



PARECER JURÍDICO

Exegese da Lei Complementar n. 851, de 12 de junho de 2019 do Município de Porto Alegre. Ato jurídico perfeito. Direito incorporado ao patrimônio jurídico dos/das servidores/as. Controle judicial e provimento legislativo.

Consulta-nos o Sindicato dos Municipários de Porto Alegre – SIMPA acerca da alteração no vínculo de servidores/as públicos/as integrantes da base da categoria representada, que, tendo ingressado no serviço público municipal em data pretérita à reforma administrativa do Governo Marchezan, a partir da edição da Lei Complementar n. 851, de 12 de junho de 2019, restaram aprovados/as, nomeados/as e empossados/as em outros cargos após sua entrada em vigor.

Requer, nesse sentido, análise técnico-jurídico no tocante à repercussão relativa ao patrimônio jurídico constituído por tais servidores/as na vigência da redação anterior da Lei Complementar n. 133, de 31 de dezembro de 1985, e solicita indicação de meios idôneos que possam garantir sua preservação, visto que a própria administração pública orientara os/as servidores/as nesta situação, informando a esses e essas que as vantagens funcionais até então implementadas seriam respeitadas e transferidas ao novo cargo, de tal forma que incidiria a nova lei neste particular apenas e tão-somente sobre o tempo de efetivo serviço contado a partir de sua publicação.

Estabelecidos os limites de análise por esta breve síntese, submetemos as considerações abaixo em tópicos à compreensão melhor de nosso parecer.

Pois, bem.

A situação descrita de forma genérica, quanto aos fatos, ganha contornos práticos e efetivamente delineados quando oferecemos, em ilustração, o exemplo de um entre dezenas de servidores/as prejudicados/as pela conduta da Administração Pública, consubstanciada na interpretação e aplicação da reforma administrativa havida.

Tomemos como exemplo um hipotético servidor público do Município de Porto Alegre que, tendo iniciado sua relação funcional com este ainda em setembro de 1991, tenha, mediante a aprovação em outro Concurso Público, junto a esta mesma entidade, assumido novo cargo público, no ano de 2020, sem solução de continuidade do respectivo vínculo.



Antes de mais, é correto dizer que tal pessoa, enquanto ocupava o primeiro cargo público do referido vínculo, efetivamente incorporou a sua remuneração, como vantagens funcionais, 09 (nove) avanços trienais de 5% (cinco por cento) sobre o vencimento básico, perfazendo o total de 45% (quarenta e cinco por cento), além do adicional de 25%, tal como então previsto na Lei Complementar n. 133, de 31 de dezembro de 1985, na redação vigente à época.

No ano de 2020, outrossim, quando foi aprovado em concurso público, nomeado para outro cargo, este mesmo hipotético servidor, **antes de tomar posse neste, buscou esclarecimentos** sobre os impactos da mudança funcional em sua remuneração, **sendo-lhe expressamente informado de que não haveria prejuízo às vantagens pessoais anteriormente conquistadas**, especialmente quanto aos avanços e adicionais, que seriam recalculados a partir do novo vencimento básico. E, de fato, assim o foi, como demonstrariam as fichas financeiras deste hipotético servidor, e como de fato demonstram as fichas financeiras e históricos funcionais de dezenas de servidores/as, por um determinado período.

Contudo, para surpresa e indignação deste conjunto de servidores/as, após meses de exercício nos novos cargos, a Administração Municipal mudou seu entendimento sobre a migração das vantagens pessoais e promoveu uma modificação unilateral e retroativa no sistema de vantagens dos/das servidores/as, com impacto financeiro a contar de abril de 2021, recalculando os avanços.

Esse hipotético servidor, com isso, passou então a contar não mais com 09 (nove) avanços trienais de 5% (cinco por cento), totalizando 45% (quarenta e cinco por cento), mas, sim, com 05 (cinco) avanços quinquenais de 3% (três por cento), totalizando 15% (quinze por cento) sobre o vencimento básico, a título da respectiva vantagem funcional. Além disso, como extinta a gratificação adicional de 25%, essa vantagem foi integralmente suprimida de sua remuneração. Trata-se nesta situação de uma **perda remuneratória impactante equivalente a 55% (cinquenta e cinco por cento) sobre o vencimento básico**. E assim ocorreu com dezenas de servidores/as.

