



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 19/1300-0000917-4

PARECER Nº 17.857/19

Procuradoria de Pessoal

EMENTA:

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SEPLAG. INTERPRETAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 76/19. REFLEXOS NO DIREITO A VANTAGENS TEMPORAIS DOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1. A Emenda Constitucional n.º 76, promulgada em 1.º de março de 2019, em seu artigo 1.º, alterou a redação do artigo 37 da CE/89, com objetivo de, em simetria com a Carta da República, autorizar o cômputo do tempo de contribuição havido nas diferentes esferas federativas apenas para aposentadoria e disponibilidade.

2. Já em seu artigo 2.º, a EC n.º 76/19 resguardou, no *caput*, a contagem do tempo de serviço público nos termos da legislação até então vigente, inclusive para fins de vantagens, esclarecendo, ainda, em seu parágrafo único, que a partir de sua publicação, para aquisição de vantagens funcionais, somente poderia ser utilizado o tempo de serviço público prestado ao Estado do Rio Grande do Sul.

AUTORA: ANNE PIZZATO PERROT

Aprovado em 12 de setembro de 2019.



Nome do documento: FOLHA DE IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Arthur Rodrigues de Freitas Lima

PGE / GAB-AA / 447930001

12/09/2019 18:05:57





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO
E GESTÃO. SEPLAG. INTERPRETAÇÃO DA
EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 76/19. REFLEXOS
NO DIREITO A VANTAGENS TEMPORAIS DOS
SERVIDORES PÚBLICOS.**

1. A Emenda Constitucional n.º 76, promulgada em 1.º de março de 2019, em seu artigo 1.º, alterou a redação do artigo 37 da CE/89, com objetivo de, em simetria com a Carta da República, autorizar o cômputo do tempo de contribuição havido nas diferentes esferas federativas apenas para aposentadoria e disponibilidade.
2. Já em seu artigo 2.º, a EC n.º 76/19 resguardou, no *caput*, a contagem do tempo de serviço público nos termos da legislação até então vigente, inclusive para fins de vantagens, esclarecendo, ainda, em seu parágrafo único, que a partir de sua publicação, para aquisição de vantagens funcionais, somente poderia ser utilizado o tempo de serviço público prestado ao Estado do Rio Grande do Sul.

O expediente administrativo eletrônico n.º 19/1300-0000917-4 é inaugurado mediante pedido de emissão de parecer jurídico, objetivando a compreensão e a interpretação da Emenda Constitucional n.º 76, publicada no DOAL de 06.03.2019, visando a sanar dúvidas referentes ao modo de aplicação efetiva da lei.

A Assessoria Jurídica da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG - emite a Informação n.º 274/2019, consignando que a Emenda Constitucional n.º 76 versa sobre assuntos de extrema relevância para a vida funcional do servidor, como os reflexos do tempo de contribuição federal,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

estadual e municipal, notadamente para fins de aquisição de vantagens temporais. Diante disso, lança os seguintes questionamentos, sugerindo o envio à PGE, para orientação acerca da aplicação das alterações constitucionais em tela:

- a) Se este tempo, **exclusivamente público estadual** refere-se apenas ao Estado do Rio Grande do Sul ou podemos considerar outros Estados para o cômputo das vantagens?
- b) Os tempos anteriores ao vínculo atual, como Tribunal de Justiça, Defensoria Pública, Assembleia Legislativa, Ministério Público, poderão ser averbados para fins de avanços ou adicionais?
- c) Atualmente, os servidores efetivos e comissionados adquirem vantagens, avanços e adicionais quando concatenam vínculos anteriores oriundos do poder executivo; após a nova redação, permanecerá igual ou somente serão considerados os efetivos para fins de vantagens?
- d) Em relação ao magistério, os servidores efetivos concatenam os vínculos de contratos (emergencial/temporário) anteriores ao seu vínculo atual para fins de vantagens, isso permanecerá ou teremos nova interpretação?
- e) Para fins de aplicação dos direitos previstos nas emendas, deve ser considerado o tempo de serviço já averbado OU deve ser levado em consideração o tempo de serviço prestado, mesmo que a averbação tenha ocorrido posteriormente às emendas?

Com o despacho ASJUR/SEPLAG n.º 362/2019, foram agregadas perguntas complementares abaixo reproduzidas:

- a) O tempo de serviço público federal, estadual e municipal mencionado no Art. 2º, caput, da Emenda à Constituição Estadual nº 76/2019, deve ser considerando o prestado somente às pessoas jurídicas de direito público, excluindo-se as entidades da Administração Indireta regidas



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

pelo direito privado como as fundações de direito privado, as sociedades de economia mista e empresas públicas?

b) No mesmo sentido, o tempo de serviço público estadual previsto no parágrafo único do Art. 2º da EC nº 76/2019 deve ser considerado apenas o prestado à Administração Pública direta e às entidades de direito público da Administração Pública indireta do Estado?

c) A partir da publicação da EC nº 76/2019, nas cedências/colocação à disposição de servidores públicos estaduais para outros entes da federação com ônus para origem, poderá o período de afastamento ser computado para fins de vantagens funcionais? E nas cedências/colocação à disposição sem ônus para a origem?

d) Aos servidores públicos estaduais que estavam cedidos para outros entes federativos quando da publicação da EC 76/2019, com ou sem ônus para a origem, resta assegurada a contagem do tempo de serviço referente ao período da cedência para fins de vantagens nos termos do Art. 2º, caput, da EC nº 76/2019?

Realizados os procedimentos de praxe, foi o expediente encaminhado a esta Casa, o qual, atendendo aos critérios regimentais vigentes nesta Consultoria, a mim foi distribuído, para exame e apreciação.

