



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

NUP 00100.000005/2022-28

PROA 22/1300-0002470-6

PARECER N° 19.392/22

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. CONCESSÃO E PRORROGAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO DE PERMANÊNCIA. ARTIGO 8º, I, DA LEI COMPLEMENTAR N° 159/2017. ART. 114 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N° 10.098/94. POSSIBILIDADE. CONDIÇÕES.

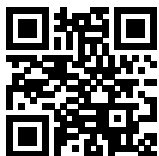
1. Tendo presentes a interpretação cautelar do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 6.930 e os nortes dogmáticos contidos na Lei Complementar n° 159/2017, conclui-se que a concessão e a renovação da Gratificação de Permanência (art. 114 da Lei Complementar n° 10.098/1994), vista a partir de sua finalidade de evitar a necessidade de reposição de cargos públicos vagos, afiguram-se como opções legítimas ao gestor, não incidindo em vedação por ocasião da habilitação no Regime de Recuperação Fiscal.

2. A concessão de gratificação para a permanência no serviço possui caráter excepcional, por implicar a criação de despesa não prevista por ocasião da habilitação no regime; todavia, havendo necessidade do serviço devidamente justificada, tal opção pode se revelar vantajosa ao equilíbrio das contas públicas, o que deve ser objeto de ponderação pelo gestor.

3. Ainda que a concessão excepcional da Gratificação em testilha possa acarretar aumento de despesa “in concreto”, a austeridade fiscal perseguida pelo Regime restará albergada pela limitação ao teto de gastos instituída, em obediência ao art. 2º, § 1º, V, da Lei Complementar n° 159/2017, pela Lei Complementar Estadual n° 15.576/2021.

AUTOR: THIAGO JOSUÉ BEN

Aprovado em 05 de maio de 2022.



Documento assinado eletronicamente por ELENARA RODRIGUES MARQUES STODOLNI, com certificado A1 institucional (supp.pge.rs.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 406 no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ELENARA RODRIGUES MARQUES STODOLNI, com certificado A1 institucional (supp.pge.rs.gov.br). Data e Hora: 05-05-2022 16:41. Número de Série: 5960142014856271731. Emissor: AC VALID BRASIL v5.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. CONCESSÃO E PRORROGAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO DE PERMANÊNCIA. ARTIGO 8º, I, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 159/2017. ART. 114 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 10.098/94. POSSIBILIDADE. CONDIÇÕES.

1. Tendo presentes a interpretação cautelar do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.930 e os nortes dogmáticos contidos na Lei Complementar nº 159/2017, conclui-se que a concessão e a renovação da Gratificação de Permanência (art. 114 da Lei Complementar nº 10.098/1994), vista a partir de sua finalidade de evitar a necessidade de reposição de cargos públicos vagos, afiguram-se como opções legítimas ao gestor, não incidindo em vedação por ocasião da habilitação no Regime de Recuperação Fiscal.

2. A concessão de gratificação para a permanência no serviço possui caráter excepcional, por implicar a criação de despesa não prevista por ocasião da habilitação no regime; todavia, havendo necessidade do serviço devidamente justificada, tal opção pode se revelar vantajosa ao equilíbrio das contas públicas, o que deve ser objeto de ponderação pelo gestor.

3. Ainda que a concessão excepcional da Gratificação em testilha possa acarretar aumento de despesa “in concreto”, a austeridade fiscal perseguida pelo Regime restará albergada pela limitação ao teto de gastos instituída, em obediência ao art. 2º, § 1º, V, da Lei Complementar nº 159/2017, pela Lei Complementar Estadual nº 15.576/2021.

1. Trata-se de processo administrativo eletrônico, oriundo da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), veiculando consulta acerca da viabilidade jurídica de concessão da Gratificação de Permanência, prevista no art. 114 da Lei Complementar nº 10.098/94, frente ao disposto na Lei Complementar Federal nº 159/2017 e no Decreto nº 56.368/22, que tratam do Regime de Recuperação Fiscal.

Instruem o expediente administrativo os seguintes documentos: folha de informação inaugural, de lavra do Diretor do Departamento Central de Gestão da Vida Funcional, solicitando orientação jurídica a respeito da matéria (fls. 02-04); cópias da Lei Complementar Federal nº 159/2017 e do Decreto nº 56.368/22 (fls. 05-30); cópias da Informação nº 149/2021 SE/GAE e do Parecer nº 18.787/21, que analisaram o tema sob a égide da Lei Complementar nº 173/2000 (fls. 31-47 e 32-67); manifestação do DEGEP/SPGG, detalhando os questionamentos e sugerindo a remessa à assessoria jurídica do órgão (fls. 68-74); INFORMAÇÃO ASJUR/SPGG nº 272/2022, acolhida pela Coordenadora Setorial junto à SPGG, sugerindo-se o encaminhamento do expediente a esta Procuradoria-Geral do Estado, para o enfrentamento

dos seguintes questionamentos:

Nesse contexto, indagamos se é possível aplicar as conclusões do Parecer n.º 18.787/2021 da Procuradoria-Geral do Estado para viabilizar a concessão de gratificações de permanência mesmo durante a vigência do Decreto n.º 56.368/2022?

