



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 20/1300-0007305-6**

**PARECER Nº 18.811/21**

Procuradoria de Pessoal

EMENTA:

LICENÇA-PRÊMIO. LICENÇA ESPECIAL. CONVERSÃO EM DOBRO. ORIENTAÇÃO DOS PARECERES Nº 18.087/20 E 18.283/20. ALCANCE.

A orientação firmada nos Pareceres nº 18.087/20 e 18.283/20, explicitada na Promoção exarada no PROA nº 20/1000-0008279-7, alcança os servidores estaduais estatutários que, não sendo remunerados por subsídio, percebam vantagens temporais, estando excluídos de seu âmbito de aplicação os que percebem remuneração no sistema de subsídio, porque para estes não subsiste o próprio direito à concessão de vantagens temporais, por incompatibilidade com seu regime retributivo.

AUTORA: ADRIANA MARIA NEUMANN

Aprovado em 24 de junho de 2021.



Nome do documento: FOLHA\_IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Gisele de Melo Kaiser Stahlhoefer

PGE / GAB-AA / 358609001

24/06/2021 09:24:45





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

## PARECER

### **LICENÇA-PRÊMIO. LICENÇA ESPECIAL. CONVERSÃO EM DOBRO. ORIENTAÇÃO DOS PARECERES Nº 18.087/20 E 18.283/20. ALCANCE.**

A orientação firmada nos Pareceres nº 18.087/20 e 18.283/20, explicitada na Promoção exarada no PROA nº 20/1000-0008279-7, alcança os servidores estaduais estatutários que, não sendo remunerados por subsídio, percebam vantagens temporais, estando excluídos de seu âmbito de aplicação os que percebem remuneração no sistema de subsídio, porque para estes não subsiste o próprio direito à concessão de vantagens temporais, por incompatibilidade com seu regime retributivo.

Trata-se de processo administrativo eletrônico encaminhado pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão - SPGG, com questionamento acerca da possibilidade de conversão em dobro, para fins de vantagens temporais, dos períodos de licença-prêmio/especial implementados até 03/02/2020 (data anterior à vigência da Lei Complementar Federal nº 173/2020)

O expediente foi instaurado pela Divisão de Direitos e Vantagens da SPGG, postulando orientação acerca da possibilidade de extensão, para as demais categorias funcionais do Poder Executivo, inclusive aquelas que ingressaram no regime de subsídios a contar de 01 de março de 2020, da orientação



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

sobre conversão de licenças-prêmio exarada pela Assessoria Jurídica e Legislativa da Procuradoria-Geral do Estado no PROA nº 20/1000-0008279-7.

A Assessoria Jurídica da SPGG, a seu tempo, repisou as considerações da Divisão de Direitos e Vantagens e sugeriu remessa à Procuradoria-Geral do Estado para análise acerca das seguintes questões, *verbis*:

- a) É possível aplicar as orientações da referida Promoção (\*já que não se trata de Parecer) datada de 13/08/2020, acolhida em 14/08/2020, pela Assessoria Jurídica e Legislativa da Procuradoria-Geral do Estado, aos casos análogos do Poder Executivo? ° Se sim, a Administração pretende parametrizar o Sistema de Gestão de Recursos Humanos – RHE, bem como comunicar aos setores de Recursos Humanos das Secretarias do Executivo acerca da possibilidade de conversão em dobro de LP para implemento de vantagens anterior à suspensão da Lei Complementar Federal nº 173/2020.
- b) Os servidores que consolidariam o período aquisitivo para a concessão de vantagens temporais somente em data posterior ao ingresso no subsídio remuneratório poderão converter em dobro os períodos de licença-prêmio/especial implementados até 03/02/2020, a fim de que o período aquisitivo retroaja à data anterior a 01/03/2020, limitando-se os efeitos pecuniários ao protocolo do pedido de conversão?