É o relatório.

A matéria pertinente à contagem de tempo de serviço público vem regradada no âmbito da Constituição Estadual no artigo 37, que continha a seguinte redação original:

Art. 37 – O tempo de serviço público federal, estadual e municipal prestado à administração pública direta e indireta, inclusive fundações públicas, será computado integralmente para fins de gratificações e adicionais por tempo de serviço, aposentadoria e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

disponibilidade.

Parágrafo único – O tempo em que o servidor houver exercido atividade em serviços transferidos para o Estado será computado como tempo de serviço público estadual.

A Emenda Constitucional n.º 76, por seu turno, em seu artigo 1.º, alterou a redação do dispositivo suso transcrito com o propósito de se alinhar às disposições apostas na Carta da República no trato conferido à matéria e, em seu artigo 2.º, por aditivo parlamentar, resguardou, no *caput*, a contagem integral nos moldes da legislação até então vigente, e no parágrafo único, explicitou que, a partir da vigência desta EC, a contagem do tempo de serviço público para fins de vantagens será apenas em relação àquele prestado ao Estado do Rio Grande do Sul, nos seguintes termos:

Art. 1.º O art. 37 da Constituição do Estado passa a ter a seguinte redação:

“Art. 37. O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.

Parágrafo único. A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício, ressalvado o direito adquirido.”.

Art. 2.º Fica assegurada a contagem integral do tempo de serviço público federal, estadual e municipal, nos termos da legislação vigente, inclusive para fins de vantagens, observada a incidência da norma do § 10 do art. 40 da Constituição Federal de 1988.

Parágrafo único. A partir da publicação desta Emenda Constitucional, para o cômputo das vantagens, como avanços ou adicionais, será considerado, exclusivamente, o tempo de serviço



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

público estadual.

Importante referir que a Emenda Constitucional em exame teve origem em proposição por parte Poder Executivo, que apresentou a seguinte Justificativa para a PEC 261/2016:

JUSTIFICATIVA

A presente Proposta de Emenda à Constituição Estadual recomenda uma nova redação ao artigo 37 da Constituição Estadual, de modo a conformá-lo aos ditames federais e às outras unidades federadas. Com efeito, a noção de tempo de serviço é substituída, em atenção à regra da Carta Maior – art. 40, § 9º -, pela de tempo de contribuição, cuja contagem recíproca, em relação às demais esferas federativas, deve guardar correspondência à valoração a todos conferida: o tempo de contribuição para efeito de aposentadoria e de disponibilidade.

Busca-se, igualmente, em virtude do disposto no “caput” do art. 40 da Constituição Federal, reafirmar a norma que estabelece como fundamento dos regimes próprios de previdência social, inclusive o RPPS/RS, o caráter contributivo e solidário, em observância a critérios que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

O tempo de contribuição deverá ser valorado, mas sem repercussão em vantagens típicas e próprias do desempenho no serviço público estadual, como gratificações e adicionais, cuja disciplina legal está contemplada na legislação complementar.

Já o parágrafo único consubstancia uma regra básica, cara ao necessário e tão almejado equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário e à isonomia no regime dos servidores públicos, pois impossibilita, de modo amplo, à luz do determinado na Constituição Federal – art. 40, § 10 -, sejam estabelecidas na legislação estadual formas de contagem de tempo de contribuição fictícias, a todos os



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

servidores, civis e militares, sem o efetivo trabalho e sem a correspondente contribuição previdenciária.

Tal norma, igualmente, afigura-se fundamental à referida meta de equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS/RS, pois a contagem de tempo de serviço ou contribuição fictício apresenta-se como um dos fatores de desestabilidade e desigualdade do sistema, gerando não apenas privilégios injustificáveis em relação aos próprios participantes do regime previdenciário, mas também destes em relação ao conjunto dos demais trabalhadores, na medida em que o reflexo e a cobertura ao tempo fictício se dá, ao cabo, em recursos públicos oriundos da tributação.

Tomou-se o cuidado de garantir, aos militares estaduais, a valoração do tempo de serviço exercido até a data de aprovação da presente emenda, em sintonia com a norma transitória inserta no artigo 4º da Emenda nº 20 à Constituição Federal, de 16 de dezembro de 1998, plenamente incidente aos servidores civis.

Veja-se que, da leitura dos parágrafos acima destacados, o objetivo da modificação da norma foi o de desconstitucionalizar a matéria concernente ao reflexo do tempo de serviço/contribuição nas vantagens temporais dos servidores públicos e relegar sua disciplina à legislação complementar estadual, restringindo-se a manter na Carta Estadual o mesmo trato já conferido na Constituição da República, que diz tão somente quanto ao cômputo do tempo de contribuição havido em qualquer das esferas federativas para fins aposentadoria e disponibilidade (Vide CF/88, artigo 40, § 9.º).

Dito isso, cabe inicialmente esclarecer que as dúvidas trazidas nas perguntas elencadas nas letras “b”, “c” e “d” apostas às fls. 07/08, bem como aquelas complementares formuladas nas letras “a” e “b” contidas na fl. 13 destes autos, em verdade, não necessitam de interpretação à luz das alterações delineadas pela Emenda Constitucional em comento, porquanto seu texto não influencia no trato a ser conferido às situações postas nesses questionamentos, as quais deverão ser solvidas com base nas orientações jurídicas já traçadas por esta



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PGE, por meio de seu Órgão Consultivo, que serão, de qualquer sorte, abordadas mais adiante.

