

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 18/1300-0001921-2

PARECER Nº 18.222/20

Procuradoria de Pessoal

EMENTA:

SERVIDORES EXTRANUMERÁRIOS. COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA. EMENDA CONSTITUCIONAL 103/19. LEI COMPLEMENTAR 15.429/19.

Os servidores extranumerários, inclusive os oriundos da extinta FEE (Parecer 17.883/19), aposentados pelo RGPS e que preencheram os requisitos legais necessários - na forma estabelecida no Parecer 16.051/13 -, até a data anterior à entrada em vigor da Emenda Constitucional 103/19, fazem jus, nos termos do seu art. 7°, à complementação de proventos, ainda que o afastamento do serviço público se dê em data posterior, independente de apresentação de requerimento administrativo antecedente à Reforma Constitucional.

AUTORA: JANAÍNA BARBIER GONÇALVES

Aprovado em 11 de maio de 2020.



Nome do documento: $FOLHA_IDENTIFICACAO.doc$

Documento assinado porÓrgão/Grupo/MatrículaDataDaniela Elguy LarrateaPGE / GAB-AA / 35043280211/05/2020 09:30:55





PARECER

SERVIDORES EXTRANUMERÁRIOS.

COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA.

EMENDA CONSTITUCIONAL 103/19. LEI

COMPLEMENTAR 15.429/19.

Os servidores extranumerários, inclusive os oriundos da extinta FEE (Parecer 17.883/19), aposentados pelo RGPS e que preencheram os requisitos legais necessários na forma estabelecida no Parecer 16.051/13 -, até a data anterior à entrada em vigor da Emenda Constitucional 103/19, fazem jus, nos termos do seu art. 7º, à complementação de proventos, ainda que o afastamento do serviço público se dê em data posterior, independente de apresentação de requerimento administrativo antecedente à Reforma Constitucional.

Cuida-se de processo administrativo eletrônico – PROA inaugurado por requerimento de servidor da extinta FEE – Fundação de Economia e Estatística, datado de 01/10/2018, solicitando o seu desligamento do serviço público com complementação de aposentadoria.

O feito foi encaminhado à análise da Assessoria Jurídica da então Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão - SPGG que, em 28/12/2018, encaminhou o expediente para redistribuição, com o intuito de aguardar a transição do Governo do Estado, tendo em vista alterações administrativas das Secretarias.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

O PROA foi então distribuído para a Divisão de Pessoal da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG e, após, à Assessoria Jurídica da referida Secretaria.

Sobreveio a Informação ASJUR/SEPLAG nº 913/19, que concluiu pela possibilidade de deferimento do pleito do servidor, destacando a orientação traçada no Parecer nº 17.883/19, onde ficou assentado que os servidores oriundos da extinta Fundação de Economia e Estatística que detêm a condição de extranumerários, em razão da decisão proferida no processo trabalhista nº 0076000-90.2001.5.04.0027, fazem jus à percepção da complementação de proventos de que trata a Lei Complementar nº 10.776/96. Ressalvou, contudo, que após a edição do parecer supracitado, bem como após o protocolo do requerimento do servidor, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 103/19, que alterou o sistema de previdência social e, dentre outras mudanças, incluiu o §15 no artigo 37 da Carta Federal. Por fim, considerando a relevância do tema, sugeriu a remessa de consulta à Procuradoria-Geral do Estado, para orientação quanto à possibilidade de aplicação do Parecer nº 17.883/19 após o advento da Emenda Constitucional nº 103/19, formulando os questionamentos a seguir transcritos:

- 1- Os servidores que implementaram os requisitos e protocolaram o requerimento administrativo antes da publicação da Emenda 103/2019, possuem direito à complementação de aposentadoria?
- 2- Os servidores que implementaram os requisitos antes da emenda, mas não fizeram o requerimento administrativo ou fizeram em data posterior à emenda, possuem direito à complementação de aposentadoria?

A Agente Setorial da PGE, Consultora Jurídica junto à SEPLAG, anuiu com os termos da Informação da ASJUR e, com a chancela da titular da Pasta, o feito foi remetido a esta Casa.