Com o aval do Secretário da Pasta, o expediente foi remetido a esta Procuradoria-Geral, onde, no âmbito da Equipe de Consultoria, foi a mim distribuído para exame e manifestação.

É o relatório.

De início, impende conhecer a íntegra da promoção lançada pela Assessoria Jurídica e Legislativa do Gabinete do Procurador-Geral do Estado no PROA nº 20/1000-0008279-7, tendo em vista que a Pasta consulente indaga a aplicabilidade da orientação ali vertida aos demais servidores do Poder Executivo.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Consta, então, da aludida manifestação, datada de 13 de agosto de 2020 e acolhida pelo Procurador-Geral para Assuntos Jurídicos em 14 de agosto do mesmo mês:

**PROMOÇÃO**

Trata-se de processo administrativo eletrônico instaurado por determinação da Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos Administrativos com o fito de obter orientação jurídica acerca da possibilidade de antecipação dos efeitos financeiros decorrentes da conversão em tempo dobrado de serviço, para fins de vantagens temporais, dos períodos de licença-prêmio implementados e não gozados até 03/02/2020, ainda que o pedido respectivo seja deduzido após a edição da Lei Complementar Federal nº 173, de 28 de maio de 2020.

Constam da área de trabalho do presente feito promoção subscrita pela autoridade requerente, mensagens eletrônicas encaminhadas pelo Sindicato dos Servidores da Procuradoria Geral do Estado (SINDISPGE) e despacho de distribuição à signatária.

Conforme se extrai da mensagem eletrônica remetida pelo Excelentíssimo Procurador-Geral do Estado para Assuntos Jurídicos em 13/07/2020, a combinação das premissas e conclusões dos Pareceres nº 18.087 e 18.283, da Procuradoria-Geral do Estado, é suficiente para afirmar que, após a Lei Complementar Federal nº 173/2020, permanece sendo facultado aos servidores públicos requerer a conversão em dobro dos períodos de licença-prêmio não gozados para fins de concessão de vantagens temporais.

Com efeito, colhe-se do Parecer nº 18.283, no qual se analisaram as repercussões da Lei Complementar Federal nº 173/2020 sobre as vantagens dos servidores públicos estaduais, o seguinte (grifos acrescidos):

Impende salientar que o inciso IX do sobredito artigo 8º cingiu-se a interditar o cômputo do período em investiva para os fins nele estabelecidos, **não se erigindo em óbice à concessão das citadas vantagens quando devidas em virtude de tempo de serviço desempenhado até 27 de maio de 2020 e averbado ou concatenado posteriormente**, na forma do artigo 2º da Emenda à Constituição Estadual nº



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

76, de 1º de março de 2019. Tampouco o inciso I do dispositivo tem o condão de inviabilizar a concessão, visto que se trata de vantagens derivadas de “determinação legal anterior à calamidade pública”.

Nessa linha, permanece plenamente aplicável a orientação firmada no PARECER nº 17.857/19, aprovado em 12 de setembro de 2019, segundo o qual, “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”.

A seu turno, a ementa do Parecer nº 18.087 registra:

3. O pedido de conversão, que poderá compreender qualquer período implementado e não gozado até 03/02/20, independentemente de ser ou não fracionado, deverá ser apreciado independentemente da data de protocolo - antes ou depois da vigência da Emenda à Constituição 78/20 – e concedido a partir da data do **requerimento**, devendo o tempo ser calculado para fins de cômputo do percentual a ser pago nos termos da regra de transição prevista no § 1º do seu art. 3ª.

Diante disso, verifica-se inexistir óbice à conversão em dobro, para fins de vantagens temporais, dos períodos de licença-prêmio implementados até 03/02/2020, ainda que o pedido seja deduzido após a edição da Lei Complementar Federal nº 173/2020, na medida em que esta última não impede a concessão das vantagens, mas apenas suspende a contagem do período aquisitivo no interregno compreendido entre 28/05/2020 e 31/12/2021.