Com efeito, passa-se, primeiramente, à análise daquelas indagações que guardam pertinência com as mudanças introduzidas pela EC n.º 76/19:

- **Pergunta “a” (fl. 07): Se este tempo, exclusivamente público estadual refere-se apenas ao Estado do Rio Grande do Sul ou podemos considerar outros Estados para o cômputo das vantagens?**

Somente o tempo de serviço público prestado ao Estado do Rio Grande do Sul é que se torna apto, com o advento da EC n.º 76, a produzir reflexos nas vantagens temporais dos servidores públicos. E o fundamento para essa assertiva é obtido, com segurança, pelo manejo da hermenêutica que mais se amolda à presente hipótese, valendo-se, para tanto, da interpretação lógica e ontológica.

Isso porque, a um, na justificativa da Proposta de Emenda Constitucional, o proponente em diversas passagens deixa claro que o objetivo da alteração constitucional é para que, no respeitante a outros entes federativos, o cômputo do tempo de serviço/contribuição se destinasse somente para fins de aposentadoria e disponibilidade, e, por ilação lógica, estão aí incluídos os demais Estados da federação.

Daí por que explicita, a justificativa, que as vantagens funcionais típicas da prestação do serviço público, tais como adicionais e gratificações, ficam, pois, deslocadas para lei infraconstitucional estadual. E a legislação estadual em referência, evidentemente, é aquela aplicada no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, sob pena de interpretação diversa contrariar frontalmente o pacto federativo insculpido no artigo 1.º da Magna Carta.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Sendo assim, quando o artigo 2.º, *in fine*, da EC n.º 76/19, utiliza a expressão serviço público estadual está, sem sombra de dúvida, se referindo ao serviço público prestado ao Estado do Rio Grande do Sul.

- **Pergunta “e” (fl. 08): para fins de aplicação dos direitos previstos na emenda, deve ser considerado o tempo de serviço já averbado ou deve ser levado em consideração o tempo de serviço prestado, mesmo que a averbação tenha ocorrido posteriormente à emenda?**

Encontra-se a resposta a essa dúvida na redação utilizada no *caput* do artigo 2.º da EC n.º 76/19, quando expressamente “assegura a contagem integral do tempo de serviço público federal, estadual e municipal, nos termos da legislação vigente, inclusive para fins de vantagens (...)”.

Ou seja, o servidor estadual que, à época do advento da Emenda Constitucional n.º 76/19, já contava com tempo de serviço prestado para qualquer ente da federação poderá computá-lo, nos termos da legislação até então vigente – artigo 37 da CE/89 em sua redação original – inclusive para fins de vantagens.

De relevo ponderar que poderia ter o Poder Constituinte derivado optado apenas por resguardar aquele tempo já computado pelo servidor, isto é, aquele já averbado, em respeito ao ato jurídico perfeito. No entanto, ao que parece, não foi essa a intenção do legislador, já que, como se vale da expressão “assegura a contagem” o faz tendo em mente inclusive aquele servidor que tem o tempo de serviço mais ainda não o computou/averbou.

Quer dizer, eventual exigência de averbação para computar tempo pretérito à Emenda esbarraria na ausência de previsão legal para tanto. Em outras palavras, vincular o direito assegurado no *caput* do artigo 2.º da EC n.º 76/19 à



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

prévia averbação seria restringir seu exercício sem que assim tenha sido disposto na norma constitucional.

E, ao que tudo indica, o Parlamento gaúcho, ao propor o aditivo para inclusão do artigo 2.º na EC n.º 76, objetivou instrumentalizar a estabilização das relações jurídicas até então havidas sob a égide da anterior redação do artigo 37 da CE/89, de modo a prestigiar o princípio da segurança jurídica sobre qualquer outro interesse público. Daí a razão de não haver espaço para uma exegese restritiva, em prejuízo do servidor - destinatário da regra legislativa protetiva - a qual deve ser compreendida, segundo as diretrizes hermenêuticas do direito, por meio de uma interpretação normativa que contemple o grupo de indivíduos a quem o preceptivo legal procurou proteger.

Portanto, a resposta à indagação esgrimida é no sentido de permitir, após o advento da Emenda Constitucional n.º 76/19, a averbação de tempo de serviço prestado a outros entes da federação desde que anterior à vigência da EC em exame, para fins de vantagens, nos termos em que autoriza o *caput* do artigo 2.º, sendo destinatário desse regramento o servidor que tenha ingressado no serviço público estadual em data anterior à vigência da EC n.º 76/19.

➤ **Pergunta “c” (fl. 13): a partir da publicação da EC n.º 76/19, nas cedências/colocação à disposição dos servidores públicos estaduais para outros entes da federação com ônus para a origem, poderá o período de afastamento ser computado para fins de vantagens funcionais? E nas cedências/colocação à disposição sem ônus para a origem?**

Em relação à primeira parte do questionamento, cedência/colocação à disposição com ônus para a origem a resposta é afirmativa, já que o tempo público nesses casos é considerado estadual. No entanto, quanto à segunda parte da indagação o resultado é negativo, na medida em que o tempo, aqui, é extravagante ao estadual.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

E essa importante diferenciação vem judiciosamente analisada no Parecer n.º 14.931/09, da lavra da Procuradora do Estado Adriana Maria Neumann, valendo reproduzir os seguintes trechos:

Cuida-se de examinar se há necessidade de requerimento de averbação de tempo de serviço correspondente a período em que o servidor esteve à disposição de outro ente público, com a finalidade de que produza efeitos em sua vida funcional.

Contudo, para que se equacione a dúvida, imprescindível que se examine sempre a modalidade da cedência, uma vez que a definição dos ônus acarreta consequências distintas.

