nº 18.083, aprovado em 10 de março de 2020, que assim se pronunciou acerca da questão:

(...)

Divisa-se, assim, duas hipóteses de progressões:

(I) As desencadeadas por avaliações de desempenho, que, por força da inserção do § 7º no artigo 31 da Constituição Estadual, despiram-se da imperatividade quanto ao momento da sua concessão; e

(II) As fundadas em critérios exclusivamente objetivos, cuja verificação do suporte fático legalmente previsto impõe a sua concessão, tais como a obtenção de determinada titulação pelo servidor ou o implemento de determinado tempo de serviço.

Percebe-se que, na esteira da jurisprudência administrativa, apenas a primeira espécie de progressões está interdita no atual estágio do Regime de Recuperação Fiscal, não se cogitando de vedação no que tange à segunda, porquanto não sujeita à discricionariedade administrativa. [grifou-se]

Destarte, considerando, de um lado, a existência de progressões fundadas em critérios exclusivamente objetivos - a exemplo da obtenção de titulação - e, de outro, a hipotética necessidade de realização de promoções para a viabilização das reposições de cargos nas classes iniciais das carreiras, na forma autorizada na medida cautelar proferida na ADI nº 6.930, compreendeu-se que, uma vez configuradas tais circunstâncias, a vedação à criação de despesa obrigatória de caráter continuado, presente no inciso VII do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 159/2017, não obstará a prática daqueles atos.

Nada obstante, em exame mais acurado da matéria, tem-se que é juridicamente sustentável o entendimento no sentido de que **a prática dos atos concessivos de progressões e promoções não atrai as vedações esculpidas no artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 159/2017**, notadamente em seu inciso VII, que interdita “a criação de despesa obrigatória de caráter continuado”.

Deveras, o conceito de despesas obrigatórias de caráter continuado foi bem destrinchado no Parecer nº 19.245/2022 deste Órgão Consultivo, que assim pontificou (grifos no original):

3. Da definição de despesa obrigatória de caráter continuado. Art. 8º, inciso VII, da Lei Complementar nº 159/2017.

Indaga o órgão consulente se a definição do art. 17 da LRF representa a melhor interpretação a ser dada para a vedação constante no inciso VII do art. 3º do Decreto nº 56.368/22, correspondente ao art. 8º, inciso VII, da Lei Complementar nº 159/2017.

(...)

A vedação inscrita no Decreto Estadual decorre da previsão contida no artigo 8º, inciso VII, da Lei Complementar nº 159/2017, nela não constando a definição conceitual do significado de “despesa obrigatória de caráter

continuado”. O mesmo conceito de despesa obrigatória - embora sem a menção ao caráter continuado -, consta na vedação do inciso VIII do art. 3º do Decreto nº 56.368/22, correspondente ao inciso VIII do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017, que veda “a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória”.

O artigo 17, caput, da Lei Complementar nº 101/2000 conceitua a despesa obrigatória de caráter continuado da seguinte forma:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a **despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios**.

Infere-se da aludida definição legal tanto o conceito de **despesa** obrigatória, correspondente à “despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo”, como o de **caráter continuado**, assim sendo consideradas as despesas que “que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.

Cuidando-se a Lei Complementar nº 101/2000 da norma que “[e]stabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”, afigura-se adequada como a fonte do conceito de despesa obrigatória de caráter continuado previsto na Lei Complementar nº 159/2017 e no Decreto Estadual nº 56.297/2022.

Para a precisa delimitação do conceito de despesa obrigatória contido no art. 17 da LRF, também se mostra relevante destacar o que se entende por “despesa corrente”, sendo o tema disciplinado pela Lei Federal nº 4.320/1964 em contraposição às denominadas “despesas de capital”.

De acordo com a lição doutrinária de José Mauricio Conti (in Orçamentos públicos [livro eletrônico]: a Lei 4.320/1964 comentada. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019):

A opção legal pela separação das despesas públicas em categorias econômicas não é aleatória. Despesas correntes e despesas de capital distinguem-se pelas consequências que produzem. As primeiras não agregam ativos para o ente que as realiza. Já as últimas têm exatamente essa finalidade.

Assim indica a Portaria Interministerial 163, de 04.05.2001, do Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN) e do Secretário de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF). No seu Anexo II define despesas correntes como “todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital”. Despesas de capital, por outro lado, são definidas como “aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital”. O critério econômico de classificação é, pois, a introdução de um ativo no patrimônio do ente público.

