



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 20/1000-0002105-4

PARECER Nº 18.110/20

Procuradoria de Pessoal

EMENTA:

LEI COMPLEMENTAR Nº 15.450/20. INTRODUÇÃO DO § 5º AO ARTIGO 114 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 10.098/94. GRATIFICAÇÃO DE PERMANÊNCIA. PAGAMENTO A TITULARES DE CARGO QUE PERCEBAM REMUNERAÇÃO POR SUBSÍDIO. INCOMPATIBILIDADE COM O ORDENAMENTO JURÍDICO VIGENTE.

O § 5º do art. 114 da Lei Complementar nº 10.098/94, introduzido pela Lei Complementar nº 15.450/20, tem aplicação imediata, alcançando as gratificações já deferidas a servidores que são remunerados por subsídio, e que estão com prazo em curso, sendo imperativa a sua revogação.

AUTORA: JANAÍNA BARBIER GONÇALVES

Aprovado em 25 de março de 2020.



Nome do documento: FOLHA_IDENTIFICACAO.docx

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Arthur Rodrigues de Freitas Lima

PGE / GAB-AA / 447930001

25/03/2020 18:38:39





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

**LEI COMPLEMENTAR Nº 15.450/20.
INTRODUÇÃO DO § 5º AO ARTIGO 114 DA LEI
COMPLEMENTAR Nº 10.098/94. GRATIFICAÇÃO
DE PERMANÊNCIA. PAGAMENTO A TITULARES
DE CARGO QUE PERCEBAM REMUNERAÇÃO
POR SUBSÍDIO. INCOMPATIBILIDADE COM O
ORDENAMENTO JURÍDICO VIGENTE.**

O § 5º do art. 114 da Lei Complementar nº 10.098/94, introduzido pela Lei Complementar nº 15.450/20, tem aplicação imediata, alcançando as gratificações já deferidas a servidores que são remunerados por subsídio, e que estão com prazo em curso, sendo imperativa a sua revogação.

Trata-se de analisar a aplicação, imediata ou não, do disposto no § 5º do artigo 114 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94, introduzido pela Lei Complementar Estadual nº 15.450/20.

É o breve relatório.

Para a análise da presente consulta, importa inicialmente trazer à colação a diferenciação traçada por Marçal Justen Filho em relação a adicionais e gratificações, *verbis*:

“É tradicional a diferenciação das vantagens pecuniárias em duas categorias principais, os adicionais e as gratificações. Anote-se que a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

distinção não importa uma diferenciação de regime jurídico – ou, para ser mais preciso, cada hipótese de vantagem pecuniária tem um tratamento próprio e específico. Como ensinou Hely Lopes Meirelles, 'o que caracteriza o adicional e o distingue da gratificação é o ser aquele uma recompensa ao tempo de serviço do servidor, ou uma retribuição pelo desempenho de funções especiais que refogem da rotina burocrática, e esta, uma compensação por serviços comuns executados em condições anormais para o servidor, ou uma ajuda pessoal em face de certas situações que agravam o orçamento do servidor. Aprofundando a distinção, pode-se afirmar que a gratificação é uma vantagem relacionada a circunstâncias subjetivas do servidor, enquanto o adicional se vincula a circunstâncias objetivas. Para permitir a melhor compreensão, pode-se afirmar que dois servidores que desempenham o mesmo cargo farão jus a adicionais idênticos."

(Marçal. Justen Filho. Curso de Direito Administrativo, 4. Ed. em e-book baseada na 12 ed. Impressa, Editora Revista dos Tribunais Ltda. 2016.)

Como se depreende da distinção traçada, as gratificações revestem-se de natureza transitória, de forma que, em regra, podem ser suprimidas por lei sem malferir a garantia da irredutibilidade de vencimentos, prevista no art. 37, XV, da Constituição Federal. Nesse sentido, colaciona-se a seguinte decisão do Tribunal de Justiça e parte do voto do Relator Desembargador Eduardo Uhlein:

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. MUNICÍPIO DE ERECHIM. LEI MUNICIPAL 4174/2007. REESTRUTURAÇÃO DO PLANO DE CARREIRA DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DO MUNICÍPIO. DIFERENÇAS INEXISTENTES. IMPROCEDÊNCIA. REAPRECIAÇÃO DA MATÉRIA. ART. 543-B, §3º, DO CPC. 1. **A redução da gratificação para o exercício em classe especial, determinada pela Lei Municipal nº 4.174/2007, que reestruturou o Plano de Carreira dos Servidores do Magistério Público do Município de Erechim, não feriu o princípio constitucional da irredutibilidade salarial. Precedentes deste Tribunal e do STJ.** 2. **Vantagem de natureza transitória, não incorporável á**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

remuneração do servidor e que, portanto, tem pressuposto diverso daquele examinado pelo STF no paradigma invocado (RE nº 563708/MS). 3. Reapreciação da matéria com base no art. 543-B, § 3º, do CPC. 4. Mantido o julgamento anterior. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70049664493, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 29/07/2015)

“...