Nesse contexto, após os trâmites administrativos, o processo foi a mim distribuído para análise.



É o relatório.

Como foi bem observado pela Assessoria Jurídica da SEPLAG, em setembro de 2019, foi plasmada orientação no Parecer 17.883/19, no sentido de que os servidores extranumerários oriundos da extinta FEE faziam jus à complementação de proventos prevista na Lei Complementar 10.776/96, *verbis*:

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. SERVIDORES VINCULADOS AO REGIME JURÍDICO ÚNICO POR DECISÃO JUDICIAL. COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA.

Os servidores oriundos da extinta Fundação de Economia e Estatística (ora vinculados ao quadro especial da SEPLAG, conforme artigo 2º do Decreto nº 54.000/18, na redação conferida pelo Decreto nº 54.243/18) que detêm a condição de extranumerários em razão da decisão proferida na reclamatória trabalhista n.º 0076000-90.2001.5.04.0027 - que lhes reconheceu a estabilidade do artigo 19 do ADCT e a sujeição ao regime jurídico da LC nº 10.098/94 -, fazem jus à percepção da complementação de proventos, incumbindo à Administração sustentar junto ao Tribunal de Contas a legitimidade dos atos concessivos do benefício. Incidência da orientação dos Pareceres nº 13.048/01 e 13.417/02.

No referido parecer foi feito irretocável apanhado sobre a situação previdenciária dos servidores extranumerários do Estado, na qual se enquadram os servidores da extinta FEE, agora vinculados ao Quadro Especial da SEPLAG, concluindo que fazem jus à complementação de proventos prevista no parágrafo único do at. 1º da Lei Complementar 10.776/96, *verbis:*

Art. 1º - Ficam excluídos das disposições do parágrafo único do artigo 260, da Lei Complementar no 10.098/94, de 03 de fevereiro de 1994, os servidores do Estado da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas, segurados da previdência federal.

Parágrafo único - Aos servidores mencionados no 'caput' fica assegurada a diferença de proventos, custeada com recursos do Estado, da instituição correspondente, independentemente do regime



jurídico a que estiverem vinculados, nos termos dos parágrafos 5o, 6o, e 7o do artigo 38 da Constituição do Estado.

.

Contudo, em 13.11.19, foi publicada a Emenda Constitucional 103/19 que, dentre outras modificações no sistema de previdência social, inseriu o § 15 no artigo 37 da Constituição Federal, vedando a complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes, nos seguintes termos:

"Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 37-

--

§ 15. É vedada a complementação de aposentadorias de servidores públicos e de pensões por morte a seus dependentes que não seja decorrente do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 ou que não seja prevista em lei que extinga regime próprio de previdência social." (NR)

• • •

Art. 7º O disposto no § 15 do art. 37 da Constituição Federal não se aplica a complementações de aposentadorias e pensões concedidas até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional."

Como se vê, o novo comando constitucional somente excepcionalizou as complementações decorrentes de instituição de regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo e as decorrentes de lei que venha a extinguir regime próprio.

E a Lei Complementar Estadual 15.142/19 – com as alterações da Lei Complementar Estadual 15.429, de 23/12/19 –, por seu turno, estabeleceu a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

vedação de complementação no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, ressalvando apenas as complementações decorrentes de instituição de regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo e as que advirem do parágrafo único do art. 282 da Lei Complementar nº 10.098/94 para dependentes de servidores ferroviários e de ex-servidores do extinto DEPREC, *verbis:*

Art. 51. É vedada a complementação de aposentadorias e de pensões por morte no âmbito do RPPS/RS que não seja decorrente do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 15.429/19)

§ 1º Fica ressalvado o complemento das pensões por morte concedido na forma do parágrafo único do art. 282 da Lei Complementar nº 10.098, de 3 de fevereiro de 1994, para os dependentes: (Redação dada pela Lei Complementar n.º 15.429/19)