As despesas correntes relacionam-se fundamentalmente à remuneração de serviços. São consideradas despesas meramente “produtivas” por se referirem à manutenção de utilidades públicas promovidas pelo Estado.

As despesas de capital, por sua vez, vinculam-se à aquisição ou produção de bens. Seriam “reprodutivas” porque, além de criarem utilidades, aumentam a capacidade de produção do país (RIBEIRO, 1997, p. 142). **Daí as despesas correntes refletirem a ideia de “aparelhamento do Estado”, ou crescimento da máquina pública, enquanto as despesas de capital são vistas como fator de promoção do desenvolvimento econômico.** (grifou-se)

(...)

O art. 13 da Lei nº 4.320/64 decompõe as categorias econômicas elencadas no art. 12 em elementos, sendo a categoria Despesas de Custeio segmentada em Pessoal Civil, Pessoal Militar, Material de Consumo, Serviços de Terceiros e Encargos Diversos, e a categoria Transferências Correntes em Subvenções Sociais, Subvenções Econômicas, Inativos, Pensionistas, Salário Família e

Abono Familiar, Juros da Dívida Pública, Contribuições de Previdência Social e Diversas Transferências Correntes.

(...)

Por derradeiro, impende destacar que a despesa obrigatória, na forma do conceito do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deriva de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo.

A respeito da última espécie - ato administrativo normativo -, é relevante a lição de Marçal Justen Filho, segundo o qual “[o]s atos normativos são aqueles orientados a complementar um mandamento normativo estabelecido por lei, desenvolvendo as normas que estabelecem faculdades, proibições ou obrigações quanto à conduta futura de um ou mais sujeitos. O exemplo é o regulamento.” (in Curso de direito administrativo [livro eletrônico. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018]). Da mesma forma, Gabriel Lino de Paula Pires refere que “[a]tos normativos são aqueles que proferem um comando geral e abstrato. Dado que a Administração Pública exerce atividade infralegal, os atos normativos produzidos por ela devem, via de regra, apenas explicitar o conteúdo da lei, visando à sua correta aplicação. Exemplos dos atos normativos são os decretos regulamentares, os regimentos, as instruções normativas, as resoluções, dentre outros. Tais atos manifestam o exercício do poder normativo ou regulamentar da Administração Pública” (in Manual de direito administrativo [livro eletrônico]. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019).

(...)

Em obra doutrinária a respeito da Lei de Responsabilidade Fiscal (Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. Organizadores: Ives Gandra Martins e Carlos Valder do Nascimento. 4ª ed., 2009, p. 138-139), Carlos Valder do Nascimento faz as seguintes reflexões a respeito das despesas obrigatórias:

As despesas obrigatórias inserem-se no contexto da legalidade, portanto, impostas ao Estado em face dos encargos que lhe são cometidos constitucionalmente no cumprimento de suas funções. São autorizadas pelo Poder Legislativo, dentro de parâmetros previamente estabelecidos, e consistem nas dotações que compreendem os créditos orçamentários e os adicionais. [...]

Como se vê, o caráter obrigatório atribuído à despesa corrente reveste-se de maior significação, na medida em que obriga os entes federativos ou seus órgãos e entidades subordinados a efetuar sua execução. Essa obrigação legal pode decorrer de leis no sentido genérico, compreendendo constitucionais, complementares, ordinárias, delegadas, decretos legislativos, resoluções do Senado Federal, medidas provisórias e atos administrativos (decretos, resoluções, regulamentos e outras instruções normativas).

São aspectos que identificam sua natureza: a) caráter corrente, envolvendo a operação e a manutenção dos serviços; b) emana de atos ou de leis específicas, sem natureza orçamentária; c) efeito, no mínimo, de dois anos. Exige estimativa trienal, demonstração de que não afetaria as metas fiscais e plano de compensação. (grifou-se)

(...)

Em conclusão, considera-se adequado compreender que a definição de despesa obrigatória de caráter continuado, para fins de interpretação do artigo 8º, inciso VII, da Lei Complementar nº 159/2017, deverá ser buscada no “caput” do artigo 17 da Lei Complementar nº 101/2001 - “despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios” -, combinada com a delimitação do conceito de despesa corrente de que tratam os artigos 12 e 13 da Lei nº 4.320/1964.