Nesse julgamento, o Pretório Excelso fixou a tese de que mesmo não havendo direito adquirido a regime jurídico, a Administração, ao alterar a base de cálculo de vantagens permanentes (e que, como tal, incorporam-se à remuneração do servidor), deve respeitar o princípio da irredutibilidade salarial de que trata o art. 37, XV, da Constituição da República.

O caso tratado nestes autos, todavia, difere dos pressupostos considerados nesse precedente pela Suprema Corte, porquanto aqui, de forma manifesta, o que fez a Administração do Município apelado foi alterar o valor de gratificação de classe especial, vantagem do tipo *pro labore faciendo* e que, como tal, como considerado no aresto recorrido, por sua própria natureza e previsão legal, é vantagem transitória e que não se incorpora à remuneração do servidor.

Pode, portanto, ser suprimida e, quando menos, reduzida, desde que por lei, sem lesão à irredutibilidade salarial, foi o que se assentou, a partir de exegese inteiramente distinta daquela estabelecida pela Corte Suprema no paradigma invocado pelo recorrente,

O aresto hostilizado analisou percucientemente o caso concreto do servidor público municipal, professor concursado do Município de Erechim, entendendo que não há afronta ao princípio constitucional da irredutibilidade, inteligência do art. 37, inciso XV.

A hipótese aqui examinada, portanto, não se ajusta ao decidido no RE 563708/MS (Tema 24-STF), ao que estou convencido, porque aquele paradigma limitou-se a apreciar o princípio da irredutibilidade vencimental em relação à modificação do cálculo de vantagens permanentes e incorporáveis à remuneração do servidor.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Note-se que, conforme aduzido no aresto recorrido, o entendimento ora reafirmado restou ratificado pelo Superior Tribunal de Justiça, que, apreciando recurso especial contra acórdão relativo à mesma questão da redução do percentual da gratificação de exercício em classe especial do Município de Erechim, reafirmou o entendimento daquele Sodalício Superior no sentido de que a redução do valor de vantagem de natureza condicional não fere o princípio da irredutibilidade salarial, *verbis*:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. GRATIFICAÇÃO POR DOCÊNCIA EM CLASSE ESPECIAL. REDUÇÃO. VANTAGEM TRANSITÓRIA. NÃO-INCORPORAÇÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS. INEXISTÊNCIA.

1. A gratificação por exercício de função especial, por ter caráter transitório ou condicional, não se incorpora automaticamente aos vencimentos do servidor público, sendo possível sua redução sem que isso implique ofensa ao princípio da irredutibilidade salarial.

Precedentes do STJ.

2. Os fundamentos utilizados pelo Tribunal de origem capazes de manter o acórdão hostilizado não foram atacados pelo ora agravante.

Incidência, por analogia, da Súmula 283/STF.

3. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no Ag 1304208/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/08/2010, DJe 16/09/2010)

Diante do exposto, voto no sentido de manter a decisão hostilizada, objeto do extraordinário, dados os seus pressupostos fáticos e jurídicos, a diferirem do paradigma invocado.”

Ainda, na mesma toada, merece destaque a seguinte decisão:

RECURSO INOMINADO. PRIMEIRA TURMA RECURSAL DA FAZENDA PÚBLICA. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA. ADICIONAL DE RISCO DE VIDA. REDUÇÃO DO PERCENTUAL. POSSIBILIDADE. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. 1) Trata-se de ação, na qual objetiva o autor o restabelecimento do percentual de 80%, pago a título de risco de vida, reduzido para 30% com a promulgação da Lei nº 4.235/2017. 2)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

O Município de Cachoeirinha aprovou a Lei nº 4.235, de 07 de março de 2017, publicado no Diário Oficial no dia 08 de março, que dispõe sobre o Adicional de Risco de Vida de que trata a Lei Complementar nº 03/2006. A referida lei alterou o anexo da Lei nº 4.122/2015, que previa percentuais maiores de pagamento de adicional de risco de vida para os motoristas, os operadores de máquinas rodoviárias A, o operador de máquina rodoviária B, o operário qualificado A, o operário qualificado B, o fiscal Municipal, o fiscal sanitário, o fiscal fazendário e o fiscal ambiental. **3) Não fere a garantia da irredutibilidade de vencimentos a supressão das chamadas gratificações ou de verbas de natureza pro labore fazendo indenizatória da remuneração do servidor. À evidência, o caráter transitório de tais parcelas, ínsito de sua natureza, não pode gerar no servidor a expectativa de que venham a se integrar, de forma irredutível, à sua remuneração, assim como também não se adquirem direitos à respectiva percepção.** De resto, o Tribunal de Justiça Gaúcho já chancelou a constitucionalidade da Lei nº 4.235/17, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70073459141. 4) Precedentes jurisprudenciais. RECURSO INOMINADO DESPROVIDO. UNÂNIME.(Recurso Cível, Nº 71007559313, Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Thais Coutinho de Oliveira, Julgado em: 24-10-2018)