I - dos **servidores ferroviários** abrangidos pela Lei nº 2.061, de 13 de abril de 1953, e pela Lei nº 6.182, de 8 de janeiro de 1971; e (Redação dada pela Lei Complementar n.º 15.429/19)

II - dos ex-servidores do extinto Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais – DEPREC – inativados pelo RGPS. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 15.429/19) § 2º As regras acerca dos benefícios do RPPS/RS serão revistas quando entrar em vigor lei federal que discipline os benefícios do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores da União. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 15.429/19)

Assim, ainda que os servidores extranumerários pertençam a uma categoria *sui generis*, como foi assentado no Parecer nº 13.048/01, ou seja, são servidores abrangidos pelo art. 276 da Lei Complementar 10.098/94 e que, embora não ocupem cargo efetivo, exerçam funções permanentes, não se pode afastá-los do conceito de servidores públicos na acepção dada pelo § 15 do art. 37 da Constituição Federal, uma vez que são regidos pelo Estatuto do Servidores Públicos, ressalvadas as disposições aplicáveis somente aos titulares de cargo efetivo.

Nesse contexto, deve-se perquirir acerca do alcance da Emenda 103/19 para os servidores extranumerários que tenham obtido a sua aposentadoria



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS até a data anterior a sua entrada em vigor, e aqui, importa observar que, nos termos do art. 49 c/c art. 54, ambos da Lei nº 8.213/91, a aposentadoria é devida a partir da entrada do requerimento, de forma que a concessão do benefício retroage a tal marco, devendo a inativação ser considerada concedida a partir dessa data.

Ocorre que até a entrada em vigor da referida Emenda Constitucional, a aposentadoria não extinguia o vínculo de trabalho, em face do entendimento do Supremo Tribunal Federal de que não havia ruptura automática do vínculo de emprego pela inativação, posição que, até então, era aplicável à Administração Pública por orientação do Parecer 14.767/07.

Entretanto, com a aludida reforma a inativação pelo RGPS passou a extinguir o vínculo com o serviço público, nos termos do art. 37, § 14 da Constituição Federal c/c com art. 6º da Emenda Constitucional 103/19, os quais se transcreve:

Constituição Federal

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

• • •

§ 14. A aposentadoria concedida com a utilização de tempo de contribuição decorrente de cargo, emprego ou função pública, inclusive do Regime Geral de Previdência Social, acarretará o rompimento do vínculo que gerou o referido tempo de contribuição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

Emenda Constitucional 103/19



Art. 6º O disposto no § 14 do art. 37 da Constituição Federal não se aplica a aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

E, no ponto, não se aplica a diretriz da Casa referida pela Assessoria Jurídica da SEPLAG, consubstanciada no Parecer 17.925/19, no que se refere a não incidência da vedação inserida no § 9º do art. 39 da Constituição Federal para os servidores estaduais que, na data da promulgação da Emenda Constitucional 103/19, haviam preenchido todos os requisitos legais para a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão aos proventos, ainda que o ato de inativação venha a ser posterior a sua entrada em vigor.

É que tal orientação, embora relativa ao alcance do novo comando constitucional, não se aplica ao previsto no § 15 do art. 37 da Constituição Federal, uma vez que resguarda apenas a concessão do direito do benefício da aposentadoria, situação diversa da complementação de proventos, cujos requisitos estão estabelecidos no Parecer 16.051/13, *verbis:*

SERVIDOR EXTRANUMERÁRIO INATIVADO PELO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. COMPLEMENTAÇÃO DE PROVENTOS. MOMENTO PARA IMPLEMENTAÇÃO E VERIFICAÇÃO DAS CONDIÇÕES PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO.

. . .

Ou seja: se no momento da aposentação pelo regime geral o trabalhador já cumprir, igualmente, os requisitos para o regime próprio, a complementação de proventos poderá, desde logo, ser alcançada ao mesmo, desde que este rompa efetivamente o vínculo de trabalho. Contrariamente, este deverá manter o vínculo laboral intacto até que se concretizem tais condições, momento em que passará a ter direito à complementação de proventos, a qual lhe será efetivamente alcançada a partir da ruptura do laço de trabalho.