(Parecer nº 19.245/2022. Data de aprovação: 08/03/2022. Autores: THIAGO

Tendo presentes essas premissas, entende-se que o verbo nuclear interditado pela norma - criar - apenas é passível de realização pelos instrumentos a que se refere o artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quais sejam, leis, medidas provisórias e atos administrativos normativos, estes compreendendo os decretos, resoluções, regulamentos e outras instruções normativas, não tendo aptidão para tal fim os atos - portarias ou boletins - que perfectibilizem as promoções e as progressões com supedâneo em dispositivos legais vigentes.

Vale dizer, embora não haja dúvida de que a despesa de pessoal gerada pelos acréscimos vencimentais decorrentes das promoções e progressões qualifique-se como despesa corrente, a sua criação remonta à lei que instituiu o quadro de carreira e contemplou ascensão em níveis e graus, identificando-se a prática dos atos concessivos com a execução da despesa já criada.

Nesse sentido, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, ao responder consulta da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão incumbido de aferir o cumprimento do RRF, assim se pronunciou no Parecer SEI nº 5659/2020-ME:

(...)

13. Ante o exposto, diante da premissa de que o questionamento da STN refere-se a leis estaduais concessivas de promoções e progressões de servidores públicos com meros efeitos financeiros diferidos, haja vista a previsão estatuída no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017, e diante do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de que, ainda que as datas estabelecidas para o início dos efeitos financeiros dos reajustes sejam em momento futuro, a entrada em vigor da lei concessiva configura a aquisição do direito por parte dos servidores, conclui[-se] que a concessão de promoções e progressões diferidas, durante a vigência do RRF, na forma disciplinada por lei estadual concessiva vigente em data anterior à adesão do ente estadual ao RRF, não perfaz a vedação prevista no art. 8º da Lei Complementar nº 159, de 2017.

Em que pese, no Estado do Rio Grande do Sul, não se cogite, notadamente em face das expressas disposições constitucionais locais, de direito adquirido a promoções e, ressalvadas as situações excepcionais de que aqui não se trata, progressões, que não ostentam natureza vinculada, é igualmente sustentável o entendimento no sentido de que os atos administrativos que concedem promoções e progressões, não sendo dotados de caráter normativo, não têm o condão, *de per si*, de criar as despesas a que se referem.

Reforça esta exegese a análise de normas federais de teor similar ou praticamente idêntico ao da Lei Complementar Federal nº 159/2017, sob cuja égide não se cogitou conferir à proibição à criação de despesa obrigatória de caráter continuado alcance capaz de suspender ou coibir a realização de promoções e progressões.

Nesse sentido, o inciso VII do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, malgrado comportasse ressalvas na forma dos §§ 1º e 2º do dispositivo, foi assim

2. Promoções funcionais.

Relativamente às promoções funcionais, verifica-se que inexistia previsão específica na Lei Complementar nº 173/2020, destacando-se que o inciso IX proíbe o cômputo do período defeso, compreendido desde a publicação da norma até 31 de dezembro de 2021, “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” (grifou-se), ao passo que o inciso I interdita a concessão de vantagem a qualquer título, salvo “quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública”.

Conquanto as promoções de servidores sabidamente acarretam 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, in verbis:

(...)

Esclarecido que as promoções de servidores públicos **não** atraem a incidência da vedação constante do inciso IX do artigo 8º, insta perscrutar se o disposto no inciso I se erigiria em óbice à sua concessão.

Oportuno rememorar que, consoante consignado no PARECER nº 18.283, a Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994, em disposição semelhante às da Lei Estadual nº 6.196/1971, da Lei Complementar Estadual nº 10.990/1997 e da Lei Federal nº 8.112/1990, qualifica como vantagens as seguintes rubricas: (I) indenizações, (II) avanços, (III) gratificações e adicionais e (IV) honorários e jetons.

Assim, as promoções, forma de desenvolvimento dos servidores na carreira, não guardam identidade com as vantagens pecuniárias, que consistem em parcelas que se agregam, geralmente de forma temporária, ao vencimento básico ou ao subsídio, compondo a remuneração percebida, como ilustra o conceito estampado no artigo 79 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94.

(...)

Nessa linha, considerando-se que, na Lei Complementar Federal nº 173/2020, inexistia limitação das áreas de serviço público para as quais resta permitida a reposição dos cargos vagos, tampouco exigência de modalidade específica de vacância, tem-se que também aqui a conformação da vedação estatuída no inciso I do artigo 8º com as previsões dos incisos IV e V legitima a compreensão de que são autorizadas as promoções dos servidores públicos organizados em carreira.