Pior do que isso. Além de terem perdido as vantagens pessoais que estariam incorporadas ao novo cargo, os valores percebidos, após a alteração legislativa e com base na interpretação anterior, foram considerados indevidos e passaram a ser descontados de seus vencimentos, agravando o prejuízo financeiro a tais servidores/as.

Ou seja, em evidente violação aos princípios da legalidade, da segurança jurídica e da boa-fé, a Administração convenceu os/as servidores/as de que poderiam mudar de cargo, sem prejuízo algum às vantagens pessoais incorporadas para, posteriormente, proceder à cobrança dos respectivos valores, com desconto em folha de pagamento, a título de restituição de pagamentos indevidos.

Em outras palavras, não bastasse a indução ao erro, com a perda substancial das remunerações habituais, os/as servidores/as foram penalizados/as com descontos mensais que



violaram os princípios da legalidade, da boa-fé, da segurança jurídica e da vedação ao enriquecimento ilícito da Administração.

Note-se.

A Lei Complementar n. 133, de 31 de dezembro de 1985, que estabelece o Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Porto Alegre, dispunha, no seu artigo 122, *verbis*:

Art. 122 O titular de cargo de provimento efetivo ou em comissão terá acréscimos de 5% (cinco por cento) sobre o vencimento, denominados avanços, cuja concessão automática se processará por triênio de serviço público municipal, com arredondamento na forma da Lei.

Foi com base nesse dispositivo que o hipotético servidor incorporou ao seu patrimônio jurídico 09 (nove) avanços de 5% (cinco por cento), somando 45% (quarenta e cinco) em avanços. Ocorre que com a edição da Lei Complementar n. 851, de 12 de junho de 2019, os avanços passaram a ser tratados nos seguintes termos:

Art. 122-A O titular de cargo de provimento efetivo ou em comissão terá acréscimos de 3% (três por cento) sobre o vencimento básico, denominados avanços, cuja concessão automática se processará por quinquênio de serviço público prestado exclusivamente no Município de Porto Alegre, considerado o tempo com efetiva contribuição para fins de benefícios previdenciários.

Percebe-se, da simples leitura, que os triênios de 5% (cinco por cento) foram substituídos por quinquênios de 3% (três por cento). No entanto, a mesma Lei Complementar n. 851, de 12 de junho de 2019, garantiu aos servidores a manutenção das vantagens pessoais já adquiridas, nos seguintes termos:

Art. 7º A concessão de acréscimo automático sobre o vencimento básico por tempo de serviço público municipal ao titular de cargo de provimento efetivo ou em comissão deixará de ser aplicada nos termos do art. 122 da Lei Complementar nº 133, de 1985, e alterações posteriores, passando a seguir o disposto em seu art. 122-A, na data de publicação desta Lei Complementar.

§ 1º O servidor efetivo ou em comissão que contar, na data de publicação desta Lei Complementar, com, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do período necessário para integralizar novo avanço nos termos do art. 122 da Lei Complementar nº 133, de 1985, e alterações posteriores, fará jus à concessão do acréscimo de 5% (cinco por cento) sobre o vencimento básico na data em que completar o triênio.



§ 2º Ficam assegurados aos servidores os avanços já concedidos até a data de publicação desta Lei Complementar.

Quanto à gratificação adicional, dispunha o artigo 125 da Lei Complementar n. 133, de 31 de dezembro de 1985:

Art. 125 O servidor, ao completar 15 (quinze) e 25 (vinte e cinco) anos de serviço público, contados na forma desta Lei Complementar, passará a perceber, respectivamente, a gratificação adicional de 15% (quinze por cento) ou 25% (vinte e cinco por cento) sobre o vencimento.

Parágrafo Único. O adicional de quinze por cento cessará uma vez concedido o de vinte e cinco por cento.

Com a edição da Lei Complementar n. 851, de 12 de junho de 2019, essa gratificação foi extinta. Todavia, tal qual garantido em relação aos avanços, foram asseguradas as vantagens pessoais já incorporadas ao patrimônio pessoal dos/as servidores/as:

Art. 6º Ficam extintas as gratificações adicionais por tempo de serviço de 15% (quinze por cento) e de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o vencimento, aplicando-se as regras de transição dispostas neste artigo.

§ 1º Ficam assegurados os adicionais por tempo de serviço concedidos de acordo com o disposto na Lei Complementar nº 133, de 1985, e alterações posteriores, até a data de publicação desta Lei Complementar.

