



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER Nº 16.145/13

**GRATIFICAÇÃO DE PERMANÊNCIA. PERCEPÇÃO  
POR SERVIDOR EXTRANUMERÁRIO VINCULADO  
AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.  
IMPOSSIBILIDADE. REVISÃO PARCIAL DO  
PARECER Nº 12.651/99. DISPENSA DE  
DEVOLUÇÃO DOS VALORES PERCEBIDOS.**

Encaminha a Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos – SARH expediente que veicula requerimento de servidor lotado na Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento – SDPI, objetivando a concessão de gratificação de permanência, uma vez que afirma o mesmo possuir o tempo necessário à inativação e deseja continuar em atividade.

Apesar da concordância do Secretário da pasta de lotação do servidor, o pedido foi indeferido pela Secretaria da Administração, ao fundamento de não terem sido comprovados os pressupostos (idade mínima e tempo de contribuição).

Solicitada reavaliação do indeferimento, mediante esclarecimento de contar o servidor com tempo de contribuição junto ao INSS não averbado no Estado e da impossibilidade de apresentar a correspondente certidão por se tratar de servidor extranumerário vinculado ao regime geral de previdência, restou ratificado o indeferimento, agora em razão da vinculação a esse regime previdenciário.

A Diretora Administrativa da SDPI uma vez mais insistiu na reavaliação, asseverando preencher o interessado os requisitos do artigo 114 da LC nº 10.098/94 para a percepção da gratificação de permanência, sendo outra vez ratificado o indeferimento com explicitação de que a percepção da gratificação de permanência por servidor vinculado ao RGPS está limitada àqueles que preencheram os requisitos à inativação antes da EC 20/98.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Em razão de alegada irresignação do servidor, calcada na percepção da vantagem por outros servidores, a SDPI solicitou nova manifestação da SARH, a qual ratificou as anteriores manifestações, fazendo juntada também do Parecer nº 12.651/99, desta PGE.

Em face de nova manifestação do setor administrativo da SDPI, asseverando que o interessado tem direito à aposentadoria pela EC 47, o expediente foi encaminhado para a assessoria jurídica da Pasta, que concluiu que o requerente não tem direito à percepção da gratificação de permanência em razão de sua vinculação ao regime geral de previdência. Todavia, com base nos Pareceres 14.245/05 e 15.523/11, vislumbrou possibilidade de inativação pelo RGPS, com posterior percepção cumulativa de proventos e vencimentos, encaminhando o expediente para manifestação da SARH acerca dessa possibilidade.

A assessoria jurídica da SARH, a seu turno, apontado como pacificado o entendimento de que o servidor extranumerário pode permanecer em atividade após implementadas as condições para aposentadoria, mas vislumbrando divergência dos Pareceres 14.503/06 e 14.262/05 com o Parecer 12.651/99 no que diz com a possibilidade de percepção de gratificação de permanência pelos servidores extranumerários, sugeriu encaminhamento a esta PGE, o que acolhido pelo Secretário Substituto.

É o relatório.

O primeiro registro que se impõe é o de que a gratificação de permanência é vantagem distinta do abono de permanência, como bem delineado no Parecer nº 14.129/04, do qual transcrevo, por pertinente:

“(…) Diante, pois, do cotejo dos textos constitucional e legal, facilmente se vislumbram pontos distintos entre as vantagens.

De fato, a concessão do abono constitucional depende apenas da opção do servidor pela permanência em atividade, depois de ter completado as exigências para a obtenção da aposentadoria voluntária previstas no artigo 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, ou no caput do artigo 2º



## ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

da Emenda Constitucional nº 41/03, ou, ainda, após ter cumprido os requisitos para a inativação com base nos critérios da legislação anterior à Emenda e contar com 25 anos de contribuição, se mulher, e 30 anos de contribuição, se homem (artigo 3º, § 1º, da EC nº 41/03), sendo, portanto, impositiva.

Diversamente, para a concessão da gratificação de permanência não basta que o servidor tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária com proventos integrais, sendo imprescindível juízo de conveniência e oportunidade do administrador acerca da permanência no desempenho das funções.

Além disso, enquanto o valor do abono de permanência corresponde ao montante da contribuição previdenciária do servidor - 11% (onze por cento) sobre a base de cálculo da contribuição -, a gratificação de permanência equivale a 35% (trinta e cinco por cento) de seu vencimento básico.