De mais a mais, em que pese os incisos I do parágrafo único do artigo 22 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e I do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 ostentem redações praticamente idênticas, versam sobre situações fáticas substancialmente distintas: ao passo que o primeiro disciplina as hipóteses de extrapolação do chamado “limite prudencial”, consistente no atingimento de 95% (noventa e cinco por cento) do teto para despesas com pessoal do Poder ou órgão, o segundo é aplicável a todos os entes públicos no interregno compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, independentemente da situação fiscal ou do índice de endividamento do Poder ou órgão.

Nesse cenário, embora seja claro o propósito de ajuste fiscal perseguido pelas vedações instituídas, em contrapartida ao auxílio financeiro deferido aos entes subnacionais, pelo artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, tal

diploma não impõe medidas peremptórias de redução ou de congelamento de despesas, tanto que permite, em termos significativamente mais flexíveis do que o disposto no referido artigo 22, parágrafo único, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, as reposições de cargos efetivos ou vitalícios vagos, ainda que tal providência acarrete aumento de despesa.

Dessa forma, sem prejuízo da orientação firmada no PARECER nº 16.519 da Procuradoria-Geral do Estado, tem-se que as promoções de servidores públicos não foram proibidas pelo artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

(...)

Corroborar a compreensão no sentido da ausência de interdição às promoções de servidores e empregados públicos a análise do histórico do processo legislativo dos Projetos de Lei Complementar nº 149/2019 e 39/2020, cuja aprovação culminou na publicação do diploma legal. Deveras, consoante se observa da tramitação das proposições (disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141188>), foram apresentados, ao longo das discussões parlamentares, três relatórios com textos substitutivos para a norma, os quais contemplaram redações distintas em relação ao inciso IX do artigo 8º em testilha:

EVOLUÇÃO DO TEXTO

As três versões do dispositivo do PLP 39/2020 que suspende a contagem de tempo de serviço para os servidores públicos:

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 do Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

PRIMEIRO RELATÓRIO

IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio, **promoções, progressões, incorporações, permanências** e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço;

SEGUNDO RELATÓRIO

IX – contar esse tempo como de período aquisitivo necessário 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;

TEXTO FINAL

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**;

Fonte: Agência Senado

(Grifos no original. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/04/restricoes-ao-funcionalismo-como-contrapartida-a-ajuda-a-estados-e-municipios-passaram-por-tres-versoes>)

A supressão da menção às promoções já no segundo relatório bem evidencia a intenção do legislador em viabilizar tal modalidade de desenvolvimento na carreira, como igualmente demonstra o PARECER nº 27/2020, exarado pelo Relator dos projetos de lei complementar, Senador Davi Alcolumbre, do qual se colhe que:

Também preservamos as progressões e promoções para os ocupantes de cargos estruturados em carreiras. É o caso, por exemplo, dos militares federais e dos Estados. A ascensão funcional não se dá por mero decurso de

tempo, mas depende de abertura de vagas e disputa por merecimento. Não faria sentido estancar essa movimentação, pois deixaria cargos vagos e dificultaria o gerenciamento dos batalhões durante e logo após o estado de calamidade.

Em suma, a interpretação sistemática e histórica da Lei Complementar Federal nº 173/2020 legitima a compreensão de que a norma não obsteu as promoções dos servidores e empregados públicos.

(Parecer nº 18.349/2020. Data de aprovação: 23/07/2020. Autora: ALINE FRARE ARMBORST)

Nessa linha, no caso supra, o próprio exame do histórico do processo legislativo revelou que, a par de mantida a vedação à criação de despesa obrigatória, o legislador intentou viabilizar as ascensões funcionais mediante a supressão da disposição que expressamente as proibia.

O mesmo entendimento foi comungado, entre outros Órgãos de consultoria jurídica, pelas Procuradorias-Gerais do Distrito Federal (Parecer Referencial SEI-GDF nº 08/2020 - PGDF/PGCONS/CHEFIA) e dos Estados do Pará (Nota Técnica nº 000076/2020-PGE) e do Paraná (Parecer nº 013/2020).

Idêntica conclusão se extrai da análise da Proposta de Emenda Constitucional nº 186/2019, conhecida como “PEC Emergencial”, cuja promulgação culminou na Emenda Constitucional nº 109/2021, que conferiu a seguinte redação ao artigo 167-A, VII, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da: [(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

(...)