Entendimento distinto afeta a repercussão jurídica do tempo de trabalho prestado após a aposentação pelo regime geral, decorrente da não ruptura do vínculo de trabalho com o empregador, o qual se presta para fazer nascer novos benefícios e vantagens para o trabalhador, como bem apanhado no PARECER nº 15523/11. É o Parecer."

Como se vê, segundo a orientação administrativa até então vigente o servidor passava a ter direito à complementação de proventos quando se aposentava pelo RGPS e preenchia os requisitos também exigíveis para a aposentadoria pelo RPPS, ainda que em momento posterior, desde que mantivesse o vínculo de trabalho, passando a ter a partir daí direito adquirido à complementação cujo efetivo implemento do pagamento só poderia se dar a partir da data do rompimento do vínculo com o serviço público estadual, pois a "permanência em atividade obstaculiza a imediata percepção da complementação de proventos" (Parecer 15.523/11).

Nesse diapasão, no que concerne à aplicação da nova ordem constitucional, sabe-se que as Emendas Constitucionais, salvo disposição expressa, revestem-se da denominada retroatividade mínima, segundo a qual, ao entrar em vigência, a norma passa a regular apenas os efeitos futuros dos atos ou fatos pretéritos, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, já tendo o Supremo Tribunal Federal se manifestado nesse sentido (*vide* RE 161320, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Primeira Turma, julgado em 25/08/1998, DJ 04-12-1998 PP-00023 EMENT VOL-01934-03 PP-00539).

Ademais, como foi recentemente reafirmado no Parecer 18.015/20, a jurisprudência administrativa (Parecer 14.693/07), no que diz respeito à preservação dos direitos já adquiridos com a entrada em vigor da Emenda Constitucional 20/98, firmou orientação para o fim de assegurar, naquele caso, que a licença-prêmio assiduidade já adquirida surtisse todos os efeitos jurídicos inerentes à espécie, entendimento que é, s.m.j., aplicável também ao caso em tela, no qual o direito à complementação de proventos foi adquirido na forma do arcabouço jurídico vigente até a entrada em vigor da Emenda Constitucional 103/19.



Por oportuno, transcreve-se parcialmente o Parecer 14.693/07:

"Licença-prêmio. A conversão em tempo dobrado para todos os fins é restrita às licenças adquiridas antes da Emenda Constitucional nº 20/98.

Os períodos adquiridos após aquela Emenda somente poderão ser convertidos para concessão de vantagens temporais.

Revisão do PARECER nº 12.606/99.

..

A interpretação do Supremo Tribunal Federal expressa no acórdão transcrito, nos precedentes mencionados e em decisões posteriores, esclarece que a proibição do cômputo de qualquer espécie de tempo fictício (§ 10, art. 40, CF/88) somente impede a conversão das licenças-prêmio cuja aquisição ocorreu após a EC nº 20/98, conquanto, de acordo com a LC nº 10.098/94 (art. 150), a concessão da licença-prêmio é automática, dependendo apenas do preenchimento do requisito temporal.

Então, enquanto possível ao servidor o gozo do período de licençaprêmio adquirido anteriormente à vigência da EC nº 20/98, possível será, igualmente, a conversão em tempo dobrado para todos os fins assegurados pela lei complementar.

Em face do exposto, tendo o intérprete constitucional seguido nessa linha, forçoso é reconhecer a necessidade de modificação da orientação até então assente no Estado, possibilidade prevista na Informação nº 001/03-CS, revisando-se as conclusões do PARECER nº 12.606/99 para permitir aos servidores públicos estaduais a conversão dos períodos de licença-prêmio adquiridos anteriormente à vigência da EC nº 20/98 e ainda não gozados, em tempo dobrado de serviço para efeitos de aposentadoria, avanços e adicionais, na forma do § 4º, artigo 33 da CE/89 c/c o artigo 151 da LC nº 10.098/94.

Igualmente merece revisão o PARECER nº 12.606/99 na parte em que tem por revogado o item II, art. 151 da LC nº 10.098/94 — conversão em tempo dobrado para aquisição das vantagens temporais.