Com efeito, se na cedência com ônus para a origem conforma-se apenas uma forma extraordinária de exercício do cargo público - em órgão/ente diverso daquele ao qual pertence o servidor, mas no interesse da Administração -, sem outras alterações substanciais da relação funcional, na cedência sem ônus não é assim. Aqui, se forma uma relação jurídica diversa da originária e, como tal, assume ela a roupagem própria do ente estatal de destino, isto é, a relação funcional sujeitar-se-á às mesmas regras aplicáveis aos demais servidores do cessionário e os vencimentos são percebidos à conta deste.

Assim, se é verdade que o instituto da cedência sem ônus para a origem não possui o condão de romper o vínculo do servidor com a origem, nem de tornar definitiva a relação com o cessionário, também o é que o servidor cedido passa a ter sua efetividade controlada pelo cessionário, sujeitando-o à hierarquia, à jornada de trabalho, aos deveres funcionais e à organização das atividades deste. De igual sorte, beneficia-se das vantagens conferidas aos servidores do quadro do cessionário. Por conseguinte, o servidor estadual cedido nesta modalidade interrompe o exercício das funções estaduais e, conseqüentemente, a fluência do tempo de serviço estadual, alcançando a expressão "sem ônus" todas as obrigações do Estado em relação ao servidor - salvo aquelas excetadas em lei, como a possibilidade de retornar ao cargo de origem -, e não somente aquelas de caráter pecuniário (pagamento de vencimento e vantagens).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Em realidade, entendimento distinto ensejaria inconstitucionalidade, como já assentado no PARECER nº 14.058/04, por violação da regra constitucional proibitiva da acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas (art. 37, XVI e XVII). É que, colocado o servidor à disposição de outro ente público, sem ônus para o Estado, somente se viabiliza a assunção de outro cargo ou emprego sem infração da aludida regra constitucional se a relação funcional originária for tida como quiescente. Então, o exercício de outro cargo em comissão, sem ônus para a origem, ainda que não tenha a qualidade de romper com a vinculação primeira, acarreta espécie de suspensão do vínculo originário, a teor dos artigos 25 e 181 da Lei Complementar nº 10.098/94, e estabelecimento de novo vínculo na entidade cessionária, sujeito às regras próprias desta.

Todavia, impende não confundir o vínculo jurídico com o vínculo previdenciário. É que, por força de lei, mesmo que na cedência sem ônus se verifique a interrupção do exercício na órbita cedente (Estado), e passe o servidor a ter exercício na entidade cessionária e a perceber a remuneração por conta desta, permanece obrigatoriamente vinculado ao regime previdenciário de origem (artigo 1º-A da Lei Federal nº 9.717/98, na redação atribuída pela Medida Provisória 2-187/01), devendo sua contribuição ser efetivada no percentual de 12% sobre o salário de contribuição (art. 8º c/c art. 7º da Lei nº 7.672/82), acrescida da contribuição previdenciária devida pelo ente cessionário, equivalente ao dobro da contribuição devida pelo servidor (art. 2º da LC 12.065/04), como esclarecido no PARECER nº 14.135/04.

Por conseguinte, configurado na cedência com ônus para a origem apenas um deslocamento no âmbito do exercício das funções do servidor (que passa a ser na e para a entidade de destino), sem modificações de outra ordem, o tempo de serviço é tempo estadual e, assim, alcançado pelo artigo 64, V, da Lei Complementar nº 10.098/94. Nesta condição, pois, sequer deve deixar de ser computado durante o período de cedência, do que decorre a desnecessidade de qualquer requerimento objetivando sua averbação.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Já na cedência sem ônus para a origem, porque estabelecida uma nova relação jurídica com outro ente estatal (ainda que mediante autorização do órgão cedente), o tempo de serviço é estranho ao Estado, do que decorre a necessidade de examinar a própria possibilidade de que seja averbado para fins de concessão de vantagens temporais (uma vez que o cômputo para efeitos de aposentadoria deriva do artigo 65, I, da LC nº 10.098/94 e da manutenção das contribuições ao regime próprio de previdência durante o período da cedência, determinada pela Lei Federal nº 9.717/98 e LC nº 12.065/04) e, caso viável, a partir de quando poderá repercutir na esfera patrimonial do servidor.

Os artigos 99 e 116 da LC nº 10.098/94 e 37 da Constituição Estadual facilmente solucionam o primeiro aspecto, uma vez que expressamente admitem o cômputo do tempo de serviço público federal, estadual e municipal prestado à administração direta, autarquias e fundações públicas para efeito de concessão do adicional por tempo de serviço e dos avanços trienais.

Não é computável, porém, o tempo de serviço prestado às sociedades de economia mista e fundações de direito privado, instituídas e mantidas pelo Poder Público, uma vez que, embora realizando atividades de interesse público e inseridas no conceito de administração indireta, sua essência é de natureza privada; submetem-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, ainda que temperadas pela submissão a certas regras jurídicas de caráter administrativo, como assentado largamente pela jurisprudência administrativa (Pareceres 9.441/92, 12.347/98, 12.351/98, 12.854/00 13.699/03, 13.702/03, 13.766/03, 14.520/06, dentre outros).

Ainda, o período de cedência sem ônus para a origem não pode ser computado para efeito de concessão de licença-prêmio, uma vez que somente a prestação de serviço ao Estado é aproveitável para esta finalidade, conforme artigo 33, § 4º, da Constituição do Estado.

Já no que respeita ao momento em que a averbação produzirá efeitos, imperativo ter presente que, se a lei confere a qualificação de público ao tempo de serviço prestado pelo servidor, no momento em que ocorre o retorno ao exercício das funções do cargo titulado o dispositivo legal



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

incide sobre aquele tempo, qualificando-o, e esta qualificação tem valor jurídico próprio, suscetível de produzir efeitos. Assim, após ter incidido sobre o tempo de serviço, conferindo-lhe o atributo de público, tal qualificação não mais pode ser apagada, sequer por eventual revogação da lei que a admitia; a incidência da lei, conferindo o "colorido" de público ao tempo de serviço, determina que como tal seja considerado para todos os efeitos então legalmente admitidos.