VII - criação de despesa obrigatória;

Anote-se que, na redação aprovada pelo Senado Federal, tal disposição correspondia à alínea “g” do inciso I do mesmo dispositivo, cujo inciso II estabelecia a *“suspensão de progressão e de promoção funcional em carreira de agentes públicos, quando o respectivo interstício se encerrar no exercício financeiro mencionado no caput, excetuadas aquelas que implicarem provimento de cargo ou emprego anteriormente ocupado por outro agente”*

(<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8936576&ts=1652816030785&disposition=inline>). Na votação da proposição na Câmara dos Deputados, aprovou-se destaque para supressão deste texto, justamente com o escopo de elidir a proibição de promoção e progressão funcionais (<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/03/12/pec-emergencial-sera-promulgada-na-segunda-feira/camara-conclui-votacao-da-pec-emergencial>).

Nesse passo, da análise das atividades desenvolvidas e entendimentos externados pelas Casas Parlamentares das quais também emanou a Lei Complementar

Federal nº 159/2017, tem-se que a vedação à criação de despesa obrigatória de caráter continuado não tem o alcance que se lhe conferiu o Parecer nº 19.275/2022.

Aplicada a premissa à consulta, a despesa decorrente das progressões e promoções das carreiras transversais foi criada pela Lei nº 16.165/2024, que instituiu os quadros, fixou as tabelas por grau e nível e previu os mecanismos de desenvolvimento funcional. Os atos concessivos que o órgão consulente pretende praticar são execução dessa despesa, não sua criação.

Ademais, em que pese a compatibilidade do referido diploma legal não seja objeto desta consulta, registra-se que o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul (CSRRF/RS), em reunião ordinária realizada em 31/10/2025, por unanimidade, “*considerou afastadas as violações aos incisos I, II e III do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017, em decorrência da Lei estadual nº 16.165/2024*”. Do voto do Conselheiro Representante do Estado, colhe-se que, em consulta ao Anexo de Ressalvas aprovado na atualização do PRF, constatou-se saldo suficiente, relacionado aos referidos incisos, para absorver integralmente o impacto financeiro decorrente das medidas adotadas, quais sejam, reajustes dos servidores da segurança pública, criação de cargos e funções e reorganização/ reestruturação de carreiras.

Por derradeiro, enfatiza-se que a Lei Complementar nº 159/2017, a par de interditar as condutas arroladas no artigo 8º, determinou a adoção de rigoroso teto de gastos pelos estados aderentes, nos termos de seu artigo 2º, V, o que revela que a prática dos atos concessivos, na forma aqui entendida como lícita, não se dará, em qualquer hipótese, de maneira indiscriminada, devendo, ao revés, devotar obediência à limitação ao crescimento anual das despesas primárias legalmente instituída.

8. No que concerne às vedações eleitorais, dispõe a Lei Federal nº 9.504/1997:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

V - **nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público**, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

(...)

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, **revisão geral da remuneração dos servidores públicos** que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

Observa-se que o inciso V descreve condutas determinadas, e não uma cláusula geral de congelamento da vida funcional. O § 1º do artigo 20 da Resolução nº 23.735/2024 do Tribunal Superior Eleitoral, ao disciplinar as condutas arroladas no artigo 15 daquele ato, que reproduzem os incisos do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504/1997, estabelece que elas são de

configuração objetiva e consumam-se pela prática dos atos descritos, que, por presunção legal, tendem a afetar a isonomia entre os candidatos, sendo desnecessário comprovar sua potencialidade lesiva.

No mesmo sentido, o Parecer nº 21.684/2025 registra que as condutas do artigo 73 são de tipificação objetiva e têm presunção absoluta de ilicitude. Configuração objetiva reclama, por definição, subsunção estrita, sem alargamento por analogia. As condutas ali vedadas são o provimento e a admissão, de um lado, e as medidas desfavoráveis ao servidor, de outro, a saber, a demissão sem justa causa, a supressão ou readaptação de vantagens, o embaraço ao exercício funcional e a remoção, transferência ou exoneração de ofício.

A progressão e a promoção funcional não importam nomeação, contratação ou admissão, porquanto pressupõem vínculo efetivo preexistente e operam dentro da carreira já titularizada pelo servidor, tampouco importam supressão ou readaptação de vantagem, remoção, transferência ou exoneração. Não há, pois, subsunção a nenhum dos verbos nucleares do inciso V, o que dispensa o exame de eventual incidência das ressalvas do dispositivo, que operam como exceções àquilo que é proibido, e não como autorizações para o que a norma não proíbe.