Outrossim, questiona-se também se havendo a redução do percentual de gratificação de permanência de 50% para 10% de um servidor público poderia ser utilizado dessa redução de gastos para fundamentar uma nova concessão de gratificação de permanência a outro servidor público ou somente possibilitaria uma nova concessão as hipóteses de aposentadoria, exoneração, demissão ou falecimento de servidor público?

Ademais, perquire-se acerca da utilização da redução do valor percebido a título de gratificação de permanência de determinado servidor público, seja decorrente da percepção de vencimento básico inferior ou seja derivado da redução do percentual recebido a título de gratificação de permanência, poderia ensejar a indicação de mais de um servidor público para a concessão da gratificação de permanência?

No caso de restar caracterizada uma nova concessão da gratificação de permanência, decorrente da ausência de solicitação de renovação dentro do prazo de vigência ou eventual revogação (a pedido, por conveniência da Administração ou decorrente de afastamento decorrente de licenças por período que exceda a 90 dias ininterruptos), poderia o servidor público beneficiado ser indicado na própria vaga, se a concessão for dentro do mesmo ano?

A interrupção do pagamento da gratificação de permanência em virtude do servidor estar em gozo de licença especial para fins de aposentadoria, poderá autorizar uma nova concessão a outro servidor?

Por fim, questiona-se acerca da possibilidade de utilização outras rubricas decorrentes da redução de despesas para fundamentar a autorização da concessão de gratificação de permanência?

Com o aval do Secretário de Planejamento, Governança e Gestão (fls. 84-84), os autos são encaminhados à Procuradoria-Geral do Estado e, após os trâmites de estilo, distribuídos ao signatário.

É o relatório.

2. Objetivamente, a dúvida suscitada no presente processo diz respeito à viabilidade jurídica de se conceder a Gratificação de Permanência de que trata o art. 114 da Lei Complementar Estadual n.º 10.098/94, em razão das vedações contidas no Regime de Recuperação Fiscal, mais especificamente na que veiculada pelo art. 8º, I, da Lei Complementar n.º 159/2017, que proscreeve *“a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado (...)”*.

Nos termos da norma presente no Estatuto e Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis do Estado do Rio Grande do Sul, a concessão e a renovação da Gratificação de Permanência possui nota de discricionariedade:

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 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 nº 15.450, de 17 de fevereiro de 2020)

§ 1º - 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 nº 13.925, de 17 de janeiro de 2012)

§ 2º - 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. (Parágrafo único transformado em 2º pela Lei Complementar nº 13.925, de 17 de janeiro de 2012)

§ 3º - 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. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 13.925, de 17 de janeiro de 2012)

§ 4º - 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. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 13.925, de 17 de janeiro de 2012)

§ 5º - 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. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 15.450, de 17 de fevereiro de 2020)

A análise jurídica de viabilidade de concessão da gratificação de permanência prevista no artigo 114 da Lei Complementar nº 10.098/94 foi realizada por esta Procuradoria-Geral do Estado durante a vigência da Lei Complementar nº 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e continha, em seu artigo 8º, inciso I, vedação similar à existente no dispositivo de mesma topografia na Lei Complementar nº 159/2017.

Inicialmente, no Parecer nº 18.283/2020, registrou-se o seguinte:

Como se vê, uma vez atendidos os pressupostos legais – no exemplo, exercício nas Secretarias arroladas pelos servidores ocupantes dos cargos elencados na Lei Estadual nº 14.512/2014 ou protocolo do pedido instruído com diploma ou certificado de conclusão, na forma das Leis Estaduais 14.224/2013 e 14.260/2013 –, inexistente espaço de deliberação outorgado à Administração Pública, que se obriga à concessão das gratificações, forte no princípio da legalidade (artigo 37, caput, da Constituição da República). Neste caso, tratando-se de gratificação de caráter objetivo derivada de ato administrativo vinculado, resta configurada a "determinação legal anterior à calamidade pública" excepcionada pela Lei Complementar nº 173/2020.

Idêntico raciocínio se aplica às gratificações ou aos adicionais associados ao exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas, que deverão ser concedidos quando

verificado o suporte fático estabelecido na legislação de regência.

Lado outro, as gratificações jungidas a atos discricionários, por não decorrerem de imposição legal, mas sim de faculdade do gestor, não são passíveis de concessão no período de eficácia temporal da Lei Complementar nº 173/2020. Subsome-se a esta hipótese a gratificação de permanência, prevista no artigo 114 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94:

...