Diante disso, inexistente circunstância apta a infirmar ou alterar as conclusões do Parecer nº 18.087, de modo que os efeitos financeiros da conversão em dobro, a ser levada a efeito na forma definida neste precedente, devem ser produzidos a contar da data do requerimento administrativo.

À consideração do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Portanto, conforme se extrai de seus próprios termos, a mencionada Promoção tão somente explicitou o alcance da orientação que já decorria da combinação das conclusões dos Pareceres nº 18.087/20 e 18.283/20, qual seja, a possibilidade de que os períodos de licença-prêmio implementados até 03 de fevereiro de 2020 (data da entrada em vigor da EC 78/20) continuem sendo objeto de conversão em dobro para a finalidade de concessão de vantagens temporais mesmo que o pedido seja deduzido após a edição da LC Federal nº 173/20, embora com produção de efeitos apenas a contar da data do requerimento.

E precisamente por não se tratar de uma orientação nova ou distinta daquela já exarada nos Pareceres nº 18.087/20 e 18.283/20, a manifestação não tomou a forma de parecer, mas daí não decorre, a toda evidência, alcance restrito; na ausência de menção a qualquer elemento particularizante, a explicitação lançada na Promoção alcança os mesmos destinatários dos pareceres nela mencionados, ou seja, beneficia os servidores estaduais estatutários que percebam vantagens temporais.

Mas, a partir dessa ressalva – percepção de vantagens de natureza temporal – inicia a resposta ao questionamento específico da Pasta consulente sobre a aplicação do mesmo entendimento aos servidores das carreiras que ingressaram no regime remuneratório de subsídio a partir de 01 de março de 2020 (professores – Lei 15.451/20, servidores do IGP – LC nº 15.452/20 e militares – LC nº 15.454/20).

Note-se que as legislações mencionadas determinaram a alteração do regime retributivo das carreiras indicadas para o regime de subsídios a partir de 1º de março de 2020, tendo havido a fixação do valor do subsídio devido a cada uma dessas categorias, nas respectivas classes/níveis ou postos/graduações.

E a adoção do regime de retribuição por subsídio acarreta alteração da composição remuneratória, ao absorver diversas parcelas que são substituídas por uma única parcela, na forma disciplinada no parágrafo 4º do artigo 39 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 19/98.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Para a perfeita compreensão das particularidades da retribuição por subsídio, calha a transcrição de excertos do Parecer nº 15.800/12:

"O subsídio tem como norma-base constitucional o art. 39, § 4º, da Carta Magna, que assim dispõe:

"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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)" (g.n.)

Já no que tange ao teto remuneratório, verifica-se que sua base constitucional se encontra no art. 37, inciso XI, da CF/88, in verbis:

"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 dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)" (g.n.)

Na lição de José Afonso da Silva, in Curso de Direito Constitucional Positivo, 24ª ed., São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 681-683:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

"Espécies remuneratórias. A EC-19/98 modificou o sistema remuneratório dos agentes públicos, com a criação do subsídio, como forma de remunerar agentes políticos e certas categorias de agentes administrativos civis e os militares. Usa a expressão espécies remuneratórias, como gênero, que compreende: o subsídio, o vencimento (singular), os vencimentos (plural) e a remuneração.

(...)

O subsídio, agora reincorporado à Constituição por força do art. 5º da EC-19/98, difere substancialmente daquele tipo referido acima, porque: (a) não é forma de retribuição apenas a titulares de mandato eletivo; (b) tem natureza de remuneração, é mesmo considerado pelo novo texto constitucional uma espécie remuneratória; (c) é fixado em parcela única. O subsídio é obrigatório ou facultativo. É obrigatório para detentores de mandato eletivo federal, estadual e municipal (Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos Municipais; Senadores, Deputados e Vereadores), para Ministros de Estado, Secretários de Estado e de Municípios, membros do Poder Judiciário (Ministros, Desembargadores e Juízes), membros de Tribunais de Contas (por força das remissões contidas nos arts. 73, § 3º, e 75), membros do MP Federal e Estadual, Advogados da União, Procuradores de Estado e do Distrito Federal, Defensores Públicos e dos servidores policiais (civis e militares)<sup>1</sup>. É facultativo, como forma de remuneração de servidores públicos organizados em carreira, se assim dispuser a lei (federal, estadual ou municipal, conforme a regra de competência).