Ora, se a Constituição Federal, na redação que lhe deu a EC nº 20/98 vedou o cômputo de tempo fictício para aposentadoria, nada dispôs



com relação ao cálculo da remuneração do servidor em atividade — e a reforma administrativa se deu com a EC nº 19/98 — tampouco quanto à peculiar contagem de tempo para concessão de vantagens de cunho eminentemente administrativo.

...

Nesse passo, importante reafirmar que o art. 151 da LC nº 10.098/94, ao permitir a conversão de período de licença-prêmio não gozada em tempo dobrado para aquisição de vantagens temporais, institui benefício de caráter estatutário-administrativo, relação na qual não tem lugar cálculo atuarial nem incide a vedação de cômputo de tempo de contribuição fictício.

Em conclusão:

- 1. Admite-se a conversão, para todos os efeitos, de licença-prêmio não gozada, desde que adquirida anteriormente à vigência da EC nº 20/98.
- 2. Quanto aos períodos adquiridos em momento posterior após a EC nº 20/98 e não gozados, a conversão em tempo dobrado será possível apenas para efeitos de avanços e adicionais, uma vez que para incorporação de função gratificada o tempo exigido é o "computável à aposentadoria" (LC nº 10.098/94, art. 102, *caput*).
- 3. Em qualquer hipótese é vedada a desconversão (LC nº 10.098/94, art. 151, II, *in fine*).

É o parecer."

Não obstante, é pertinente observar que com o novo contexto normativo não é mais viável que o preenchimento dos requisitos para a aposentadoria pelo RPPS, com o intuito de possibilitar a complementação de proventos, seja alcançado após a vigência da Emenda Constitucional 103/19.

Contudo, aqueles servidores cujos benefícios de aposentadoria pelo RGPS têm por termo inicial data anterior a 13/11/19 e haviam preenchido até essa data os requisitos para a aposentadoria pelo RPPS, mas ainda não romperam o vínculo com o serviço público (com lastro no Parecer 14.767/07), têm direito à complementação da aposentadoria quando assim o fizerem, uma vez que implementados os requisitos para a sua concessão antes das alterações constitucional e legal em análise.



Ante ao exposto, conclui-se que os servidores extranumerários, inclusive os oriundos da extinta FEE (Parecer 17.883/19), cujos atos de concessão de aposentadoria pelo RGPS retroagem até a data anterior à entrada em vigor da Emenda Constitucional 103/19, e que, até esse marco, preencheram os requisitos legais necessários - na forma estabelecida no Parecer 16.051/13 -, fazem jus, nos termos do seu art. 7º, à complementação de proventos, ainda que o afastamento do serviço público se dê em data posterior (*vide* art. 37, § 14 da CF c/c com art. 6º da EC 103/19), independente de requerimento administrativo antecedente à Reforma Constitucional.

É o parecer.

Porto Alegre, 30 de janeiro 2020.

Janaína Barbier Gonçalves,
Procuradora do Estado.
Ref. PROA nº 18/1300-0001921-2



Nome do arquivo: 3_Minuta_Parecer_para an \tilde{A}_i lise do PGE

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR
DATA
CPF/CNPJ
VERIFICADOR

Janaina Barbier Goncalves
08/04/2020 13:51:27 GMT-03:00
71106693000
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.



Processo nº 18/1300-0001921-2

Analisada a proposta de **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/PROCURADORIA DE PESSOAL**, de autoria da Procuradora do Estado JANAÍNA BARBIER GONÇALVES, 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: 0.40604116917213506.tmp

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Victor Herzer da Silva	11/02/2020 18:58:11 GMT-03:00	99622254004	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.



Processo nº 18/1300-0001921-2

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 responder a 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: 0.6616855887968001.tmp

Brasil

Autenticidade: Documento Íntegro

DOCUMENTO ASSINADO POR DATA CPF/CNPJ VERIFICADOR

Eduardo Cunha da Costa 08/05/2020 17:02:11 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.