Com efeito, é remansosa a jurisprudência administrativa desta Procuradoria-Geral do Estado acerca do caráter precário e discricionário da gratificação de permanência (v.g., PARECER nº 18.065, de 19 de fevereiro de 2020), igualmente já tendo havido pronunciamento no sentido da impossibilidade de sua concessão no período a que alude o parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), conforme se colhe de excerto do Parecer nº 16.519, aprovado em 17 de julho de 2015, in verbis:

...

Na esteira de tal precedente, a inviabilidade de concessão da vantagem não conduz à proibição da renovação da gratificação de permanência, a critério do Administrador, condicionada, contudo, à ausência de aumento de despesa.

(grifou-se)

Posteriormente, o Parecer nº 18.417 perfilhou entendimento similar, conforme se observa da transcrição do seguinte excerto:

De outra banda, é cediço que a gratificação de permanência consubstancia-se em vantagem de caráter discricionário cuja concessão se subordina a juízo de conveniência e oportunidade do Governador do Estado, nos exatos termos do artigo 114, § 3º, da Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994, sendo deferida, mediante delegação de competência, pelo Secretário de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, forte nos artigos 4º, VIII, do Decreto Estadual nº 53.481/2017 e 17 da Lei Estadual nº 15.246/2019.

...

Vale dizer, eventuais manifestações favoráveis à concessão da gratificação de permanência por parte da chefia imediata do servidor ou dos titulares dos órgãos não vinculam a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, sendo esta a Pasta competente para a prática de concessão do ato, a qual resta vedada, desde 28 de maio de 2020, por força do artigo 8º, I, da Lei Complementar Federal nº 173/2020.

Finalmente, o entendimento acima destacado comportou temperamentos na análise engendrada no Parecer nº 18.787/2021, no qual a concessão da gratificação de permanência foi compreendida como possível em situações excepcionais, cumprindo destacar as conclusões desse precedente:

a) o Parecer nº 18.283 da Procuradoria-Geral do Estado concluiu que, durante o período de eficácia temporal das proibições estampadas no artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, apenas seria possível a renovação das gratificações de permanência, e não a

sua concessão, na esteira da interpretação empreendida no Parecer nº 16.519 deste mesmo Órgão Consultivo, que versou sobre as vedações aplicáveis à Administração no período de extrapolação do limite prudencial previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000);

b) o Plenário do Grupo de Assessoramento Estadual para Política de Pessoal (GAE), na Reunião registrada na Ata nº 03/2019, estabeleceu que, nos períodos em que extrapolado o limite prudencial, a concessão da gratificação de permanência subordina-se ao atendimento de requisitos que demonstrem que o montante despendido em razão do deferimento da vantagem é compensado pela supressão do pagamento de idêntica rubrica a servidor ocupante de cargo vago dentro do mesmo exercício financeiro;

c) a interpretação sistemática e teleológica da Lei Complementar Federal nº 173/2020 e os princípios da continuidade do serviço público, da eficiência administrativa e da economicidade legitimam a aplicação dos requisitos delineados na Ata de Reunião nº 03/2019 do GAE durante o período defeso, permitindo-se que, excepcionalmente, decida-se pela concessão da gratificação de permanência como incentivo para manutenção no serviço ativo de servidor que, a critério do gestor, apresente destacada atuação em prol da Administração estadual.

(grifou-se)

Considerada a evolução da jurisprudência administrativa sob a égide da Lei Complementar nº 173/2020, o Parecer nº 19.281/22 analisou o tema relativo à concessão do abono de permanência previsto no artigo 58 da Lei Complementar Estadual nº 10.990/1997 à luz do regime jurídico da Lei Complementar nº 159/2017, calhando destacar, pela similaridade das verbas, o entendimento então adotado:

A concessão do abono de permanência em testilha após o deferimento da habilitação do Estado no Regime de Recuperação Fiscal, ainda que por período inferior a dois exercícios - o que afastaria a vedação relacionada à criação de despesa obrigatória de caráter continuado (art. 8º, VII, da LC nº 159/2017) - traduz-se em inequívoca concessão de gratificação ou vantagem remuneratória, atraindo a análise do já mencionado inciso I do art. 8º da LC nº 159/2017, que veda, reitera-se, *“a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal”*.

Pertinente perscrutar, para o correto dimensionamento do tema, as características do abono de permanência no serviço.

Com efeito, para além de sua natureza remuneratória, traduzida em incremento salarial correspondente ao *“valor equivalente à sua contribuição previdenciária”* (§ 2º do art. 58 da Lei Complementar nº 10.990/1997, na redação dada pela Lei Complementar nº 15.454/2020), é necessário ter presente que o aludido abono é passível de percepção pelo *“servidor militar estadual da carreira de nível médio que já tenha cumprido as exigências para a inatividade voluntária, ressalvadas as hipóteses que impliquem a transferência “ex officio” para a reserva remunerada, cuja permanência no desempenho de suas funções seja julgada conveniente e oportuna para o serviço público militar, e que optar por*

continuar na atividade”.