Consoante se disse acima, o subsídio é 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". A remissão a esses dois incisos do art. 37 significa que: (a) o subsídio, excluído o de mandato eletivo, sujeito a regime próprio, só poderá ser fixado e alterado por lei específica; (b) é assegurada sua revisão anual, que só poderá ser para aumentá-lo, nunca para reduzi-lo, pois sua irredutibilidade é também garantida no art. 37, XV, para ocupantes de cargos e empregos públicos, excluídos os



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

subsídios de mandato eletivo; (c) fica sujeito ao teto que corresponde: (c.1) no âmbito federal, ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal; (c.2) nos Estados e Distrito Federal, ao subsídio do Governador, no âmbito do Poder Executivo; ao subsídio dos Deputados Estaduais no âmbito do Poder Legislativo; e ao 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, incluindo nesse limite os membros do Ministério Público, os Procuradores e os Defensores Públicos; (...)" (g.n.)

(...) Por primeiro, pertinente a transcrição do seguinte excerto da mesma obra precitada (pp. 683-684):

(...) O conceito de parcela única há de ser buscado no contexto temporal e histórico e no confronto do § 4º do art. 39 com outras disposições constitucionais, especialmente o § 3º do mesmo artigo. Sendo uma espécie remuneratória de trabalho permanente, significa que é pago periodicamente. Logo, a unicidade do subsídio correlaciona-se com essa periodicidade. A parcela é única em cada período, que, por regra, é o mês. Trata-se, pois, de parcela única mensal. Historicamente, subsídio era uma forma de retribuição em duas parcelas: uma fixa e outra variável. Se a Constituição não exigisse parcela única, expressamente, essa regra prevaleceria.

A primeira razão da exigência de parcela única consiste em afastar essa duplicidade de parcelas que a tradição configurava nos subsídios. A proibição expressa de acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória reforça o repúdio ao conceito tradicional e elimina o vezo de fragmentar a remuneração com múltiplos penduricalhos, que desfiguram o sistema retributório do agente público, gerando desigualdades e injustiças. Mas o conceito de parcela única só repele os acréscimos de espécies remuneratórias do trabalho normal do servidor. Não impede que ele aufera outras verbas pecuniárias que tenham fundamentos diversos, desde que consignados em normas constitucionais. Ora, o § 3º do art. 39, remetendo-se ao art. 7º, manda aplicar aos servidores ocupantes de cargos públicos (não ocupantes de mandato eletivo, de emprego ou



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

de funções públicas) algumas vantagens pecuniárias, nele consignadas, que não entram naqueles títulos vedados. Essas vantagens são: o décimo-terceiro salário (art. 7º, VIII), que não é acréscimo à remuneração mensal, mas um mês a mais de salário; subsídio noturno maior do que o diurno (art. 7º, IX); salário-família (art. 7º, XII); o subsídio de serviço extraordinário superior, no mínimo, em 50% ao do normal (art. 7º, XVI); o subsídio do período de férias há de ser, pelo menos, um terço a maior do que o normal (art. 7º, XVII). Como se vê, o subsídio, nesses casos, não deixa de ser em parcela única. Apenas será superior ao subsídio normal. Demais, o novo § 7º do art. 39 prevê a possibilidade de adicional e prêmio, no caso de economia com despesas correntes em cada órgão etc., quebrando ele próprio a unicidade estabelecida." (g.n.)