Finalmente, ao passo que o artigo 3º, § 1º, da EC nº 41/03 admite a concessão do abono de permanência ao servidor que, até a data de sua publicação, atingiu os requisitos para inativação voluntária com proventos proporcionais, a gratificação de permanência somente se compadece de quem adquirir direito à aposentadoria voluntária com proventos integrais.”

E se acentua essa distinção para registrar que os Pareceres nº 14.503/06 e 14.262/05 trataram - como sua leitura evidencia -, exclusivamente do abono de permanência, apontando a inviabilidade de sua percepção por servidores não vinculados ao regime previdenciário próprio estadual. Não servem, portanto, de parâmetro de divergência com o Parecer 12.651/99 como pretendido, porque apenas esse último é que, em resposta ao terceiro questionamento então formulado, examinou hipóteses de percepção de gratificação de permanência após a vigência da EC nº 20/98.

E muito embora ali se tenha afirmado que a gratificação de permanência poderia ser concedida, em princípio, aos servidores que cumprissem 35 ou 30 anos de serviço/contribuição (5 a menos para o professor com tempo efetivo e exclusivo em funções de magistério) e viessem a se aposentar pela regra permanente no regime geral de previdência social, tenho que essa assertiva não guarda coerência com o quanto asseverado anteriormente, no mesmo Parecer.



## ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Com efeito, de início se acentuou que a gratificação de permanência, prevista no artigo 114 da LC nº 10.098/94, objetivava incentivar os servidores que tivessem adquirido direito à aposentadoria voluntária por tempo de serviço com proventos integrais a permanecer em atividade, destacando, logo após, que o artigo 158, III, “a” e “b” - ao qual o mencionado artigo 114 então fazia remissão -, não elencava entre os requisitos à aposentadoria dos servidores públicos a idade e o tempo mínimo de contribuição exigidos pelas novas regras de transição e, portanto, não restara recepcionado pela EC 20, de sorte que a gratificação somente poderia ser concedida aos servidores que já houvessem cumprido os requisitos à obtenção da aposentadoria com proventos integrais.

Ocorre que, se o artigo 158, III, “a” e “b” não foi recepcionado pela EC 20/98 – e efetivamente não foi -, restava sem embasamento legal a alvitrada possibilidade de concessão da gratificação de permanência aos servidores que, contando 35 ou 30 anos de tempo de serviço, viessem a se inativar pelo regime geral de previdência social, já que o artigo 114 elegia como destinatários da gratificação de permanência exclusivamente os servidores alcançados pelas alíneas “a” e “b” do inciso III do artigo 158. E o mencionado artigo 158, inserido no Estatuto e Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis do Estado (LC nº 10.098/94), tinha como destinatários exclusivamente os ocupantes de cargo público (art. 2º) e, apenas por exceção, os extranumerários vinculados ao regime próprio, pelas razões expostas no Parecer nº 13.048/01 e, assim, claramente disciplinava apenas e tão somente as hipóteses de inativação pelo regime próprio de previdência existentes ao tempo da edição do diploma legal.

Reconhecendo o esvaziamento da previsão legal, cujo alcance restou severamente reduzido em razão das novas regras de inativação dos servidores públicos decorrentes das sucessivas reformas constitucionais, e com intuito de viabilizar que se retomasse o caráter de incentivo à permanência do servidor, o artigo 114 veio a sofrer alterações em sua redação, primeiramente através da LC 11.942/03, que fixou como destinatários da benesse os servidores que adquirirem direito à aposentadoria com proventos integrais e, mais recentemente, com a LC 13.925/12, que fixou em 50% do vencimento básico o percentual da gratificação.



## ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Ainda que essas alterações, à primeira vista, pudessem dar azo a interpretação de que a gratificação de permanência passou a poder ser concedida também aos extranumerários vinculados ao regime geral de previdência, não é esse o melhor entendimento, uma vez que não podem ser olvidadas as diferenças decorrentes da filiação a regimes previdenciários distintos.

Vale lembrar que esta Procuradoria-Geral tem reconhecido, desde o Parecer 13.048/01, que a situação dos extranumerários - aqueles que, embora vinculados ao regime jurídico único, não titulam cargos efetivos -, não é para todos idêntica, uma vez que, enquanto alguns se vinculam ao regime previdenciário próprio, outros estão vinculados ao regime geral e dessa vinculação distinta decorrem eventualmente consequências outras, como, por exemplo, a inviabilidade de que ao extranumerário vinculado ao regime geral de previdência seja concedido o abono de permanência, bem apontada pelo Parecer 14.503/06.