Dessa característica decorre que o abono em testilha constitui um incentivo para a permanência do servidor militar em atividade, buscando postergar no tempo a vacância de cargos públicos, que poderia ocorrer desde logo sem desoneração ao erário, pois a transferência para a reserva remunerada incrementa as despesas correntes relacionadas à previdência dos servidores militares. Essa permanência no desempenho de suas funções, por certo, pressupõe um prévio juízo discricionário pelo gestor público, que deverá justificá-la, conforme expresso no texto legal, na conveniência e oportunidade para o serviço público militar, possuindo, portanto, estreita relação com os princípios da continuidade do serviço público e da eficiência administrativa.

Para a interpretação finalística a respeito do alcance da vedação do inciso I do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017, à qual deve ser somada a interpretação do sistema normativo em que a regra se encontra inserida, cumpre perspectivar os seus efeitos práticos na hipótese de se a considerar aplicável ao caso concreto. Nesse delineamento, pressupondo-se a presença de justificada necessidade de serviço e admitindo-se, a fim de exaurir o argumento, a impossibilidade da concessão do abono de permanência, a consequência natural seria o exercício, pelo servidor militar estadual, de seu direito à transferência para a inatividade voluntária, com a consequente vacância do respectivo cargo público que titularizava.

Nesse ponto, impende ponderar que, ao decidir pedido cautelar deduzido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.930, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) contra dispositivos da Lei Complementar nº 159/2017, em tramitação no Supremo Tribunal Federal, o Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, conferiu interpretação conforme aos incisos IV e V do artigo 8º do diploma, ao efeito de autorizar que os entes federados aderentes do RRF procedam à reposição de cargos vagos, sob os seguintes fundamentos (grifos acrescidos):

11. A LC nº 159/2017, com as alterações promovidas pela LC nº 178/2021, faculta a admissão ou a contratação de pessoal apenas nas seguintes hipóteses: (i) reposição de cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa (art. 8º, IV, a); (ii) contratação temporária (art. 8º, IV, b); e (iii) ressalvas ou compensações expressamente previstas no Plano de Recuperação Fiscal em vigor (art. 8º, § 2º). As autoras contestam, na inicial, a proibição de reposição até mesmo de vacâncias. Aduzem que essa vedação teria violado os princípios da proporcionalidade, da separação dos Poderes, da autonomia do Poder Judiciário e do Ministério Público, do pacto federativo, da continuidade administrativa, da eficiência, bem como do acesso à justiça. Asseveram, nesse sentido, que o suprimento da carência de pessoal do Judiciário ou do Ministério Público ficaria ao alvedrio de órgão do Poder Executivo federal. Isso seria, a seu ver, devastador para a prestação jurisdicional e para a atuação do Ministério Público.

12. O tema é, de fato, sensível. Parece inquestionável que o legislador nacional pode, em regra, limitar a admissão de pessoal por entes federados em recuperação fiscal, visto que um dos problemas crônicos da federação brasileira consiste no controle das despesas públicas com pessoal. A grande questão é saber em que medida a União pode impor

limitações dessa natureza, especialmente diante da intangibilidade do pacto federativo e da necessária harmonia das relações políticas entre os entes estatais brasileiros (v. ACO 2.661, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 13.05.2015).

13. A submissão da reposição de vacâncias à autorização no Plano de Recuperação Fiscal, ato administrativo complexo que demanda anuência do Ministro de Estado de Economia, pareceres prévios da Secretaria do Tesouro Nacional, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal, além de autorização final do Presidente da República (arts. 4º-A e 5º, da LC nº 159/2021, com a redação conferida pela LC nº 178/2021), parece afrontar, em juízo preliminar, a autonomia dos Estados e Municípios e o princípio da proporcionalidade na vertente da proibição do excesso, além de interferir diretamente na continuidade administrativa dos serviços públicos estaduais e municipais.

14. A organização político-administrativa da República brasileira compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (art. 18, CF/1988), sendo a forma federativa de Estado cláusula pétrea na ordem constitucional de 1988. O traço marcante de uma federação é a autonomia dos entes políticos que a compõem. E autonomia, por definição, é a antítese de subordinação.

15. A vinculação do preenchimento até mesmo de cargos vacantes à autorização prévia de órgãos federais afronta, em linha de princípio, a autonomia dos Estados e Municípios. Não se trata, aqui, de criação de novos cargos públicos. Cuida-se, exclusivamente, de nomear novos servidores para cargos vagos, com vistas à continuidade dos serviços públicos estaduais e municipais. Restaria muito pouco da autonomia de Estados, do Distrito Federal e Municípios se não pudessem sequer admitir pessoal para manter seus quadros estáveis quando aderissem ao Regime de Recuperação Fiscal instituído pela LC nº 159/2017.