Também importa ter em mente a lição de Alexandre de Moraes, in Direito Constitucional, 21ª ed., São Paulo: Atlas, 2007, p. 356:

"-para efeitos dos limites estabelecidos nos dois itens anteriores, a EC nº 47/05 (CF, art. 37, § 11), expressamente, excluiu as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. Determinou, ainda, como regra de transição (art. 4º, EC nº 47/05), a aplicação de toda legislação definidora de parcelas de caráter indenizatório, enquanto o Congresso Nacional não editar lei específica sobre o assunto." (g.n.)

As regras constitucionais analisadas estão assim versadas:

"Art. 37 - (...)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)"

"Art. 39 - (...)

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)"

Uma segunda conclusão, pois, é a de que a parcela única de que trata a CF/88 quando se refere ao subsídio diz respeito à



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

remuneração pelo trabalho diretamente atinente ao cargo, considerado cargo como um conjunto de atribuições e responsabilidades legalmente estabelecido, ex vi dos arts. 19, inciso I, da CE/89 e 3º da LCE nº 10.098/94 - Estatuto dos Servidores do Estado, in verbis:

Art. 19 - (...)

I - os cargos e funções públicos, criados por lei em número e com atribuições e remuneração certos, são acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos legais;

(...)"

"Art. 3º - Cargo público é o criado por lei, em número certo, com denominação própria, consistindo em conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um servidor, mediante retribuição pecuniária paga pelos cofres públicos." (g.n.)

Nesse sentido, ainda, expõe Gustavo Santanna, in Direito Administrativo, Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009, p. 145:

"Os cargos e empregos são unidades específicas de atribuições, criados por lei (ou resolução, no caso da Câmara e do Senado, arts. 51, IV e 52, XIII, da CRFB/88), localizadas no interior dos órgãos públicos, com denominação, função e responsabilidades próprias, previstas na estrutura organizacional, distinguindo-se unicamente pelo regime jurídico e tipo de vínculo que liga o agente ao Estado. Logo, não existe cargo sem função." (g.n.)

**Diante disso, o que se deve considerar que o subsídio veio a absorver é a remuneração intrínseca ao regime jurídico compositivo do cargo.**

Sobre o regime compositivo da remuneração, encontramos a lição básica, assim fundamentada pelo Procurador do Estado aposentado Mário Bernardo Sesta, in Critérios Constitucionais sobre Remuneração Pública, publicado na Revista da Procuradoria-Geral do Estado, nº 47, 1989, p.36:

"(...) Tendo em vista o alcance desses critérios, o universo de singularidades formais, representado pelas parcelas pertinentes à remuneração pública, pode ser agrupado em duas grandes categorias.

Na primeira delas, reuniríamos todas as modalidades remuneratórias que respondam a uma causa genérica de pagar e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

perceber. Aqui se incluem as parcelas igualmente percebidas por todos os funcionários, servidores ou agentes do poder público, pertinentes a um mesmo quadro, carreira ou sistema de atividade.

Nessa categoria há dois grupos. Um deles reúne as parcelas de cunho nitidamente contraprestacional que, fora as peculiaridades decorrentes do interesse público, dir-se-iam correspondentes ao "salário" do glossário justrabalhista: são os "vencimentos" da maior parte dos funcionários e agentes do poder público; os "subsídios" de alguns dos condutores políticos; as "custas" dos titulares e agentes de determinadas serventias. Outro reúne parcelas que, sem perder o cunho contraprestacional, tem-no circunstanciado por fatores diversos de caráter indenizatório, compensatório ou de estímulo; são as "verbas de representação", os auxílios transporte, moradia, a gratificação de incentivo à arrecadação - GIA.

Sempre, porém, pagas em dinheiro (art. 37, XI) e percebidas igualmente por todos os membros do mesmo quadro, carreira, etc.

Na segunda categoria, reuniríamos todas as modalidades remuneratórias que respondam a uma causa singular ou específica de pagar e perceber.