Assim, a Gratificação de Permanência, prevista no art. 100, IX da Lei Complementar 10.098/94 e instituída na forma do seu art. 114, pode ser abolida sem ofensa à garantia constitucional da irredutibilidade salarial, uma vez que passou a revestir-se, a partir da entrada em vigor das alterações introduzidas pela Lei Complementar 11.942/03, de natureza precária e transitória, que foi mantida na redação dada pela Lei Complementar 13.925/12 - oportunidade em que foi, ainda, acrescida a vedação de sua incorporação a vencimentos ou a proventos -, assim como na redação vigente, trazida pela Lei Complementar 15.450/20, *verbis*:

Art. 114. Ao servidor que adquirir direito à aposentadoria voluntária com proventos integrais e cuja permanência no desempenho de suas funções for julgada conveniente e oportuna para o serviço público



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

estadual poderá ser deferida, por ato do Governador, uma gratificação de permanência em serviço de valor correspondente a 10% (dez por cento) do seu vencimento básico. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 15.450/20)

§ 1.º Fica assegurado o valor correspondente ao do vencimento básico do Padrão 16 do Quadro Geral dos Funcionários Públicos do Estado, proporcional à carga horária, quando a aplicação do disposto no “caput” deste artigo resultar em um valor de gratificação inferior ao desse vencimento básico. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 13.925/12)

§ 2.º A gratificação de que trata este artigo tem natureza precária e transitória e não servirá de base de cálculo para nenhuma vantagem, nem será incorporada aos vencimentos ou proventos da inatividade. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 13.925/12)

§ 3.º A gratificação de que trata este artigo será deferida por um período máximo de dois anos, sendo admitidas renovações por igual período, mediante iniciativa da chefia imediata do servidor, ratificada pelo Titular da Pasta a que estiver vinculado o órgão ou entidade, e juízo de conveniência e oportunidade do Governador. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 13.925/12)

§ 4.º O servidor, a quem for deferida a gratificação de que trata o “caput” deste artigo, poderá ser chamado a prestar serviço em local diverso de sua lotação durante o período da concessão da gratificação de permanência em serviço. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 13.925/12)

§ 5.º Não se aplica o disposto no “caput” aos servidores que percebam remuneração na forma de subsídio conforme o disposto nos §§ 4.º e 8.º do art. 39 da Constituição Federal. (Incluída pela Lei Complementar n.º 15.450/20)

Especificamente em relação ao caráter precário da Gratificação de Permanência e da não obrigatoriedade da sua concessão, salvo avaliação de conveniência e oportunidade do Administrador, calha trazer à baila as seguintes decisões do Tribunal de Justiça:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

RECURSO INOMINADO. SERVIDORA PÚBLICA ESTADUAL. DELEGADA DE POLÍCIA. GRATIFICAÇÃO DE PERMANÊNCIA EM SERVIÇO. ART. 114 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 10.098/94. PAGAMENTO RETROATIVO. IMPOSSIBILIDADE. ATO DISCRICIONÁRIO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA. A Gratificação de Permanência em Serviço não se confunde com o Abono Permanência, previsto no art. 40, §19, da Constituição Federal, e depende, para a sua concessão, de ato discricionário do Chefe do Poder Executivo, mediante juízo de conveniência e oportunidade. **Tratando-se de ato precário e transitório, não é incorporada aos vencimentos ou proventos do servidor, podendo ser concedida por um período máximo de 02 (dois) anos, permitidas renovações por igual período, dependentes, também, de ato discricionário do Administrador. O fato de a parte autora ter sido anteriormente agraciada com a Gratificação não lhe confere o direito à percepção do benefício de forma permanente, tampouco importa em direito à percepção de forma retroativa, não abarcando períodos pretéritos à sua concessão.** Portanto, irrelevante o fato de ter o servidor completado os requisitos para aposentadoria voluntária, pois o objeto da pretensão não é a concessão de aposentadoria, e sim o pagamento da Gratificação de Permanência, a qual depende de juízo de conveniência e oportunidade do Administrador, não sendo cabível o seu implemento de forma retroativa. RECURSO DESPROVIDO. UNÂNIME.(Recurso Cível, Nº 71006757249, Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Mauro Caum Gonçalves, Julgado em: 28-06-2017)