O Estado, em realidade, fica obrigado a aplicar ao tempo de serviço público estranho as consequências que lhe são atribuídas pelo seu ordenamento jurídico-administrativo. Mas, importa lembrar, as gratificações por tempo de serviço não só guardam íntima vinculação com a prestação de trabalho a determinada pessoa pública de direito interno a qual se vincula o servidor, como constituem autêntico prêmio à permanência no serviço, conforme assentado no PARECER nº 14.440/06. Logo, a contagem de tempo de serviço estranho à órbita estadual para outros efeitos, que não os de aposentadoria e disponibilidade, decorre da existência de regra estadual autorizativa expressa e excepcional, regra esta que deverá ser, sempre, interpretada restritivamente.

Por esta razão, tratando-se de tempo de serviço público estranho, cujos elementos estruturantes - jornada de trabalho, remuneração e principalmente efetividade - não estão sob controle e supervisão direta do Estado, necessário se faz o auxílio da parte interessada, mediante requerimento de averbação acompanhado da respectiva certidão de tempo de serviço, o qual constituirá o termo inicial para pagamento das vantagens temporais decorrentes.

Com efeito, não pode o Estado tornar-se automaticamente devedor das vantagens temporais enquanto ainda desconhece a efetividade do servidor no período da cedência. Não se trata de mera "atualização" de dados, senão que de certificação do tempo de serviço efetivamente cumprido no destino. Então, ainda que no retorno ao exercício do cargo titulado se incorpore ao patrimônio jurídico do servidor o direito à qualificação do tempo como público, o direito à efetiva percepção das vantagens pecuniárias - benefícios previstos no regramento jurídico do



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Estado e que pressupõem o preenchimento de requisitos legais - nasce com a comprovação do tempo de serviço mediante documento hábil.

E a diferenciação da cedência se dar com ou sem ônus é definida pela eleição de qual ente tem interesse na cessão, conforme leciona Antônio Flávio de Oliveira:

Geralmente quando existe um interesse direto do cedente na efetivação da cessão, este mantém a responsabilidade pelo pagamento do vencimento do servidor, bem como dos encargos sociais.

Quando, todavia, o interesse é predominantemente do cessionário, e isto ocorre quando este irá se beneficiar com a transferência do conhecimento por parte do servidor, a cessão é feita mediante o comprometimento do cessionário de assumir as despesas com a remuneração e encargos sociais do servidor emprestado. (Oliveira, Antônio de Oliveira. *In* Servidor Público. Remoção, Cessão, Enquadramento e Redistribuição. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2003, p. 89)

Destarte, à luz desse entendimento, a cedência/colocação à disposição com ônus para a origem – no caso Administração Pública deste Estado – acarreta considerar que o tempo de serviço prestado pelo servidor no órgão/ente cessionário é estadual, e, por conseguinte, computável para a percepção das vantagens temporais contempladas na legislação infraconstitucional, haja vista a manutenção para todos os efeitos do vínculo com o órgão/ente federativo cedente.

Veja-se que, mesmo na cessão com ônus para origem mediante ressarcimento, não há alteração na manutenção do vínculo com o Estado em razão do ressarcimento pelo cessionário, já que o que aqui importa o ônus segue sendo para o cedente.

Nesse diapasão, a PGE já se manifestou no âmbito de seu Conselho Superior, por meio da Informação n.º 01/17/CS, calhando destacar as



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

seguintes passagens:

A solução conferida pelo PARECER nº 16.385/14 é a mesma a ser dada à presente consulta, porém com desfecho diverso em face das peculiaridades dos cargos exercidos pelas servidoras adidas em seus órgãos de origem. **A solução necessariamente deve ser a mesma em face da espécie de cedência - com ônus para a origem mediante ressarcimento nos dois casos - de modo que permanece incólume o vínculo jurídico com o órgão de origem, alterando-se tão somente o local do exercício em decorrência da cessão.** Como consequência, não é possível que a servidora adida perceba gratificação pelo exercício de atividade insalubre no órgão de destino, com base na legislação estadual que não a atinge.

De outro quadrante, quando a cedência/colocação à disposição se der sem ônus para a origem, haja vista que, nessa modalidade, o interesse precípua na cessão é do cessionário, a consequência é a criação de um novo vínculo funcional com órgão/ente federativo que está absorvendo essa mão de obra, interrompendo-se, pois, o tempo de serviço estadual até então prestado, sendo que o período em que perdurar a cessão, nesse caso, será considerado tempo estranho ao Estado, computável somente para os fins elencados na nova redação do artigo 37 da Carta Regional, quais sejam, aposentadoria e disponibilidade, em consonância com o disposto no artigo 40, § 9.º, da Carta da República.

- **Pergunta “d” (fl. 13): Aos servidores públicos estaduais que estavam cedidos para outros entes federativos quando da publicação da EC 76/2019, com ou sem ônus para a origem, resta assegurada a contagem do tempo de serviço referente ao período da cedência para fins de vantagens nos termos do Art. 2º, caput, da EC nº 76/2019?**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Sim, independentemente se tratar de cedência ou não, conforme já ressaltado na resposta à pergunta “e” da fl. 09, o artigo 2.º, *caput*, da EC n.º 76/19 assegura a contagem do tempo de serviço prestado a outros entes da federação nos moldes da legislação até então vigente – artigo 37 da CE/89, em sua redação original -, que incluía o cômputo para fins de vantagens funcionais.