Do mesmo modo, também já se reconheceu que a própria concessão de aposentadoria pelo regime geral não constitui obstáculo a que o servidor permaneça em atividade, hipótese em que manterá suas contribuições ao regime previdenciário de origem e poderá perceber, cumulativamente, os proventos de inativação pelo regime geral com os vencimentos pelo exercício da função pública titulada (Parecer 15.523/11).

E essa constitui diferença fundamental que conforta a interpretação restritiva do dispositivo legal (art. 114): enquanto ao servidor vinculado ao regime geral é possível continuar no exercício da função pública mesmo após ter se inativado, percebendo cumulativamente os proventos e os vencimentos, essa faculdade não é deferida aos servidores vinculados ao regime próprio, uma vez que a inativação constitui causa de extinção do liame com o Estado. Daí porque se facultar à Administração conferir um benefício a esses últimos quando sua permanência no serviço público for reputada conveniente.

Impende lembrar, ainda, que, em razão da vinculação ao regime geral, a Administração estadual sequer detém, necessariamente, as informações relativas ao tempo de contribuição do servidor – como inclusive registrado no presente expediente - ,

*N*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

o que corrobora o entendimento de que a aposentadoria com proventos integrais a que se refere o artigo 114 há de ser necessariamente inativação vinculada ao regime próprio de previdência estadual, por não ser razoável supor que o Estado fosse estabelecer benefício cujos requisitos não possuía condições de objetivamente aferir.

Por fim, no que diz com a dúvida aventada no expediente acerca da necessidade de devolução da gratificação de permanência eventualmente percebida por servidores extranumerários vinculados ao regime geral de previdência social, importa lembrar que a regra geral de reposição aos cofres públicos de importâncias indevidamente pagas comporta exceções, as quais, segundo o entendimento deste Órgão Consultivo, estão elencadas nas conclusões do Parecer nº 6401/85, de autoria da Procuradora do Estado MARISA SOARES GRASSI: *"alteração de critério jurídico, ato formal de concessão de vantagem a que corresponde trabalho efetivo prestado ou, ainda, expedição de ato formal da administração, mesmo que sem base legal, mediante parecer adotado por órgão diretivo"*.

No caso da gratificação em tela, tendo havido a expedição de atos formais, que guardavam consonância com a orientação firmada pelo Parecer nº 12.651/99, flagra-se uma das exceções, a autorizar a dispensa da devolução aos cofres das importâncias eventualmente percebidas a esse título.

Nesse sentido, vale destacar o posicionamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça que, revisando entendimento anterior, passou a afirmar o descabimento da reposição dos valores pagos indevidamente pela Administração Pública fundada em inadequadas interpretação e aplicação da lei:

“EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. REPOSIÇÃO AO ERÁRIO DE VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE E RECEBIDOS PELO SERVIDOR DE BOA-FÉ. INCABIMENTO.

1. É indevida a reposição ao erário pelo servidor de boa-fé dos valores pagos indevidamente pela Administração Pública em virtude de inadequadas interpretação e aplicação da lei.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

2. "Não cabem embargos de divergência, quando a jurisprudência do Tribunal se firmou no mesmo sentido do acórdão embargado." (Súmula do STJ, Enunciado nº 168).

3. Embargos de divergência não conhecidos." (EREsp 711995/RS, Relator Ministro HAMILTON CARVALHIDO, Terceira Seção, julgado em 26/03/2008, DJe 07/08/2008)

Ante o exposto, concluo que a gratificação de permanência prevista no artigo 114 da LC nº 10.098/94, na redação conferida pela Lei nº 13.925/12, não tem por destinatários os servidores extranumerários vinculados ao regime geral de previdência, restando revisado parcialmente o Parecer nº 12.651/99 e dispensada a devolução dos valores eventualmente percebidos sob esse título.

É o parecer.

Porto Alegre, 17 de outubro de 2012.

**Adriana Maria Neumann**  
**Procuradora do Estado**

**Expediente nº 000750-2600/11-7**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**Processo n.º 00750-26.00/11-7**

**Acolho as conclusões do Parecer n.º 16.145/13 , da Procuradoria de Pessoal, de autoria da Procuradora do Estado Doutora ADRIANA MARIA NEUMANN, aprovada pelo Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado na sessão realizada no dia 15 de agosto de 2013.**

Em 25 de setembro de 2013.

**Bruno de Castro Winkler,  
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.**

**De acordo.**

**Restitua-se o expediente à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos.**

Em 25 de setembro de 2013.

**Carlos Henrique Kaipper,  
Procurador-Geral do Estado.**