16. A execução de um plano de austeridade fiscal deve assegurar a continuidade administrativa dos entes anuentes e impedir a precariedade dos serviços públicos. Como destacado em decisão do eminente Min. Luiz Fux, na ACO 2.981, “a continuidade administrativa princípio constitucional implícito ao art. 37, VII e § 6º, da Carta Magna, os quais asseguram a permanência dos serviços do Estado mesmo em caso de greves severas”. Naquela ocasião, Sua Excelência ressaltou, ainda, que o cidadão, já onerado com carga tributária elevada, não pode ser penalizado com “a completa falência dos serviços de que necessita”. E, de fato, limitar até mesmo o provimento de cargos vacantes em serviços públicos como saúde, educação, segurança pública, assistência social, funções essenciais à Justiça e outros, atingirá precisamente a parcela da população que mais depende desses serviços: os mais pobres.

17. Além disso, a regulamentação ora impugnada parece não atender ao princípio da proporcionalidade, em sua vertente de proibição do excesso. Uma lei será inconstitucional, por violar esse princípio, quando houver outras medidas legislativas menos lesivas ao alcance de suas finalidades. **A vedação, pela LC nº 178/2021, da reposição de cargos vagos pelos Estados e Municípios em recuperação fiscal tem como propósito controlar os gastos públicos com pessoal. Sem embargo, a nova regulação da matéria incrementou, em vários pontos, o teto de gastos com pessoal. Ademais, a LC nº 159/2017 veda (i) a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa (art. 8º, II); (ii) a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa (art. 8º, III); e (iii) a realização de concurso público (art. 8º, V).**

Nessa conjuntura, impedir, como regra geral, a renovação de cargos vagos viola o princípio da proporcionalidade e configura excesso no exercício do poder de conformação legislativa.

(...)

19. Por fim, um importante alerta: a possibilidade de reposição de vacâncias não significa autorização automática à admissão de pessoal pelos órgãos e entidades dos Estados e Municípios que aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal. Não há direito adquirido ao preenchimento integral do plano de cargos de eventual carreira pública. Por conseguinte, **a realização de concurso público e o provimento de cargos públicos dependerão do preenchimento dos requisitos legais usuais: autorização da autoridade estadual ou municipal competente, avaliação das prioridades do ente político e existência de viabilidade orçamentária na admissão, tendo como norte a continuidade dos serviços públicos essenciais.**

Registra-se que o feito foi levado a julgamento na sessão virtual do Plenário da Corte realizada entre os dias 10 a 17/12/2021, ocasião em que o Ministro Relator lançou voto confirmando os termos da cautelar deferida, no que foi acompanhado pelos Ministros Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Cármen Lúcia e Edson Fachin, tendo, na sequência, restado suspenso o julgamento em razão de pedido de vista do Ministro Alexandre de Moraes.

Percebe-se que o pronunciamento conferiu interpretação conforme à norma a partir de exegese fulcrada nos princípios da autonomia dos estados, da continuidade do serviço público e da proporcionalidade, legitimando a compreensão de que a reposição dos cargos vagos bem como os procedimentos preparatórios para essa finalidade, não se insere no espectro das vedações do multicitado art. 8º.

Desse modo, verifica-se que, na hipótese de ser considerada vedada a concessão do abono de permanência, o erário passaria a arcar com novos proventos de inatividade de servidores militares e, sendo necessária a reposição dos cargos públicos que vagarem - por força de justificada necessidade de serviço -, também com a remuneração de seus novos titulares. Trata-se de interpretação que, embora coerente com a literalidade do dispositivo, contrariaria a própria finalidade do Regime de Recuperação Fiscal, pois da aplicação de uma vedação voltada ao equilíbrio fiscal do ente subnacional decorreria a majoração da despesa pública sem um correlato incremento do serviço público.

De fato, é cediço que, com o pagamento do abono de permanência, o ente subnacional prescindirá da necessidade de contratar outro servidor para ocupar o lugar daquele que se inativou, o que vem em benefício das contas públicas, ante a evidente desproporção do gasto com o pagamento do abono em relação àquele necessário para custear os subsídios de novo servidor, sendo este último significativamente superior.