Esta é a posição reproduzida no Manual de Orientação aos Agentes Públicos Estaduais da PGE, Eleições 2026, que, ao tratar das condutas vedadas em espécie, transcreve o Parecer nº 19.698/2022 nos seguintes termos:

A concessão de progressão funcional a servidores no período compreendido entre os três meses que antecedem ao pleito até a posse dos eleitos, não se enquadra nas condutas descritas nos verbos nucleares do citado dispositivo. Além disso, conforme já ressaltado, a progressão está lastreada em legislação anterior ao período eleitoral de caráter impositivo, o que reforça a ausência de cunho eleitoreiro e reforça a ausência de afronta ao citado inciso V do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504/1997. (grifo nosso) (Parecer nº 19.698/2022, reproduzido no Manual de Orientação aos Agentes Públicos Estaduais, Eleições 2026, seção 5.5)

Há, porém, leitura ampliativa que esta Casa já registrou. Ao examinar a antecipação do pagamento da gratificação natalina em ano eleitoral, o Parecer nº 19.717/2022 consignou o seguinte:

Em pesquisa à doutrina e à jurisprudência eleitoral, não se identificam definições precisas acerca das condutas caracterizadoras do ilícito, depreendendo-se de alguns precedentes que **o termo “readaptar” vem sendo interpretado no sentido de conceder benesse, de forma que, mediante o emprego deste verbo nuclear, a lei eleitoral estaria a vedar a prática de atos que impliquem o favorecimento de servidores**, haja vista o potencial reflexo da medida nas eleições. Nesse sentido, em julgado proferido na Consulta nº 183-09.2014.6.06.0000, proferido em 26/05/2014, o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, reportando-se a parecer ministerial, assentou: “através da readaptação promovem-se alterações pontuais em favor de determinadas carreiras, tais como a redução da carga horária sem diminuição de vencimentos, aumento de bases de cálculo ou percentuais de gratificação, entre outras assemelhadas, com escopo de assegurar isonomia com categorias diversas, tornar uma determinada carreira mais atrativa, reduzir

De todo modo, a interdição não alcançaria a medida intentada pela consulente, por duas razões.

Primeiro, porque o conteúdo que ali se atribui à readaptação é o de alterações pontuais em favor de determinadas carreiras, com o escopo de torná-las mais atrativas, assegurar isonomia com categorias diversas ou reduzir defasagem salarial. A execução da progressão e a promoção não alteram a carreira, não modificam bases de cálculo nem percentuais, e não beneficiam categoria alguma em detrimento de outra; movimentam o servidor, individualmente, dentro de estrutura que a lei já fixou para todos.

Segundo, porque o Parecer nº 19.717/2022 afastou a vedação justamente por não se tratar de “concessão de benesse com o fito de favorecer categorias funcionais”, mas de cumprimento de obrigação assentada em norma anterior, o que se aproxima da situação destes autos, em que a evolução funcional decorre de regime instituído pela Lei nº 16.165/2024 e regulamentado antes do início do período vedado.

Quanto ao inciso VIII do mesmo artigo 73, a conduta vedada é a revisão geral da remuneração, instituto cujo conteúdo o Tribunal Superior Eleitoral delimitou e que o Manual de Orientação aos Agentes Públicos Estaduais, Eleições 2026, reproduz nos seguintes termos:

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, a revisão geral de remuneração é “o aumento concedido em razão do poder aquisitivo da moeda e que **não tem por objetivo corrigir situações de injustiça ou de necessidade de revalorização profissional de carreiras específicas**” (Res. nº 21296 na Cta nº 782, de 12.11.2002, rel. Min. Fernando Neves.). O que o dispositivo proíbe, portanto, é a concessão geral de aumentos reais de remuneração dos servidores públicos a partir do prazo fixado no art. 7º da Lei Eleitoral, de forma que são admitidos reajustes meramente inflacionários, para reposição da perda do poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, conforme enuncia o inciso X do art. 37 da Constituição Federal. (grifo nosso) (Manual de Orientação aos Agentes Públicos Estaduais, Eleições 2026, seção 5.10)

À evidência, as promoções e as progressões não se confundem com a proscrição legal, alcançando apenas os servidores que preencham os requisitos de carreira e produzindo efeitos individuais e diferenciados conforme o grau, o nível e o desempenho aferido. Não constituem, por isso, revisão geral da remuneração, menos ainda em índice superior à recomposição inflacionária.

De mais a mais, a causa da revisão geral é a perda do poder aquisitivo da moeda, ao passo que a causa da progressão e da promoção é o implemento de requisitos de carreira. O critério da revisão geral é linear e indistinto, ao passo que o da evolução funcional é individual, variável conforme o grau, o nível e o desempenho, e exclui os servidores que não preencham interstício ou pontuação. Fosse suficiente a simultaneidade dos efeitos financeiros para caracterizar revisão geral, qualquer ciclo de progressões de carreira estaria interdito em ano eleitoral, conclusão que o artigo 73, inciso VIII, não autoriza.