RECURSO INOMINADO. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. MAGISTÉRIO. GRATIFICAÇÃO DE PERMANÊNCIA EM SERVIÇO. ART. 114 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 10.098/94 (ESTATUTO E REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES CIVIS DO ESTADO) E ART. 5º LEI ESTADUAL Nº 13.925/12. **A concessão da Gratificação de Permanência em Serviço prevista na legislação estadual é ato discricionário da Administração Pública, pois, seja quanto aos membros do Magistério Público Estadual, seja quanto aos demais servidores civis do Estado, não basta, para sua obtenção, somente, o preenchimento dos requisitos legais para a aposentadoria voluntária com proventos integrais, mas, também, a existência de juízo da Administração quanto à conveniência e oportunidade para o serviço público estadual da permanência do servidor no desempenho de suas funções por ato do**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Governador do Estado. Logo, não concludo a Administração Pública pela presença de conveniência e oportunidade na concessão do benefício, indeferindo o pedido administrativo, não pode esse ser deferido, eis que ausente um dos seus requisitos legais. Precedentes das Turmas Recursais Fazendárias. Sentença de improcedência mantida. RECURSO INOMINADO DESPROVIDO.(Recurso Cível, Nº 71007119340, Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: José Ricardo Coutinho Silva, Julgado em: 23-08-2018)

E, em relação a possibilidade de sua supressão, impende destacar o seguinte julgado:

RECURSO INOMINADO. CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO. AGENTES FISCAIS DO TESOIRO DO ESTADO. GRATIFICAÇÃO DE PERMANÊNCIA EM SERVIÇO. TETO REMUNERATÓRIO. A partir da EC 41/2003, vedada está, aos servidores públicos, a percepção de remuneração - o que inclui vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza - superior a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (XI do art. 37 da CF). Com o advento da EC 47/2005, restou autorizada aos Estados a fixação, mediante emenda às suas respectivas Constituições, de limite remuneratório único para seus servidores, Agentes Públicos e Políticos, à exceção dos Deputados Estaduais e Vereadores, consistente no subsídio mensal dos Desembargadores do respectivo Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (§ 12 do art. 37 da CF). Lastreado nesse permissivo constitucional, sobreveio, no Estado do Rio Grande do Sul, a EC-RS 57/2008, que fixou como limite remuneratório único, no âmbito dos três dos Poderes, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, à exceção dos Deputados Estaduais, o subsídio mensal, em espécie, dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. No caso em foco, os autor/recorrentes, agentes fiscais do tesouro do Estado, tiveram glosada gratificação de permanência em serviço (LC-RS 10.098/1994, art. 114) - que passaram a fazer jus, a mais remota, a partir de julho de 2010 -, em razão de a soma da referida verba com as demais parcelas remuneratórias ultrapassar o limite estabelecido constitucional, no que não se evidencia qualquer abuso ou ilegalidade, mas, sim, cumprimento de comando constitucional. O fato de os contracheques lançarem, em rubricas distintas, o valor integral da gratificação e o do estorno decorrente da observância ao limite remuneratório constitucionalmente



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

estabelecido não implica restrição a direito, a exigir prévio contraditório no âmbito administrativo. Isso porque o fato gerador, exercício da atividade determinante da vantagem, é posterior à EC-RS 57/2008, não tendo, conseqüente, sido incorporado ao patrimônio dos autores/recorrentes direito a valor integral da gratificação de permanência em serviço, em detrimento do limite remuneratório constitucional estabelecido. Limite remuneratório estabelecido constitucionalmente leva em conta o valor bruto da remuneração/subsídio mensal do servidor/agente, o que inclui, com já referido, vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, na expressão da EC 41/2003. **Gratificação de permanência em serviço, ante seu caráter propter laborem, pode, sem que se incorra em vício de inconstitucionalidade, vir a ser, por lei, quanto mais em observância a comando constitucional, minorada ou, mesmo, suprimida.** Prequestionados estão todos os dispositivos legais e constitucionais invocados na petição inicial, contestação, razões e contrarrazões recursais, porquanto a fundamentação do presente decisum não viola qualquer deles. NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO.(Recurso Cível, Nº 71004065330, Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Ricardo Bernd, Julgado em: 19-12-2012)

Nesse compasso, permanece hígida a orientação do Parecer 14.129/04 (revisado pelo Parecer 16.996/17 apenas no que tange ao Abono de Permanência), no que se refere a possibilidade de supressão da referida gratificação do patrimônio do servidor, mediante um juízo de conveniência e oportunidade do administrador, *verbis*:

“...

Feita essa digressão, cumpre tratar da gratificação de permanência prevista no artigo 114 da Lei Complementar nº 10.098/94, a qual constitui vantagem estatutária de caráter absolutamente precário. Embora também tenha por escopo manter na ativa servidor em condições peculiares de se aposentar, pode ser retirada de seu patrimônio ainda que permaneça trabalhando, desde que assim entenda oportuno o administrador. Disciplina o aludido dispositivo legal: “Art. 114 – Ao servidor que adquirir direito à aposentadoria voluntária com proventos integrais e cuja permanência no desempenho de suas funções for



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

julgada conveniente e oportuna para o serviço público poderá ser deferida, por ato do Governador, uma gratificação especial de 35% (trinta e cinco por cento) do vencimento básico. Parágrafo único – A gratificação de que trata este artigo, que tem natureza precária e transitória, será deferida por período máximo de dois anos, sendo admitidas renovações por igual período, mediante iniciativa da chefia imediata do servidor e juízo de conveniência e oportunidade do Governador.”