O já mencionado Parecer nº 18.787/202, em análise relacionada à vedação similar presente na Lei Complementar nº 173/2020, adotou entendimento convergente com o ora exposto, conforme se infere do seguinte excerto de sua fundamentação:

Também é digno de nota que, como assinalado, o mesmo artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020 permite, em seu inciso IV, “as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios”, o que revela que, na hipótese de o servidor potencialmente beneficiário da gratificação optar por se aposentar, seria possível o provimento do cargo por ele ocupado mediante a nomeação de novo servidor. E, nesse caso, ao invés de arcar com a remuneração do antigo servidor acrescida da gratificação correspondente a 10% (dez por cento) do seu vencimento básico, a Administração passaria a suportar os custos dos proventos de inatividade do antigo servidor cumulativamente com os vencimentos do novo ocupante do cargo, verificando-se, ao cabo, aumento de despesa, em vulneração ao princípio da economicidade.

Nesse contexto, afigura-se razoável o entendimento de que a demonstração da ausência de aumento de despesa, na estrita forma dos requisitos outrora estabelecidos pelo GAE, permite que, excepcionalmente, decida-se pela concessão da gratificação de permanência como incentivo para manutenção no serviço ativo de servidor que, a critério do gestor, apresente destacada atuação em prol da Administração estadual.

Neste sentido, harmonizando-se a interpretação a que chegou cautelarmente o e. STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.930 com os nortes dogmáticos contidos na Lei Complementar nº 159/2017, em especial a indução de agir dos entes subnacionais de modo a mais bem equilibrar os gastos públicos, percebe-se que o pagamento do abono de permanência no serviço, visto a partir de sua finalidade de evitar a necessidade de reposição de cargos públicos vagos, afigura-se como opção legítima ao gestor, não incidindo em vedação por ocasião da habilitação no Regime de Recuperação Fiscal.

Por isso, diante das características particulares do abono de permanência militar, afigura-se mais adequada a interpretação, amparada nos métodos teleológico-sistemático, de que não se trata de vantagem cuja concessão ou renovação esteja interdita pelo inciso I do artigo 8º da Lei Complementar nº 159/2021, desde que observados estritamente os seus requisitos, com especial ênfase para a justificativa da necessidade de serviço, que deverá ser específica.

Acerca da necessidade de serviço, mostra-se pertinente observar que a matéria, conquanto relacionada à prestação de serviço extraordinário, foi objeto de análise por esta Procuradoria-Geral do Estado no Parecer nº 19.270, assim ementado:

REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL. PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO DE HORAS EXTRAORDINÁRIAS. ART. 8º, INCISOS I e VII, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 159/2017.

1. Ainda que ausente ressalva expressa no art. 8º, I, da Lei Complementar nº 159/2017, essa vedação não revoga ou suspende a eficácia da legislação preexistente do Estado a respeito da remuneração de seu pessoal, especialmente quando relacionada ao pagamento de horas extraordinárias, asseguradas aos servidores públicos por força da combinação dos artigos 7º, XVI, e 39, § 3º, da Magna Carta.

2. Não se harmonizaria com o texto constitucional o entendimento de que a Lei Complementar nº 159/2017 teria o condão de afastar a incidência de um direito de matriz constitucional, por evidente inversão na hierarquia das fontes normativas.

3. Por força do disposto no art. 33 da Constituição Estadual, o cumprimento de serviço

extraordinário tem por pressuposto a necessidade imperiosa de serviço, bem como autorização pelo Governador.

4. A autorização para a prestação de horas extraordinárias decorre de juízo discricionário do gestor, com vistas ao adequado atendimento de imperiosa necessidade de serviço, e à luz dos princípios da continuidade do serviço público, da eficiência administrativa e da economicidade.

5. Uma vez realizada a convocação em razão da verificação da necessidade excepcional de serviço extraordinário, o pagamento do correspondente adicional salarial se impõe ex vi legis, tratando-se de ato administrativo vinculado, sem margem, portanto, para o exercício de juízo de conveniência ou de oportunidade.

5. Em vista do disposto no inciso VII do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017, considerando a excepcionalidade ínsita à autorização de serviço extraordinário expressa na legislação estadual citada, mostra-se recomendável, em regra, que esta se dê por período inferior a dois exercícios, a fim de não ensejar discussões a respeito da criação de vantagem ou de despesa obrigatória de caráter continuado.

Tal interpretação pode ser aplicada, com os devidos temperamentos, à hipótese vertente, desde que realizada certificação expressa, com base em elementos concretos, no sentido da imprescindibilidade da manutenção do servidor em atividade, do que decorrerá a justificativa, de natureza discricionária, exigida pelo art. 58 da Lei Complementar nº 10.990/1997, com a redação dada pela Lei Complementar nº 15.454/2020.

Destarte, a convocação para a permanência no serviço deve ser excepcional, uma vez que, indubitavelmente, dela defluirá a criação de despesa não prevista por ocasião da habilitação no regime. Entretanto, havendo a necessidade do serviço devidamente justificada, tal opção se entremostra mais vantajosa ao equilíbrio das contas públicas do que a concessão da inativação ao servidor interessado, com a conseqüente vacância do cargo, e o seu preenchimento por nova nomeação.