Impende, ainda, destacar que, a partir da publicação da Emenda Constitucional n.º 76/19, e na linha interpretativa adotada no Parecer n.º 14.931/09, as cedências com ônus para o Estado do Rio Grande do Sul não sofrem influência com a modificação introduzida pela EC em testilha, à medida que, como visto, o tempo de serviço público, no prazo da cessão, permanece estadual. De outro giro, ocorre diametralmente o oposto na hipótese da cedência sem ônus, que, por ser considerado tempo estranho ao estadual, não mais poderá, a partir do advento da EC n.º 76/19, ser computado para fins de vantagens, inclusive em relação às cedências em curso, ressaltando, novamente, que o período exercido anteriormente à Emenda poderá ser contado para fins da redação original do artigo 37 da Constituição Estadual.

Feitas, então, as considerações sobre os questionamentos que dialogam com a Emenda Constitucional n.º 76/19, ingressa-se, a seguir, na análise das demais questões formuladas pela Pasta consulente.

- **Pergunta “b” (fl. 07): os tempos anteriores ao vínculo atual, como Tribunal de Justiça, Defensoria Pública, Assembleia Legislativa, Ministério Público, poderão ser averbados para fins de avanços ou adicionais?**

Sim, porquanto sendo tempos de serviço estaduais, ainda que estranhos ao atual vínculo, devem ser computados para fins de vantagens temporais (avanços e adicionais), como já preconizado pelo Parecer n.º 16.629/15, de autoria da Procuradora do Estado Adriana Maria Neumann, importando citar o seguinte trecho elucidativo:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Portanto, parcialmente respondidas as indagações da Pasta consulente **no sentido de que o tempo de serviço prestado ao Poder Legislativo é tempo de serviço estadual e, como tal, apto a ser computado para a concessão de vantagens temporais (avanços e adicionais) desde a data de ingresso do servidor na nova carreira, independentemente de requerimento formal, por ser tratar de tempo que não é estranho ao Estado, sendo irrelevante, para este efeito, que o tempo de serviço seja anterior a vigência da EC 19/98.** Caso o servidor eventualmente necessite informar a Administração acerca da existência desse tempo, pela ausência de comunicabilidade entre os sistemas, o reconhecimento pela Administração tem eficácia declaratória, reconhecendo o que preexistia, razão pela qual os efeitos retroagem à data do ingresso do servidor no novo cargo, ressalvada, eventualmente, a prescrição quinquenal.

Os questionamentos “c” e “d” vertidos à fl. 08 serão abordados em conjunto, vez que mantêm relação direta em sua resposta.

- **Pergunta “c” (fl. 08): Atualmente os servidores efetivos e comissionados adquirem vantagens, avanços e adicionais quando concatenam vínculos anteriores oriundos do poder executivo; após a nova redação, permanecerá igual ou somente serão considerados os efetivos para fins de vantagens?**
- **Pergunta “d” (fl. 09): Em relação ao magistério, os servidores efetivos concatenam os vínculos de contratos (emergencial/temporário) anteriores ao seu vínculo atual para fins de vantagens, isso permanecerá ou teremos nova interpretação?**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

No caso de mudança da natureza do vínculo sem solução de continuidade, como posto nos questionamentos acima, tendo em vista que a Emenda Constitucional em tela não afeta tal situação, conforme alhures já esclarecido, devem ser aplicadas as orientações jurídicas já emitidas pela PGE, calhando, colacionar, ilustrativamente, excertos dos Pareceres infra:

Parecer n.º 14.861/09:

Por sua vez, estabelece o artigo 64, Parágrafo único, da Lei Complementar nº 10.098/94, aplicável aos servidores estatutários de Autarquias, que, "constitui tempo de serviço, para todos os efeitos legais, o anteriormente prestado ao Estado pelo servidor que tenha ingressado sob a forma de contratação, admissão, nomeação, ou qualquer outra, desde que comprovado o vínculo regular".

Pode-se inferir pela leitura dos dispositivos transcritos que para a contagem de tempo de serviço público pelos servidores públicos estaduais ocupantes de cargos de provimento efetivo, o que aqui interessa, não há restrições quanto à forma ou natureza do liame anterior; o que o Estatuto exige é o vínculo regular com o Estado, o que certamente não excluiu as contratações temporárias e emergenciais amparadas legalmente.

(...)

Nessa conjuntura, a não-averbação do tempo de serviço resultante de contratação temporária regular resultaria na contrariedade às normas acima transcritas, que são claras ao conceder ao tempo em questão o status de público para todos os fins legais, inclusive para a concessão de vantagens temporais, se e quando devidas.

Parecer n.º 16.100/13:

Então, muito embora enquanto provido em vínculo estadual temporário o servidor não faça jus à concessão e gozo de licença-prêmio em razão da evidente incompatibilidade da aludida



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

vantagem funcional com a natureza precária do vínculo (PARECER nº 13.396/02), provido posteriormente em vínculo estadual efetivo torna-se viável o aproveitamento do tempo para a concessão de licença-prêmio, se não tiver havido interrupção na prestação do serviço, por tratar-se inegavelmente de tempo de serviço público - como previsto no artigo 64, parágrafo único, da Lei Complementar nº 10.098/94 - e prestado ao Estado, como exigido pelo § 4º do artigo 33 da CE/89.

Parecer n.º 15.131/09:

O caso que examino ajusta-se ao Parecer. **Trata-se de servidora do DETRAN que se exonera de cargo em comissão para exercer cargo público no Tribunal de Contas do Estado. É de serviço público estadual o tempo de exercício do cargo comissionado junto ao DETRAN, hábil para a aquisição das vantagens gerais e específicas oferecidas pelo novel posto que galgou a servidora.**

(...)