Feitas essas considerações e aqui adentrando especificamente no objeto da consulta, conclui-se que, na linha do até aqui exposto, é indubitável a aplicabilidade imediata das alterações introduzidas pela Lei Complementar 15.450/20 no art. 114 da Lei Complementar 10.098/94 e, para o que aqui interessa, do disposto em seu parágrafo 5º, sendo necessário ressaltar que até a sua entrada em vigor não havia no Estatuto dos Servidores Públicos vedação à concessão de Gratificação de Permanência aos servidores remunerados na forma de subsídio.

Entretanto, não se pode deixar de consignar que já havia orientação da Casa, consubstanciada, dentre outros, no Parecer 16.825/16, no sentido de impossibilidade de percepção da Gratificação de Permanência pelos servidores remunerados por meio de subsídio, sendo pertinente transcrevê-lo em parte:

**“SSP. DELEGADO DE POLÍCIA.
GRATIFICAÇÃO DE PERMANÊNCIA.
REMUNERAÇÃO POR SUBSÍDIO.
JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA.
SUSEPE. LEI COMPLEMENTAR Nº 14516/14.
INCONSTITUCIONALIDADE.**

...

Como vem anotado ao longo do processado em análise, esta Casa já tem reiteradas manifestações dando conta da matéria, concluindo pela inviabilidade da percepção da parcela nomeada Gratificação de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Permanência quando o servidor é remunerado sob a forma de subsídio.

De tudo o que já foi dito, retém-se a manifestação contida no Parecer nº 14161/15, para o que aqui interessa, como segue:

“PARECER Nº 16.461/15.

SSP. DELEGADO DE POLÍCIA. GRATIFICAÇÃO DE PERMANÊNCIA. REGIME DE SUBSÍDIOS. INFORMAÇÃO Nº 006/12/PP. PARECER Nº 16189/13.

(...)

Sobre o tema já tive oportunidade de me manifestar nos seguintes termos:

INFORMAÇÃO Nº 006/12/PP

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. PROCURADOR DO ESTADO. GRATIFICAÇÃO DE PERMANÊNCIA. ABONO DE PERMANÊNCIA. REGIME DE SUBSÍDIO.

(...)

Da leitura dos pedidos formulados e da documentação anexada, bem como das manifestações presentes nos Autos, verifica-se, de plano, que o deslinde da matéria vem demarcado pelo **correto entendimento do referido regime de subsídio, como forma de retribuição pecuniária** a que se submetem os Procuradores do Estado, sobretudo acerca de sua composição, bem como da correta compreensão do significado a ser atribuído a dita *Gratificação de Permanência*, diferenciando-a do *Abono de Permanência*.

Desde logo, **o regime de subsídio foi instituído, por determinação constitucional**, no âmbito desta Procuradoria-



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Geral do Estado, para os Procuradores do Estado, dando concretude à norma presente no art. 39, § 4º:

Art. 39:

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. *(Redação da EC 19/98)*

E, na sequência, define o art. 37 da Carta Magna:

Art. 37

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; *(Redação da EC 41/03)*

(...)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. (EC nº 47/05)

Assim é que a Lei 13326/09 instituiu, no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado, o regime de subsídio, impondo aos Procuradores do Estado a **percepção de remuneração em parcela única**, nos mesmos moldes de outras carreiras de Estado, tais como a Magistratura e o Ministério Público.

E o regime de subsídio estabelece uma forma de composição remuneratória dirigida, essencialmente, aos agentes políticos, ocupantes de cargos públicos intrínsecos à estrutura do Estado como forma de expressão dos Poderes da República, nos três níveis de Governo, evitando-se, assim, que sua remuneração seja contaminada pela concessão de vantagens que retirem a transparência da respectiva composição, conferindo a esses agentes públicos uma retribuição fixada em parcela única, sem que outras vantagens lhes possam ser acrescidas, e sujeita aos princípios da revisão geral anual, fixação por meio de lei e teto de remuneração aplicável a cada esfera de Governo.

Assim sendo, para responder ao questionado, há que se reconhecer o caráter da Gratificação de Permanência, diverso daquele do Abono de Permanência.

O **abono de permanência** foi instituído pela Emenda Constitucional nº 41/03, e consiste no pagamento do valor equivalente ao da contribuição do servidor para a previdência social, a fim de neutralizá-la.

Já a **gratificação** foi definida, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, pela LC 11942/03, alterando a LC 10098/94, nos seguintes termos:

Das Gratificações e Adicionais



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Art. 100 - Serão deferidos ao servidor as seguintes gratificações e adicionais por tempo de serviço e outras por condições especiais de trabalho:

(...)