Ademais, ainda que a concessão excepcional do abono em testilha possa acarretar aumento de despesa in concreto, a austeridade fiscal perseguida pelo Regime restará albergada pela limitação ao teto de gastos instituída, em obediência ao art. 2º, § 1º, V, da Lei Complementar nº 159/2017, pela Lei Complementar Estadual nº 15.576/2021, cujo art. 2º preconiza:

Art. 2º Fica estabelecido, a partir do exercício de 2022, como limite individualizado para o crescimento anual das despesas primárias de cada um dos Poderes, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública do Estado, compreendidas as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, a despesa primária empenhada no exercício de 2021, sem a inclusão de despesas intraorçamentárias, corrigida pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, observadas as definições, deduções e metodologias de apuração estabelecidas na regulamentação do disposto no inciso V do § 1.º do art. 2.º da Lei Complementar Federal n.º 159/17.

[...]

§ 2º Consideram-se como despesas primárias, para fins de definição da base de cálculo e de avaliação quanto ao cumprimento da medida de limitação de que trata o “caput” deste artigo, os gastos necessários para prestação dos serviços públicos à sociedade.

O entendimento contido no citado precedente também se aplica ao caso concreto.

Com efeito, a exemplo do abono de permanência do art. 58 da Lei Complementar nº 15.454/2020, a Gratificação de Permanência do art. 114 da Lei Complementar nº 10.098/1994 é passível de percepção pelo “*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 estadual*”.

Desse modo, para além de sua natureza remuneratória, traduzida em incremento salarial correspondente ao “*valor correspondente a 10% (dez por cento) do seu vencimento básico*” ou “*o valor correspondente ao do vencimento básico do Padrão 16 do Quadro Geral dos Funcionários Públicos do Estado, proporcional à carga horária*”, a Gratificação em testilha constitui um incentivo para a permanência do servidor público em atividade, buscando postergar no tempo a vacância de cargos públicos, que poderia ocorrer desde logo sem desoneração ao erário, pois a aposentadoria incrementa as despesas correntes relacionadas à previdência dos servidores públicos civis. Essa permanência no desempenho de suas funções, por certo, pressupõe um prévio juízo discricionário pelo gestor público, que deverá justificá-la, conforme expresso no texto legal, na conveniência e oportunidade para o serviço público, possuindo, portanto, estreita relação com os princípios da continuidade do serviço público e da eficiência administrativa.

Assentadas essas premissas, os questionamentos formulados podem ser respondidos da seguinte forma:

1. É possível aplicar as conclusões do Parecer nº. 18.787/2021 da Procuradoria-Geral do Estado para viabilizar a concessão de gratificações de permanência mesmo durante a vigência do Decreto nº. 56.368/2022?

Sim, nos termos da fundamentação.

2. Havendo a redução do percentual de gratificação de permanência de 50% para 10% de um servidor público poderia ser utilizado dessa redução de gastos para fundamentar uma nova concessão de gratificação de permanência a outro servidor público ou somente possibilitaria uma nova concessão as hipóteses de aposentadoria, exoneração, demissão ou falecimento de servidor público?

As medidas compensatórias previstas no § 2º do art. 8º da Lei Complementar nº 159/2017 não se aplicam no atual estágio do processo de adesão do Estado do Rio Grande do Sul ao Regime de Recuperação Fiscal.

O tema foi objeto de análise no Parecer nº 19.216/2022, calhando a transcrição dos itens 2, 3

e 4 da ementa desse precedente:

2. O Estado do Rio Grande do Sul encontra-se, atualmente, na segunda etapa do processo, ou seja, foi confirmada pelo Ministério da Economia a habilitação para adesão e está em curso a elaboração do PRF.

3. A incidência das vedações previstas no art. 8º da LC nº 159/17 ocorre de forma diversa na fase de adesão e após a homologação do Plano de Recuperação Fiscal e consequente vigência do RRF. No período compreendido entre a publicação do deferimento do pedido de adesão ao regime (28.01.2022) e a homologação do PRF, as vedações constantes do art. 8º da LC nº 159/17 incidem de forma plena, **sendo absolutamente inadmitida a prática de qualquer dos atos arrolados naquele dispositivo, nem mesmo mediante compensação, consoante disposto no §1º do art. 3º do Decreto nº 56.368/22.**

4. Na construção do Plano de Recuperação Fiscal será incluída seção com as ressalvas às vedações previstas no art. 8º da LC nº 159/17, bem como a definição de impacto financeiro considerado irrelevante. Assim, o PRF homologado pelo Presidente da República comportará exceções, negociadas entre Estado e União, às vedações do art. 8º da Lei do RRF, de modo que o ente subnacional poderá ajustar eventual compensação, afastamento ou atenuação das restrições legais. Portanto, no interregno subsequente à homologação do plano, vigerão tais exceções (previamente aprovadas) às vedações. - grifou-se

Não há falar, portanto, em aplicação de medidas compensatórias na atual fase do processo de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.