Acertos de contas e compensações contábeis, se necessárias, podem ser operacionalizadas pelos entes públicos, mas não têm o condão de obstaculizar a aquisição e decorrente fruição dos direitos que tenham como gênese o período de serviço público prestado pela servidora noutro órgão administrativo, pois, como se sabe, a Administração é una e apenas se descentraliza e fraciona para efeito de especialização de funções visando à real efetiva e melhor prestação do serviço dado ao cidadão e sua coletividade, estes sim - mas muitas vezes olvidados - a sua única razão de existir.

Igualmente, no que concerne às indagações elencadas nas letras “a” e “b” (fl. 13), por se correlacionarem, serão examinadas conjuntamente.

- **Pergunta “a” (fl. 13): o tempo de serviço público federal, estadual e municipal mencionado no Art. 2º, caput, da Emenda à Constituição Estadual nº 76/2019, deve ser considerando o prestado somente às pessoas**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

jurídicas de direito público, excluindo-se as entidades da Administração Indireta regidas pelo direito privado como as fundações de direito privado, as sociedades de economia mista e empresas públicas?

- **Pergunta “b” (fl. 13): no mesmo sentido, o tempo de serviço público estadual previsto no parágrafo único do Art. 2º da EC nº 76/2019 deve ser considerado apenas o prestado à Administração Pública direta e às entidades de direito público da Administração Pública indireta do Estado?**

Para os dois questionamentos supra o entendimento já consolidado por este Órgão Consultivo é no sentido de que a expressão “tempo de serviço público” deve ser compreendida como aquela em que o servidor presta o serviço para pessoa jurídica de direito público, sendo, pois, excluídos para fins de cômputo de vantagens temporais aquele tempo laborado para pessoa jurídica de direito privado, posição essa que em nada se altera na redação do termo “serviço público” utilizado no artigo 2.º da Emenda Constitucional n.º 76/19.

Nessa linha, a título exemplificativo, citam-se os Pareceres que seguem:

Parecer n.º 9.441/92:

Não tenho dúvida de que o serviço prestado pela administração, tanto direta como indiretamente, ou por delegação, é público, como ensina HELY. Mas o que não me parece correto é concluir, como faz a eminente recorrente, que para esse autor 'o serviço prestado a uma sociedade de economia mista é serviço público, genericamente falando'. O autor citado não diz isso, ao menos nas páginas referidas no recurso. Nem poderia dizê-lo, pois estaria cometendo imperdoável equívoco. Na realidade, os serviços realizados em tais circunstâncias realmente são serviços



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

públicos, isto é, sociedade de economia mista presta um serviço público, mas isso não significa que o tempo de serviço de um empregado seu seja tempo de serviço público. Sendo a economia mista pessoa jurídica de direito privado, é óbvio que o período em que um empregado nela desempenha atividade não é tempo de serviço público, que é somente aquele prestado a pessoa jurídica de direito público. HELY LOPES MEIRELLES ensina que 'As funções públicas outorgadas ou delegadas, que os entes paraestatais venham a desempenhar, não alteram o regime laboral de seus empregados, nem lhes atribuem qualidade de servidor público capaz de os submeter às normas do direito administrativo.' (Direito Administrativo, 14ª edição, Editora Rev. dos Tribunais, São Paulo, 1989, p. 314). Ou seja, os empregados das sociedades de economia mista (entidade paraestatal) não são servidores públicos; logo, não se pode falar em tempo de serviço público o lapso temporal de trabalho em tal entidade.

Aliás, e como é sabido, um serviço público pode ser prestado pela administração direta, pela indireta (incluídas as sociedades de economia mista) ou até por delegação (concessão, permissão ou autorização); podendo a delegação ser feita a empresas privadas (que não as paraestatais) ou a particulares. Tratando-se de delegação, seja qual for a forma adotada, o serviço prestado é público; é o caso, por exemplo, de serviço prestado por empresa de transportes urbanos, ou de radiodifusão de sons e imagens. Mas ninguém ousará dizer que os empregados dessas empresas são servidores públicos, e que o trabalho a elas prestado deva ser considerado como tempo de serviço público.

Ora, o artigo 37 da Carta Estadual manda computar o tempo de serviço público, isto é, não é qualquer tempo de serviço que é computável: somente o público tem o favor constitucional. Se não existisse no dispositivo sob exame o qualificativo público, não teria dúvida em opinar pelo deferimento do pedido. Entretanto, tratando-se de regra excepcional (considerar como estadual tempo estranho ao Estado), deve ser interpretada sem ampliações: se a exigência é de tempo público, não posso considerar o não-público.

A benesse constitucional abrange somente o tempo de serviço prestado à administração direta, às autarquias (indireta) e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

fundações públicas (de direito público ou autárquicas), pois apenas tal tempo é público. O trabalho prestado às empresas públicas, às sociedades de economia mista, bem como às fundações simplesmente instituídas ou mantidas pelo poder público (que não as autárquicas), não é considerado como tempo de serviço público, ainda que tais entidades prestem serviço público, repita-se.

Parecer n.º 15.172/10:

O Banrisul é entidade integrante da Administração Pública Indireta deste Estado da federação, constituída sob a roupagem de sociedade de economia mista e a forma de sociedade anônima, criada em 12 de setembro de 1928 e organizada conforme a Lei nº 459, de 18 de junho daquele ano. Todavia, apesar de membro da administração pública, submete-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, por determinação expressa do artigo 173 da Constituição Federal, inclusive quanto aos direitos e obrigações de natureza civil e trabalhista.

Ora, em assim sendo, contrata seu pessoal pelo regime estatuído pela Consolidação das Leis do Trabalho, o qual regula toda a relação estabelecida entre o Banco e o servidor a partir da celebração do contrato laboral.