A par da não subsunção ao rol de condutas proibidas, remanesce o dever de que a medida seja praticada sem desvio de finalidade, sem seletividade quanto aos beneficiários e com observância estrita dos critérios legais e regulamentares, porquanto o vício, se houver, residirá no modo de execução, e não no instituto.

Nesse passo, o § 1º do artigo 8º da Resolução nº 23.735/2024 do Tribunal Superior Eleitoral considera fraude à lei, para fins eleitorais, a prática de atos com aparência de legalidade, mas destinados a frustrar os objetivos de normas eleitorais cogentes. O tipo pressupõe, como se vê, destinação finalística de burla, que não se presume e que a instrução não sugere, mas a sua existência confirma que a licitude do instituto não dispensa o exame do modo de execução. Por isso mesmo o Parecer nº 21.684/2025 recomenda que os atos praticados em situações limítrofes sejam expressamente motivados, orientação que aqui se reitera.

Subsiste, por fim, o controle pela via do abuso de poder político, de que trata o artigo 22 da Lei Complementar Federal nº 64/1990, figura autônoma em relação às condutas vedadas, sobre cujos contornos assim decidiu o Tribunal Superior Eleitoral:

Quanto ao mérito, a jurisprudência do TSE define o abuso do poder econômico como a utilização desmedida de recursos patrimoniais, sejam eles públicos ou privados, de forma a comprometer a paridade de armas e a própria legitimidade do certame em prol de determinada candidatura. O abuso do poder político, por sua vez, configura-se quando o agente público, desvirtuando as competências que lhe foram outorgadas, atua com nítido desvio de finalidade, instrumentalizando a máquina administrativa para desequilibrar a disputa e ferir o postulado da igualdade. **Para a configuração de ambos, exige-se a demonstração da gravidade dos fatos sob o aspecto qualitativo (elevado grau de reprovabilidade da conduta) e quantitativo (repercussão no pleito).** (grifo nosso) (TSE, Recurso Especial Eleitoral nº 060048778, Acórdão, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, j. 21/05/2026, publicado no Diário de Justiça Eletrônico de 15/06/2026)

No mesmo sentido dispõe o parágrafo único do artigo 7º da Resolução nº 23.735/2024, segundo o qual, na análise da gravidade, serão avaliados os aspectos qualitativos, relacionados à reprovabilidade da conduta, e os quantitativos, referentes à sua repercussão no contexto específico da eleição. Extrai-se daí que o abuso de poder político não se presume da mera prática do ato em período eleitoral, reclamando desvio de finalidade e gravidade demonstrada em dois planos. No precedente, a existência de lei anterior que amparava as contratações e a essencialidade do serviço foram determinantes para afastar a caracterização. Transpostos esses elementos para a hipótese em exame, militam em favor da medida o lastro legal anterior ao período vedado e a uniformidade dos critérios; e recomendam cautela, por outro lado, a expressão financeira da providência e a sua proximidade temporal com o pleito, elementos que o gestor deve ponderar ao decidir sobre o momento da implementação.

9 . Por fim, ressalva-se que a viabilidade jurídica reconhecida nos itens anteriores diz respeito à compatibilidade da medida com as vedações fiscais e eleitorais, não dispensando o atendimento dos pressupostos que o próprio regime de desenvolvimento

funcional estabelece (Decreto nº 58.840/2026), os quais pendem de demonstração nos autos.

Ainda, convém reiterar que, embora se considere juridicamente defensável a realização das promoções e das progressões das carreiras disciplinadas pela Lei nº 16.165/2024 no último bimestre deste ano, a interpretação jurídica ora exposta não é absoluta, podendo desafiar outros entendimentos. Assim, considerada a natureza da medida e o momento de sua efetivação, incumbe ao gestor, no exercício de seu juízo de decisão, ponderar os pontos de maior exposição ao controle, observadas as diretrizes supra.