§ 2º As vantagens extintas pelo caput deste artigo serão concedidas à razão de 1% (um por cento) ao ano, sendo limitadas ao máximo de 14% (quatorze por cento), computando-se o percentual de 1% (um por cento) ao ano o período compreendido entre 1 (um) ano e 14 (quatorze) anos ou entre 16 (dezesseis) anos e 24 (vinte e quatro) anos.

§ 3º As vantagens referidas no § 2º deste artigo somente serão devidas quando o servidor completar 15 (quinze) ou 25 (vinte e cinco) anos de serviço.

§ 4º A partir da data de publicação desta Lei Complementar, não serão computados quaisquer períodos para fins de concessão dos adicionais extintos no caput deste artigo ou quaisquer acréscimos decorrentes do cômputo do tempo a eles correspondentes, bem como esses não poderão ser considerados para fins de majoração de quaisquer formas de remuneração, gratificação ou vantagem e não poderão gerar quaisquer outras vantagens pecuniárias.



Como se vê, apesar da Lei Complementar n. 851, de 12 de junho de 2019, ter alterado substancialmente o instituto dos avanços e da gratificação adicional, os artigos 7º e 6º, respectivamente, garantiram aos/às servidores/as os direitos já perfectibilizados. E, de fato, em um primeiro momento, a Administração respeitou essa garantia, tanto que implementou as vantagens pessoais dos/das servidores/as nos novos cargos, segundo tal compreensão.

A mesma técnica legislativa foi adotada às funções gratificadas, como se percebe da leitura dos artigos 8º e 9º da Lei Complementar n. 851, de 12 de junho de 2019:

Art. 8º Fica garantida a percepção da gratificação de função incorporada aos servidores de que trata a Lei Complementar nº 133, de 1985, e alterações posteriores, que tenham a implementado nos termos e nos requisitos vigentes até a data de publicação desta Lei Complementar, bem como ficam garantidos os acréscimos decorrentes da referida incorporação.

Art. 9º Fica garantida a inclusão de incorporação de gratificações de função aos proventos de aposentadoria, nos termos da Lei Complementar nº 478, de 2002, e alterações posteriores, dos servidores que tenham implementado os requisitos vigentes até a data de publicação desta Lei Complementar.

Todavia, a partir de orientação da Procuradoria-Geral do Município, a Administração Municipal reviu esse posicionamento e aplicou retroativamente essa norma aos/às servidores/as, quase um ano depois de lhes ter assegurado os direitos já adquiridos.

De fato, o Parecer n. 1.209/2020, emitido em 30/07/2020, concluiu que “...*não se pode estender a aplicação de tais dispositivos, de modo a migrar vantagens para um novo vínculo que porventura venha a se estabelecer. Isso não significa, no entanto, que o tempo anterior será desprezado no novo vínculo, pois, tratando-se de tempo de serviço público municipal oriundo de cargo anteriormente ocupado, poderá ser aproveitado para a concessão de avanços no novo vínculo, nos termos do art. 122-A, da Lei Complementar no 133/1985*”.

Preliminarmente, cabe dizer que o Parecer n. 1.209 acima referido subsiste apenas como ato jurídico de natureza declaratória e emitido por um técnico, não possuindo caráter decisório e vinculante como tenta lhe conferir o gestor, tratando-se de mera opinião técnico-jurídica, ou seja, de cunho consultivo e opinativo. Não obstante a isso, jamais poderia ter pretendido restringir o conteúdo e as garantidas dadas pela Lei Complementar n. 851, de 12 de junho de 2019, como de fato fez.

Salienta-se que, ao garantir o direito perfectibilizado de servidores/as que já tinham incorporado tais vantagens aos respectivos patrimônios pessoais, em momento algum os artigos



6º, 7º, 8º e 9º da Lei Complementar n. 851, de 12 de junho de 2019, condicionaram a fruição de tal benefício à permanência em mesmo cargo público. Pelo contrário, expressamente garantiram “ao servidor” – portanto pessoalmente – à manutenção das vantagens.

Com efeito, a situação é ainda mais dramática: ao serem nomeados/as para assumirem novos cargos, já na vigência da Lei Complementar n. 851, de 12 de junho de 2019, dezenas de servidores, antes de tomarem posse nos respectivos cargos, questionaram a Administração e obtiveram a afirmação de que suas vantagens pessoais migrariam para o novo cargo, como de fato foi feito.