IX - gratificação de permanência em serviço;

(...)

Subseção VI

Da Gratificação de Permanência em Serviço

Art.114 - Ao servidor que adquirir direito à aposentadoria voluntária com proventos integrais e cuja permanência no desempenho de suas funções for julgada conveniente e oportuna para o serviço público poderá ser deferida, por ato do Governador, uma gratificação especial de 35% (trinta e cinco por cento) do vencimento básico. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 11.942/03)

Parágrafo único - A gratificação de que trata este artigo, que tem natureza precária e transitória, será deferida por período máximo de dois anos, sendo admitidas renovações por igual período, mediante iniciativa da chefia imediata do servidor e juízo de conveniência e oportunidade do Governador. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 11.942/03)

Como salienta o Procurador do Estado LEANDRO AUGUSTO NICOLA DE SAMPAIO, no Parecer nº 15479/11:

Não há dúvida - a idéia é mera decorrência do texto legal - que a gratificação de permanência é composta de um percentual calculado sobre o vencimento básico do cargo exercido pelo servidor e detém natureza precária e transitória; não permanente, portanto. É lógico que a percepção de tal verba não gera ao servidor qualquer direito à absorção na retribuição mensal.

Não há, todavia, como negar-se à verba, que corresponde a um plus sobre o vencimento básico do servidor, a condição de, enquanto percebida, constituir parcela integrativa do quantum remuneratório.

Portanto, vê-se que tais parcelas têm características diversas,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

como, aliás, tem reconhecido esta Procuradoria-Geral do Estado – Parecer 14129/04, em momento anterior à instalação do regime de subsídio.

...

Assim, enquanto o abono tem caráter indenizatório – da contribuição previdenciária -, a gratificação de permanência incorpora perfil remuneratório, uma vez tratar-se de contraprestação financeira paga pela prestação do trabalho após o cumprimento dos requisitos para a aposentadoria, sempre em face do interesse da Administração Pública. E, por isso, mesmo no regime de subsídio, pode o servidor perceber o abono de permanência, porém não a gratificação, uma vez que o seu trabalho vem remunerado em parcela única, não sendo compatível qualquer acréscimo com este mesmo fim e destino.

...

PARECER Nº 16.189/13

PROCURADORES DO ESTADO. SUBSÍDIO. TETO REMUNERATÓRIO. FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA. Subsídio e teto remuneratório não se confundem, possuindo diversa previsão constitucional (arts. 39, § 4º, c/c 135, e 37, XI, respectivamente). **A remuneração por subsídio absorveu, em parcela única, a composição intrínseca ao exercício do feixe de atribuições do cargo em si (arts. 19, I, da CE/89, 3º da LCE nº 10.098/94 e 8º da EC nº 41/2003). Possível, no entanto, a cumulação do subsídio com outras parcelas que tenham fundamento diverso, sejam aquelas constitucionalmente previstas (direitos sociais, arts. 39, § 3º c/c 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX; abono de permanência, art. 40, § 19; e parcelas indenizatórias, arts. 37, § 11 c/c 4º da EC nº 47/2005), sejam aquelas vantagens pessoais de caráter subjetivo (também chamadas de condicionais ou modais), ligadas às condições personalíssimas de cada servidor, em razão do**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

exercício momentâneo de determinadas funções (vantagens *propter laborem*), não relacionadas à natureza intrínseca do cargo titulado. Do contrário, a própria regra de teto seria anódina e desprovida de utilidade lógico-jurídica. O teto remuneratório das carreiras constitucionalmente reconhecidas como funções essenciais à Justiça (Título IV, Capítulo IV, arts. 127 a 135, da CF/88), erigidas em nível de igualdade com a Magistratura, enquanto carreiras jurídicas especialmente pinçadas pelo texto constitucional, é o mesmo teto aplicável a esta (art. 37, XI, *in fine*, da CF/88), qual seja, o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, afastando, por conseguinte, a regra geral do próprio art. 37, XI, e dos arts. 37, § 12, da CF/88 e 33, § 7º, da CE/89, aplicáveis, estes, aos demais servidores no âmbito de qualquer dos Poderes, do Ministério Público e do Tribunal de Contas. Aplicação do entendimento posto na ADIN nº 3.854 MC do E. STF. Precedentes judiciais e administrativos.

(...)

Sistematizando tais lições doutrinárias, se conclui que a remuneração pode ser composta das seguintes parcelas: vencimento básico; parcelas com causa de pagar *gerais* (igualmente percebidas por todos os servidores pertencentes ao mesmo quadro, p.ex. verbas de representação); e parcelas com causa de pagar individuais ou *personais*, estas de caráter *objetivo* (p.ex., adicional por tempo de serviço) ou *subjetivo* (também chamadas *condicionais* ou *modais*); subdividindo-se, estas últimas, nos tipos *ex facto officii* (ligadas ao exercício das funções do cargo em caráter especial, p.ex., adicional de insalubridade, periculosidade ou penosidade), *propter personam* (ligadas a condições pessoais do servidor, p.ex., adicionais por qualificação profissional) e *propter laborem* (ligadas ao exercício de funções *extra-cargo*, p.ex., gratificações de direção, chefia ou assessoramento).