Aqui se incluem parcelas aparentemente muito díspares, tais como as "funções gratificadas" em todas as suas espécies, a "estabilidade financeira", os adicionais por tempo de serviço, os triênios, quinquênios, etc...: o denominador comum é a singularidade da causa de pagar, seja ela subjetiva, como no caso das "funções gratificadas", seja objetiva, como no caso de todos os adicionais "pro tempore".

(...)" (g.n.)

Complementando, o magistério de Hely Lopes Meirelles, in Direito Administrativo Brasileiro, 23ª ed., São Paulo: Malheiros, p. 390:

"As vantagens pecuniárias podem ser concedidas tendo-se em vista unicamente tempo de serviço, como podem ficar condicionadas a determinados requisitos de duração, modo e forma de prestação de serviço (vantagens modais ou condicionais). As primeiras tornam-se devidas desde logo e para sempre com o só exercício do cargo pelo tempo fixado em lei; as últimas (modais ou condicionais), exigem, além do exercício do cargo, a ocorrência de certas



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

situações, ou o preenchimento de determinadas condições ou encargos estabelecidos pela Administração (...).

O que convém fixar é que as vantagens por tempo de serviço integram-se automaticamente ao padrão de vencimento, desde que consumado o tempo estabelecido em lei, ao passo que as vantagens condicionais ou modais, mesmo que auferidas por longo tempo em razão do preenchimento dos requisitos exigidos para a sua percepção, não se incorporam ao vencimento, a não ser quando essa integração for determinada por lei. E a razão dessa diferença de tratamento está em que as primeiras (por tempo de serviço) são vantagens pelo trabalho já feito (pro labore facto), ao passo que as outras (condicionais ou modais) são vantagens pelo trabalho que está sendo feito (pro labore faciendo), ou, por outras palavras, são adicionais de função (ex facto officii) ou são gratificações de serviço (propter laborem) ou, finalmente, são gratificações em razão de condições pessoais do servidor (propter personam). Daí por que quando cessa o trabalho, ou quando desaparece o fato ou a situação que lhes dá causa, deve cessar o pagamento de tais vantagens, sejam elas adicionais de função, gratificações de serviço, ou gratificações em razão de condições pessoais do servidor."

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 pessoais, 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**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**e qualquer parcela ligada à natureza inerente ao mesmo, tais como vantagens pessoais 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, gratificações de estímulo ou incentivo, etc. (destaquei).**

E o § 8º do mesmo artigo 39 da Constituição Federal autoriza a aplicação do regime de subsídio para todos os servidores públicos organizados em carreira.

Portanto, como decorre do texto constitucional e da orientação retro mencionada, o subsídio absorve as vantagens temporais de caráter objetivo, como adicionais por tempo de serviço (gratificação adicional, triênios e quinquênios), de modo que, a partir da adoção do regime retributivo de subsídio, o servidor deixa de fazer jus à percepção das referidas parcelas; aquelas que já detinha são englobadas pelo valor do subsídio e, para o futuro, elas não mais serão concedidas.

E no âmbito do Supremo Tribunal Federal é plenamente reconhecida a legitimidade da alteração da forma retributiva, uma vez que não há direito adquirido do servidor público a regime jurídico, como evidencia o julgamento do RE 563965, com repercussão geral reconhecida:

DIREITOS CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ESTABILIDADE FINANCEIRA. MODIFICAÇÃO DE FORMA DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO. OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DA REMUNERAÇÃO: AUSÊNCIA. JURISPRUDÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR N. 203/2001 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE: CONSTITUCIONALIDADE. 1. O Supremo Tribunal Federal pacificou a sua jurisprudência sobre a constitucionalidade do instituto da estabilidade financeira e sobre a ausência de direito adquirido a regime jurídico. 2. Nesta linha, a Lei Complementar n. 203/2001, do Estado do Rio Grande do Norte, no ponto que alterou a forma de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

cálculo de gratificações e, conseqüentemente, a composição da remuneração de servidores públicos, não ofende a Constituição da República de 1988, por dar cumprimento ao princípio da irredutibilidade da remuneração. 3. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento." (RE 563965, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/02/2009, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-053 DIVULG 19-03-2009 PUBLIC 20-03-2009 EMENT VOL-02353-06 PP-01099 RTJ VOL-00208-03 PP-01254