Deve-se destacar, ainda, o disposto na LC n. 790/2016, que assim determina:

Art. 2º A Administração Pública deve obedecer, dentre outros, aos princípios da legalidade, da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da impessoalidade, da proporcionalidade, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, **da segurança jurídica**, do interesse público, da eficiência e da publicidade.

Parágrafo único. No processo administrativo serão observados, dentre outros, os critérios de: I - atuação conforme a lei e o direito; (...) IV - atuação segundo padrões éticos de probidade decoro e boa-fé; (...) XII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, **vedada aplicação retroativa de nova interpretação**.

Inexiste qualquer lógica na situação. Em regra, os/as servidores/as se submeteram a outro concurso para acessarem cargos públicos com atribuições mais complexa e melhores remunerações. Ou seja, procuraram o reconhecimento de um dado aperfeiçoamento profissional na relação funcional entretida. E muitos foram e são os/as servidores/as que passaram a ganhar menos do que auferiam como remuneração nos cargos anteriores.

E como se isso fosse pouco, além de terem sido induzidos/as em erro, e de terem recebido valores desta natureza em obediência estrita da Lei Complementar n. 851, de 12 de junho de 2019, foram e ainda são constrangidos/as a devolver o quanto lhes foi pago, para o fim de restituírem “vantagens pagas indevidamente”, o que afronta profunda e diretamente os princípios da legalidade, da boa-fé e da segurança jurídica.

Em tais casos, é evidente que os valores recebidos pelos/as servidores/as decorreram do correto cumprimento da legislação vigente, e que assim o foram como expressão da mais rigorosa boa-fé, incorporados com o respaldo das orientações da própria Administração. Logo, não cabe aos/às servidores/as arcar com ônus de um suposto erro administrativo, tampouco restituir valores que lhes foram pagos legal e legitimamente.

Por óbvio, a atuação da Administração Pública comporta mudanças legislativas e de interpretação de normas que acabam por afetar situações já consolidadas, como no presente



caso. Para equilibrar as discricionariedades administrativas, justifica-se o uso do princípio da segurança jurídica como forma de conferir estabilidade às relações jurídicas, devendo tal princípio ser respeitado.

Destaca-se, neste diapasão, que a Administração Pública é regida por princípios jurídico-administrativos previstos no artigo 37 da Constituição Federal, quais sejam, o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, mas também pelo da segurança jurídica.

O princípio da legalidade, para esse efeito, deve ser considerado a base dos demais princípios que pautam, limitam e vinculam as atividades administrativas, posto que a própria eficácia de determinada atividade administrativa resta condicionada ao estrito cumprimento legal, mas evidentemente com o objetivo de conferir segurança jurídica às relações.

Não é possível que a própria Administração oriente a coletividade a “agir” ou a “não agir” assim e depois impute consequência diversa à opção que deu legitimidade a partir de seu *ius imperium*.

E essa é uma informação importante no caso *sub judice*: antes de trocarem de cargo dezenas de servidores/as questionaram a Administração sobre a migração das vantagens incorporadas e receberam resposta afirmativa, no sentido de que eram “vantagens pessoais” e que migrariam para o novo cargo. Tanto isso é verdade que elas de fato migraram. Somente a partir da edição do tal Parecer – que não é lei, diga-se – é que essa posição foi revista e foram suprimidas as vantagens pessoais migradas.

Portanto, não receberam tais servidores/as essas vantagens, por um determinado período, por erro operacional do sistema municipal: esse era o entendimento da Administração – de que as vantagens migravam – e foi a partir desse cenário que servidores/as optaram pela mudança de cargo. A alteração de entendimento *a posteriori* compromete de maneira insanável os princípios da boa-fé e da segurança-jurídica, merecendo a intervenção positiva dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo.

Importa dizer, nesse sentido, que a Administração Pública deve - e só pode atuar - conforme a expressa previsão legal. Como ensina Hely Lopes Meirelles¹,

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

¹MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 27ª ed. Malheiros: São Paulo, 2002.



Adstrito, assim, o administrador público ao princípio constitucional da legalidade e às normas do direito administrativo; no caso em tela, é inequívoca a previsão legal quanto à matéria que pauta a discussão.