Ante o exposto, delineiam-se as seguintes conclusões:

a) respondendo ao primeiro quesito, a implementação das progressões e das promoções funcionais das carreiras instituídas pela Lei Estadual nº 16.165/2024 configura execução de regime de desenvolvimento funcional instituído em lei e em regulamento anteriores ao período de restrição, e não é vedada, em si, pelo artigo 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, desde que, ao término do interregno compreendido entre 9 de julho de 2026 e 5 de janeiro de 2027, não se verifique majoração do valor total da despesa com pessoal ou do percentual da Receita Corrente Líquida com ela comprometido, ambos apurados em 8 de julho de 2026, não se achando demonstrada, quanto à via independente daquela verificação, a imperiosidade exigida pelos Pareceres nº 19.704/2022 e 22.216/2026, nos termos dos itens 2 e 3;

b) respondendo ao segundo quesito, a implementação no segundo semestre de 2026 é juridicamente possível, desde que cumpridas as condicionantes das letras seguintes e os pressupostos regulamentares, sem os quais os atos carecem de suporte, ainda que superadas as vedações fiscais e eleitorais;

c) respondendo ao terceiro quesito, a compensação pode ser aferida globalmente ao término do período de vedação, por sistema de controle periódico, sem correlação imediata e direta com o ato, recomendando-se que a medida compensatória seja permanente, esteja implementada antes da prática dos atos e supere o acréscimo com folga, qualidades que não são condição autônoma de validade, mas antecipam a prova de que a condição legal foi satisfeita, nos termos dos itens 3 e 5;

d) respondendo ao quarto quesito, a observância dos limites do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal é elemento juridicamente relevante e requisito necessário, sem ser suficiente, achando-se atendida a autorização legislativa genérica do artigo 62 da Lei Estadual nº 16.318/2025, subordinada ao teto do artigo 17 do mesmo diploma, e pendente de demonstração a disponibilidade orçamentária específica exigida pelo artigo 16 da Lei nº 16.165/2024, com identificação da dotação que suportará a despesa, nos termos do item 6;

e) a vedação do artigo 21, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal não alcança a medida, desde que a Administração demonstre, no próprio ato, que as parcelas cujos efeitos se projetam para além de 5 de janeiro de 2027 não elevam a proporção entre a despesa com pessoal e a Receita Corrente Líquida verificada em 8 de julho de 2026, registrando-se que esta é a solução de menor respaldo do parecer, defensável mas sem

suporte direto em precedente, nos termos do item 4;

f) os atos concessivos não criam despesa obrigatória de caráter continuado, não se subsumindo ao inciso VII do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 159/2017, observado o teto de gastos do artigo 2º do mesmo diploma, ficando revistos, no ponto, os Pareceres nº 19.275/2022 e 19.478/2022;

g) a concessão de progressão e de promoção funcional não se subsume às condutas do artigo 73, inciso V, da Lei Federal nº 9.504/1997, nem constitui revisão geral da remuneração para os fins do inciso VIII do mesmo artigo, subsistindo o dever de que os atos sejam praticados sem desvio de finalidade, sem seletividade entre os beneficiários e com motivação expressa, sob pena de exame da conduta pela via do abuso de poder político do artigo 22 da Lei Complementar Federal nº 64/1990;

h) recomenda-se, por fim, que o expediente seja instruído, previamente à prática dos atos, com a memória de cálculo única e reconciliada da repercussão financeira, com a apuração formal da despesa com pessoal e do percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida em 8 de julho de 2026, com a indicação da medida compensatória adotada e da data de sua implementação, nos termos supra.

Por fim, reitera-se que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não tendo o condão de cancelar opções técnicas adotadas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade, bem como que a viabilidade jurídica ora reconhecida não dispensa o atendimento dos pressupostos que a lei e o regulamento da carreira impõem.

É o parecer.

Porto Alegre, 30 de setembro de 2026.

Aline Frare Armorst
Procuradora do Estado.

NUP 00000.001129/2026-82
SEI Nº26/1300-9002920-8

Documento assinado eletronicamente de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 21407266 e chave de acesso 16e31760 no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ALINE FRARE ARMBORST. Data e Hora: 01-10-2026 12:21. Número de Série: 4420436625584118743080774547. 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) 00000001129202682 e da chave de acesso 16e31760



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

NUP 00000.001129/2026-82

SEI Nº26/1300-9002920-8

PARECER JURÍDICO

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria da Procuradora do Estado ALINE FRARE ARMBORST, cujas conclusões adota para responder a **CONSULTA** formulada pela **SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO**.

Restitua-se à Procuradoria Setorial junto à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

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 21576737 e chave de acesso 16e31760 no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO CUNHA DA COSTA. Data e Hora: 20-10-2026 10:51. Número de Série: 4420436625584118743080774547. 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) 00000001129202682 e da chave de acesso 16e31760