Desse modo, se o **subsídio** veio a **absorver** a remuneração *intrínseca* ao **regime jurídico compositivo do cargo**, vê-se que tal compreende assim o básico, verbas de representação e toda e qualquer parcela ligada à *natureza inerente* ao mesmo,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

tais como vantagens *personais* de caráter *objetivo*, bem como as de caráter *subjetivo*, mas ligadas às funções inerentes ao cargo, p.ex., no primeiro caso, adicionais por tempo de serviço e, no segundo, adicionais de insalubridade, periculosidade e produtividade, etc.

(...)

Por outro lado, estariam excluídas do *subsídio* as vantagens *personais* de caráter *subjetivo* (também chamadas de *condicionais* ou *modais*), quando do tipo *propter laborem* (decorrentes do exercício de serviços extra-cargo).

Isso porque se tratam de concessões legais que só se operacionalizam em função das condições *personalíssimas* de cada servidor, em razão do *exercício momentâneo* de uma determinada função, fora das atribuições inerentes ao cargo, e, conseqüentemente, não poderiam ser *universalizadas* para os cargos congêneres, de vez que não decorrem do cargo em si, e sim do *exercício* funcional de *cada* servidor.

Visto isso, portanto, conclui-se que **não se veda** a cumulação da remuneração pelo exercício das atribuições e responsabilidades *inerentes* ao *cargo* do servidor (remuneração esta, *na situação tratada neste expediente administrativo*, alcançada na forma de *subsídio*, ou seja, em *parcela única*), com eventual(ais) remuneração(ões) decorrente(s) do efetivo exercício de **outras funções** (vantagens pessoais *subjetivas*, do tipo *propter laborem*, como, v.g., funções de direção, de assessoramento, etc.); nem com **parcelas asseguradas constitucionalmente**, como direitos sociais (art. 39, § 3º, que remete ao art. 7º, incisos IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX) ou o abono de permanência (art. 40, § 19); e tampouco com **parcelas de caráter indenizatório** (arts. 37, § 11 c/c 4º da EC nº 47/2005).

(...)

Na mesma linha, a manifestação do Procurador do Estado Elder Boschi da Cruz, abaixo transcrita:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER Nº 16402/14

DELEGADO DE POLÍCIA. REGIME DE SUBSÍDIO. LEI N.º 14.072/2012. GRATIFICAÇÃO DE PERMANÊNCIA INCORPORADA. CUMULAÇÃO. PRECEDENTE PGE. INFORMAÇÃO Nº 006/12/PP. INACUMULABILIDADE. RESOLUÇÃO 29/2010 DA PGE. PARECER Nº 15.800/12. OS CONCEITOS DE *FUNÇÃO GRATIFICADA OU VANTAGEM A ELA LEGALMENTE EQUIPARADA* NÃO ABRANGEM OU SE EQUIPARAM AO CONCEITO DE GRATIFICAÇÃO DE PERMANÊNCIA.

(...)

Ou seja, cotejando-se a Informação nº 006/12/PP e o Parecer nº 16189/13, agregando-se o conteúdo do Parecer 16402/14, tem-se que a Gratificação de Permanência, como parcela ligada ao exercício ordinário das atribuições do cargo está incluída na vedação de cumulação imposta pelo regime remuneratório de subsídios, uma vez que ela se liga, como dito no primeiro Parecer, às “atribuições e responsabilidades inerentes ao cargo do servidor”.

É o Parecer.

(...)

Ora, de tudo o que foi dito, parece não restarem dúvidas quanto à impossibilidade de percepção da Gratificação de Permanência quando o servidor público é remunerado sob a forma de subsídio. E isto se dá não pela alteração legislativa relativa à previsão da referida parcela, mas como consequência do caráter desta forma remuneratória, traçado constitucionalmente, como demonstrado acima.

Assim, despicienda é a reforma ou revogação da legislação originária – LC nº 10098/94 – ou mesmo a explícita revogação do benefício,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

pois, uma vez estabelecida a forma remuneratória por subsídio a decorrência lógica e imediata é a da supressão de todas parcelas remuneratórias com ela incompatíveis.

Com isso, responde-se à alegação de que a legislação de regência da instituição do regime de subsídios ou outra qualquer não teriam afetado a previsão contida na LC nº 10098/94, revogando-a ou alterando-a.