Por sua vez, no aspecto específico da absorção dos adicionais de natureza temporal pela adoção do regime retributivo por subsídio, o Superior Tribunal de Justiça, adotando a orientação do STF antes mencionada, reconhece expressamente que não remanesce o direito ao pagamento de adicionais de natureza temporal, ressalvada a irredutibilidade nominal da remuneração, *in verbis*:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. POLICIAL RODOVIÁRIO FEDERAL. REGIME DE PLANTÃO. HORA NOTURNA REDUZIDA. ART. 5, IN FINE, DA LEI 8.112/90. LEI 11.358/2006. INSTITUIÇÃO DE SUBSÍDIO COMO FORMA DE REMUNERAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE PERCEPÇÃO DE VANTAGENS PESSOAIS. INEXISTÊNCIA DE DIREITO A REGIME JURÍDICO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL DO SERVIDOR A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento de que os Servidores Federais não têm direito adquirido ao recebimento de adicionais ou vantagens pessoais após a edição da Lei 11.358/2006, que instituiu nova forma de remuneração por meio de subsídio fixado em parcela única (AgRg no REsp. 1.410.858/RN, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 25.2.2014).

2. Agravo Interno do Servidor a que se nega provimento. (AgInt no REsp 1392622/SC, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/11/2018, DJe 06/12/2018)

ADMINISTRATIVO. PROCURADORES FEDERAIS. QUINTOS E DÉCIMOS. ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

CUMULAÇÃO. SUBSÍDIO. LEI 11.358/2006. MP 305/2006. IMPOSSIBILIDADE. DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. 1. É pacífico o entendimento desta Corte no sentido de que "os servidores públicos não têm direito adquirido a regime de remuneração, mas sim à irredutibilidade de vencimento, não havendo falar em direito adquirido ao recebimento de adicionais ou vantagens pessoais após a edição da Lei 11.358/2006, que instituiu nova forma de remuneração por meio de subsídio fixado em parcela única" (AgRg no AREsp 770.103/RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 05/05/2016, DJe 16/05/2016).

2. Agravo interno a que se nega provimento. (AgInt no REsp 1233179/RS, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/05/2017, DJe 11/05/2017)

CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. TRANSFERÊNCIA PARA A RESERVA. GRATIFICAÇÃO INCORPORADA. SUBSÍDIO. PARCELA ÚNICA. AUSÊNCIA DE PROVA DA DIMINUIÇÃO NA REMUNERAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA A DIREITO ADQUIRIDO.

1. Trata-se de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança em que o recorrente alega que o governador do Estado o transferiu ex officio para a reserva, entretanto sem garantir o valor do adicional de inatividade, quantum este requerido no presente mandamus.

2. Verifica-se que a transferência do recorrente para a reserva não lhe gerou qualquer diferença nos cálculos dos proventos. Isso porque, a partir da Lei Estadual 6.173, de 02 de fevereiro de 2012, os policiais militares também estão sujeitos ao regime de subsídio, ou seja, parcela única, nos termos do § 4º, art. 39, da Constituição Federal.

3. O Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência firmada no sentido de não possuir o servidor público direito adquirido a regime jurídico, tampouco a regime de vencimentos ou de proventos, sendo possível à Administração promover alterações na composição remuneratória e nos critérios de cálculo, como extinguir, reduzir ou criar vantagens ou gratificações, instituindo, inclusive, o subsídio, desde que não haja diminuição no valor nominal percebido, em respeito ao princípio constitucional da irredutibilidade de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

vencimentos. (AREsp 779340, Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, Publicação 14/10/2015).