O tempo de serviço laborado para o Banrisul, ao ser este açambarcado pela categoria das pessoas jurídicas de direito privado - em virtude de impositivo constitucional - e explorar atividade econômica direta, prestando serviços de natureza financeira, tem-se inquestionavelmente por tempo de serviço privado. (...) Nesse diapasão, a rigor, o único período capaz de repercutir nas vantagens pessoais de quinquênios e adicional por tempo de serviço é aquele contado no serviço público federal, estadual ou municipal, anteriormente prestado à administração direta, autárquica ou fundacional de direito público, consoante o disposto pelos artigos 99, § 1º, e 116 do Estatuto e Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis do Estado do Rio Grande do Sul.

Ademais, o artigo 33, § 3º, da Constituição Estadual, pela exegese dada pelo seu artigo 37, muito embora possa PARECER à primeira vista ir em sentido contrário ao da Lei Complementar nº. 10.098/94, não sustenta



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

diversa orientação, a partir de uma segunda análise mais detida. Mesmo não tendo o artigo 37 expressamente disposto com relação ao tempo de serviço unicamente prestado à administração direta, autárquica ou fundacional de direito público (como o fez a Lei Complementar nº. 10.098/94), outra interpretação não comporta. Sedimentada jurisprudência administrativa desta Casa ao entender a disposição do artigo 37 como delimitada pela expressão restritiva "serviço público", não se podendo aqui considerar o serviço de natureza privada prestado a sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações privadas.

Mesmo não tendo o artigo 37 expressamente disposto com relação ao tempo de serviço unicamente prestado à administração direta, autárquica ou fundacional de direito público (como o fez a Lei Complementar nº 10.098/94), outra interpretação não comporta.

Sedimentada jurisprudência administrativa desta Casa ao entender a disposição do artigo 37 como delimitada pela expressão restritiva "serviço público", não se podendo aqui considerar o serviço de natureza privada prestado a sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações privadas.

Nesse sentido, os Pareceres-PGE nº 12.347/98, 12.351/98 e 12.854/00, de lavra, respectivamente, dos Drs. Suzette M. R. Angeli, Eunice Rotta Bergesch e José Guilherme Kliemann.

Ante o exposto, concluo:

- I. O tempo de serviço público estadual contido no parágrafo único do artigo 2.º da EC n.º 76/19 é aquele prestado ao Estado do Rio Grande do Sul;
- II. O tempo prestado a outros Poderes e órgãos autônomos, por ser estadual, poderá ser considerado para aquisição das vantagens temporais previstas na legislação infraconstitucional;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

- III. Permanece inalterada a orientação jurídica já traçada pela PGE no que tange à aquisição de vantagens pelos servidores estaduais que possuem vínculo precário (comissionados, temporários/emergenciais), quando, sem solução de continuidade, se tornarem efetivos;
- IV. O *caput* do artigo 2.º da EC n.º 76/19, ao garantir a contagem de serviço público, inclusive para fins de vantagens, nos termos da lei até então vigente, contemplou aqueles servidores que ainda não procederam à averbação do tempo de serviço prestado a outros entes da federação;
- V. O artigo 2.º da EC n.º 76/19 não altera o entendimento já consolidado neste Órgão Consultivo no sentido de que somente o tempo prestado à pessoa de direito público é que está autorizado a ser computado para fins de vantagens;
- VI. Os servidores que estão ou serão cedidos com ônus para a origem, inclusive mediante ressarcimento, podem computar o tempo de serviço público prestado a outros entes federativos, tendo em vista que, nesse caso, o tempo de serviço é considerado estadual;
- VII. Já para os servidores que foram ou serão cedidos sem ônus para a origem, a partir da EC n.º 76/19, não mais poderão computar o tempo de serviço prestado a outros entes federados, já que, nessa hipótese, o tempo de serviço é tido como extravagante ao estadual, estão, entretanto, resguardado a contagem do tempo de serviço prestado fora do Estado, conforme a redação original do artigo 37 da CE/89, até o advento da EC n.º 76/19.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

É o parecer.

Porto Alegre, 10 de junho de 2019.

Anne Pizzato Perrot,
Procuradora do Estado.

Proa n.º 19/1300-0000917-4.

Documento Assinado Digitalmente



Nome do arquivo: 4_Minuta_Parecer_para Aprova  o_PGE

Autenticidade: Documento  ntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Anne Pizzato Perrot	19/06/2019 16:59:35 GMT-03:00	71028137087	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP n  2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 19/1300-0000917-4

Analisada a proposta de **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/PROCURADORIA DE PESSOAL**, de autoria da Procuradora do Estado ANNE PIZZATO PERROT, opino pela aprovação de suas conclusões.

À consideração do Procurador-Geral do Estado.

VICTOR HERZER DA SILVA,
Procurador-Geral Adjunto
para Assuntos Jurídicos.



Nome do arquivo: 5_DESPACHO_ACOLHIMENTO_PGA-AJ.pdf

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Victor Herzer da Silva	11/09/2019 17:48:11 GMT-03:00	99622254004	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 19/1300-0000917-4

PARECER JURÍDICO

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/PROCURADORIA DE PESSOAL**, de autoria da Procuradora do Estado ANNE PIZZATO PERROT, cujas conclusões adota para responder à **CONSULTA** formulada pela **SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**.

Restitua-se ao Procurador do Estado Agente Setorial do Sistema de Advocacia de Estado junto à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.



Nome do arquivo: 6_DESPACHO_ACOLHIMENTO_PGE - PROA.pdf

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	12/09/2019 17:15:31 GMT-03:00	96296992068	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.