A publicação da Lei Complementar n. 851, data de 12/06/2019, quando o servidor tomado como exemplo contava já com 09 (nove) avanços, um por triênio de serviço, na proporção de 5% (cinco por cento) cada. E tendo a pessoa se deligado do cargo anterior na mesma data de **sua posse no novo cargo**, é também fora de dúvida a **continuidade de vínculo ativo**, como servidor/a público/a municipal, regida pela mesma legislação, qual seja, o Estatuto dos Funcionários Públicos do Município de Porto Alegre.

E tal normativa, ao dispor sobre os avanços, não os limitou ao cargo, mas, sim, os relacionou ao vínculo com o serviço público municipal. Logo, se as pessoas em questão **nunca deixaram de ser servidores/as públicos/as do Município de Porto Alegre**, pois seus vínculos não tiveram solução de continuidade, não se trata sequer de uma interpretação restritiva, mas da sonegação escrachada de um direito a contento em lei.

Ainda, seguindo estritamente o princípio da legalidade, há que se destacar que a Lei Complementar n. 851, de 12 de junho de 2019, ao tratar sobre os avanços e demais vantagens pessoais, em momento algum exige a manutenção de mesmo cargo, mencionando apenas os termos “tempo de serviço público”, “serviço público prestado exclusivamente no Município de Porto Alegre”. Qual seja, **a manutenção dos avanços não depende da permanência em um mesmo cargo público, mas, sim, do vínculo com o serviço público prestado ao mesmo ente, que é exatamente o caso em análise.**

Neste sentido, é direito dos/das servidores/as a manutenção dos avanços e demais vantagens pessoais conquistadas ao longo do serviço público prestado, assim como determina a Lei Complementar n. 851, de 12 de junho de 2019, até a publicação desta, não havendo falar em direito adquirido a regime jurídico, mas à incidência da norma jurídica sobre a situação preteritamente constituída.

Não significa a presente exposição, por absurdo que tal seria, uma defesa de que tais servidores tenham direito à aplicação das regras anteriores relativamente a essas vantagens, fazendo-as incidirem sobre o tempo de efeito serviço prestado a partir da vigência da Lei Complementar n. 851, de 12 de junho de 2019. Argumenta-se, aqui, pelo óbvio: **que as normas incidam sobre os tempos que lhe são próprios, e que qualquer compreensão em contrário afrontará diretamente os princípios da legalidade, do ato jurídico perfeito e da segurança jurídica.**

Por derradeiro, vale registrar que a Administração Municipal vem utilizando o Parecer n. 1.209/2020 antes referido de forma amplamente equivocada. A par dos fundamentos antes lançados quanto ao mérito, calha referir que tal manifestação, de caráter opinativo, não se trata



efetivamente de uma regulamentação da Lei Complementar n. 851, de 12 de junho de 2019, nem tampouco possui qualquer caráter ou natureza vinculante.

Dessa forma, dado que o ato administrativo que suprimiu ou alterou as vantagens pessoais dos/das servidores/as se configurou flagrantemente contrário à legislação municipal, especialmente em relação à Lei Complementar n. 851, de 12 de junho de 2019, evidencia-se a possibilidade de provocação do Poder Judiciário.

Destaca-se, para esse fim, que as Turmas Recursais dos Juizados Especiais da Fazenda Pública já se manifestaram sobre as mudanças promovidas pela Lei Complementar n. 851, de 12 de junho de 2019 e sobre o parecer n. 1.209/2020, nos casos de perda de vantagens devido à troca de cargo, reconhecendo o direito de servidores/as, não obstante tenhamos também o registro de jurisprudência em sentido diverso, inclusive com trânsito em julgado.

Diante disso, à guisa de conclusão, recomendamos às pessoas descritas nesta situação a propositura de ação judicial, sem prejuízo às articulações políticas que possa o Sindicato empreender, em vista de uma resolução político-administrativa do tema.

De outra banda, consignamos também às pessoas que tenham já manejado ações com esse objeto e obtido resultado desfavorável, com trânsito em julgado, que – em respeito estrito à autoridade da coisa julgada – tal situação somente pode ser bulida e corrigida com a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo, mediante a aprovação de projeto de lei de iniciativa do Prefeito Municipal, que teria o efeito de oferecer uma solução isonômica aos conjunto de pessoas atingidas pela conduta antijurídica da Administração.

É a nossa manifestação.

Porto Alegre (RS), 25 de julho de 2025.

LEONARDO KAUER ZINN
OAB/RS 51.156

LÚCIA HELENA VILLAR
OAB/RS 52.730