4. A jurisprudência do STJ firmou o entendimento de que os servidores federais não têm direito adquirido ao recebimento de adicionais ou vantagens pessoais após a edição da Lei 11.358/2006, que instituiu nova forma de remuneração por meio de subsídio fixado em parcela única. (AgRg no REsp 1410858/RN, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 25/2/2014).

5. Recurso Improvido (RMS 52.648/PI, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/02/2017, DJe 07/03/2017)

Logo, a adoção do regime de subsídio para a retribuição das carreiras indicadas nas Leis nºs 15.451/20, 15.452/20 e 15.454/20 constitui óbice para que, a contar de 01 de março de 2020, sejam concedidos, aos servidores que as integram, vantagens de natureza temporal, uma vez que o artigo 39, § 4º, da CF/88, incluído pela EC 19/98, é expresso ao vedar o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. E uma vez que as vantagens temporais não podem mais ser concedidas, igualmente inviável a conversão de licenças-prêmio, uma vez que o único efeito que ainda pode ser validamente extraído dessa conversão (antecipação da concessão das vantagens temporais) resulta impossível em relação aos servidores remunerados por subsídio.

O traço distintivo em relação aos demais servidores, para os quais a orientação firmada por esta Procuradoria-Geral admite a conversão das licenças-prêmio, reside, pois, na mudança de regime remuneratório, decorrente das Leis acima indicadas.

Destarte, a orientação firmada nos Pareceres nº 18.087/20 e 18.283/20 e explicitada na promoção lançada no PROA nº 20/1000-0008279-7 (*possibilidade de que os períodos de licença-prêmio/licença especial implementados até 03 de fevereiro de 2020 - data da entrada em vigor da EC 78/20 -, continuem sendo objeto de conversão em dobro para a finalidade de concessão de vantagens temporais mesmo que o pedido seja deduzido após a*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

*edição da LC Federal nº 173/20, embora com produção de efeitos apenas a contar da data do requerimento)* não alcança os servidores que percebem sua remuneração no sistema de subsídio porque para estes não subsiste o próprio direito à concessão de vantagens temporais, por incompatibilidade com o novo regime retributivo. Se o servidor, enquanto estava no regime retributivo de vencimentos, deixou de exercer seu direito à conversão de licenças-prêmio, do qual decorreria o cômputo em dobro do tempo de serviço para obtenção de vantagens temporais, não pode mais exercê-lo após a mudança para a remuneração por subsídio precisamente porque impossível o alcance da finalidade pretendida.

Diante do exposto, concluo que a orientação firmada nos Pareceres nº 18.087/20 e 18.283/20, explicitada na Promoção exarada no PROA nº 20/1000-0008279-7, alcança os servidores estaduais estatutários que, não sendo remunerados por subsídio, percebam vantagens temporais, estando excluídos de seu âmbito de aplicação os que percebem remuneração no sistema de subsídio, porque para estes não subsiste o próprio direito à concessão de vantagens temporais, por incompatibilidade com seu regime retributivo.

É o parecer.

Porto Alegre, 17 de junho de 2021.

**Adriana Maria Neumann,**  
**Procuradora do Estado.**

PROA nº 20/1300-0007305-6

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Adriana Maria Neumann	18/06/2021 11:04:46 GMT-03:00	58941029015	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.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**Processo nº 20/1300-0007305-6**

**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 **ADRIANA MARIA NEUMANN**, cujas conclusões adota para responder a **CONSULTA** formulada pela **SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO**.

Restitua-se à Procuradoria Setorial junto à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**, em Porto Alegre.

**EDUARDO CUNHA DA COSTA**,  
Procurador-Geral do Estado.

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	23/06/2021 19:09:16 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.