Ainda, reforçando tal argumento, há que se considerar que o regime remuneratório por subsídio, sendo uma forma especial de contraprestação pecuniária do trabalho, não afasta a regra geral aplicável a todos os outros servidores públicos não submetidos a tal fórmula. Por isso, também, desnecessária a afetação da legislação que prevê, como gênero, a possibilidade de percepção de Gratificação de Permanência. E, isto, inclusive como regra de interpretação, posto que a lei especial afasta a incidência da geral.

...

Ora, diante da redação desta norma constitucional tem-se que o vocábulo *subsídio* incorporou o significado de uma remuneração em parcela única inadmitindo quaisquer acréscimos remuneratórios, devendo, por óbvio ser interpretada em consonância com o § 3º do mesmo art. 39, onde vêm elencados os direitos sociais devidos a todo o servidor público, bem como com a explicitação exposta no Parecer nº 16189/13. Nada além disso.

...

Dito de outro modo, não está à disposição do legislador infraconstitucional a oferta de parcelas que firam a previsão constitucional relativa à remuneração por subsídio sob pena de, ao admitir-se tal prática, estar-se oportunizando o descumprimento do texto constitucional, mesmo que de forma indireta. Ou seja, determina-se a remuneração por subsídio, mas, ao mesmo tempo, ofertam-se parcelas remuneratórias incompatíveis com o mesmo.”



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Como se vê, mesmo na redação anterior do art. 114 da Lei Complementar 10098/94, ou seja, sem vedação expressa ao pagamento da aludida gratificação a servidores remunerados por meio de subsídio, o seu deferimento não era possível, sob pena de macular a norma constitucional que instituiu a supracitada forma de remuneração.

Inobstante, repisa-se, que a vedação em questão veio a ser inserida § 5º do art. 114 do Estatuto dos Servidores Públicos Estaduais pela Lei Complementar 15.450/20, reforçando, nessa medida, a impossibilidade - que já era de cunho constitucional - de tal pagamento.

E mais, em seu art. 6º a Lei Complementar 15.450/20 expressamente revogou “as normas contidas nos Estatutos próprios e em legislação esparsa contrárias ao disposto no art. 114 da Lei Complementar n.º 10.098/94, passando o referido artigo a regular a matéria”.

Dessa forma, ainda que não houvesse qualquer inconstitucionalidade no deferimento de Gratificação de Permanência a servidores públicos que percebam subsídio - o que não se admite -, não há agora no Estado do Rio Grande Sul qualquer norma vigente que autorize a sua concessão, cabendo, nesse ponto, analisar se as gratificações já concedidas e que estejam com prazo ainda em curso, podem subsistir diante do novo contexto normativo.

E a resposta é negativa, como já o era antes do advento da Lei Complementar 15.450/20, em razão do vício de inconstitucionalidade há muito apontado por esta Equipe de Consultoria.

Portanto, a recente alteração do art. 114 da Lei Complementar 10.098/94 c/c com o art. 6º da Lei Complementar 15.450/20 vem a sepultar definitivamente eventual legislação infraconstitucional que, em franca tentativa de burlar o sistema de remuneração por subsídio constitucionalmente implementado, viesse a instituir o pagamento da gratificação em comento.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

E aqui, embora não se desconheça as conclusões do recente Parecer 18.065/20, da Assessoria Jurídica e Legislativa, entende-se que, por tratar-se de um contexto jurídico diverso, não é facultado ao Administrador analisar a conveniência e oportunidade de manter as gratificações já concedidas até o final do prazo inicialmente deferido e em curso, sendo indispensável, em atenção ao Princípio da Legalidade, insculpido no art. 37 da Constituição Federal, a sua revogação.

Ante ao exposto, conclui-se que deve ser imediata a aplicação do disposto no parágrafo 5º do art. 114 da Lei Complementar 10.098/94, introduzido pela Lei Complementar 15.450/20, sendo imperativa a revogação das gratificações já deferidas e com prazo em curso.

É o parecer.

Porto Alegre, 02 de março de 2020.

Janaína Barbier Gonçalves,
Procuradora do Estado.

Ref. PROA nº 20/1000-0002105-4



Nome do arquivo: 2_Minuta_Parecer_para análise do PGE
Autenticidade: Documento  ntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Janaina Barbier Goncalves	02/03/2020 15:10:11 GMT-03:00	71106693000	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 20/1000-0002105-4

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 JANAÍNA BARBIER GONÇALVES, cujas conclusões adota para orientar a **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL**.

Encaminhe-se o presente Parecer à **SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, SECRETARIA DA FAZENDA E SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA**.

Por fim, dê-se ciência da presente orientação ao **TRIBUNAL DE JUSTIÇA, TRIBUNAL DE JUSTIÇA MILITAR, ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, MINISTÉRIO PÚBLICO, TRIBUNAL DE CONTAS E DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.



Nome do arquivo: 3_DESPACHO_ACOLHIMENTO_PGE.pdf

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	24/03/2020 20:40:19 GMT-03:00	96296992068	Assinatura válida

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.