3. Ademais, perquire-se acerca da utilização da redução do valor percebido a título de gratificação de permanência de determinado servidor público, seja decorrente da percepção de vencimento básico inferior ou seja derivado da redução do percentual recebido a título de gratificação de permanência, poderia ensejar a indicação de mais de um servidor público para a concessão da gratificação de permanência?

Descabe a aplicação de medidas compensatórias na atual fase do processo de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, conforme esclarecido na resposta ao questionamento precedente.

4. No caso de restar caracterizada uma nova concessão da gratificação de permanência, decorrente da ausência de solicitação de renovação dentro do prazo de vigência ou eventual revogação (a pedido, por conveniência da Administração ou decorrente de afastamento decorrente de licenças por período que exceda a 90 dias ininterruptos), poderia o servidor público beneficiado ser indicado na própria vaga, se a concessão for dentro do mesmo ano?

Nos termos da fundamentação, a indicação é possível, desde que observadas todas as condições legais para a prática do ato.

Nesse sentido, deverá ser ponderado que a convocação para a permanência no serviço possui caráter excepcional, por implicar a criação de despesa não prevista por ocasião da habilitação no regime; todavia, havendo necessidade do serviço devidamente justificada, tal opção pode se revelar vantajosa ao equilíbrio das contas públicas, o que deverá ser objeto de ponderação pelo gestor

5. A interrupção do pagamento da gratificação de permanência em virtude do servidor estar em gozo de licença especial para fins de aposentadoria, poderá autorizar uma nova concessão a outro servidor?

Nos termos da fundamentação, a concessão é possível, desde que observadas todas as condições legais para a prática do ato.

Nesse sentido, deverá ser ponderado que a convocação para a permanência no serviço possui caráter excepcional, por implicar a criação de despesa não prevista por ocasião da habilitação no regime; todavia, havendo necessidade do serviço devidamente justificada, tal opção pode se revelar vantajosa ao equilíbrio das contas públicas, o que deve ser objeto de ponderação pelo gestor

6. Por fim, questiona-se acerca da possibilidade de utilização outras rubricas decorrentes da redução de despesas para fundamentar a autorização da concessão de gratificação de permanência?

Quesito prejudicado, na medida em que não há falar em aplicação de medidas compensatórias na atual fase do processo de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, conforme esclarecido na resposta ao questionamento de nº 2.

3. Ante o exposto, delineiam-se as seguintes conclusões:

a) da harmonização da interpretação cautelar do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.930 com os nortes dogmáticos contidos na Lei Complementar nº 159/2017, conclui-se que a concessão e a renovação da Gratificação de Permanência (art. 114 da Lei Complementar nº 10.098/1994), vista a partir de sua finalidade de evitar a necessidade de reposição de cargos públicos vagos, afiguram-se como opções legítimas ao gestor, não incidindo em vedação por ocasião da habilitação no Regime de Recuperação Fiscal;

b) a concessão de gratificação para a permanência no serviço possui caráter excepcional, por implicar a criação de despesa não prevista por ocasião da habilitação no regime; todavia, havendo necessidade do serviço devidamente justificada, tal opção pode se revelar vantajosa ao equilíbrio das contas públicas, o que deve ser objeto de ponderação pelo gestor;

c) ainda que a concessão excepcional da Gratificação em testilha possa acarretar aumento de despesa in concreto, a austeridade fiscal perseguida pelo Regime restará albergada pela limitação ao teto de gastos instituída, em obediência ao art. 2º, § 1º, V, da Lei Complementar nº 159/2017, pela Lei Complementar Estadual nº 15.576/2021.

Por fim, cumpre registrar que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não tendo o condão de cancelar opções técnicas adotadas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

É o parecer.

Porto Alegre, 02 de maio de 2022.

THIAGO JOSUE BEN,
Procurador do Estado.

NUP 00100.000005/2022-28

PROA 22/1300-0002470-6

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 0010000005202228 e da chave de acesso c1dca9f6



Documento assinado eletronicamente por THIAGO JOSUE BEN, com certificado A1 institucional (supp.pge.rs.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 403 no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THIAGO JOSUE BEN, com certificado A1 institucional (supp.pge.rs.gov.br). Data e Hora: 02-05-2022 18:02. Número de Série: 5960142014856271731. Emissor: AC VALID BRASIL v5.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

NUP 00100.000005/2022-28

PROA 22/1300-0002470-6

PARECER JURÍDICO

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria do Procurador do Estado THIAGO JOSUÉ BEN, 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.

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 0010000005202228 e da chave de acesso c1dca9f6



Documento assinado eletronicamente por EDUARDO CUNHA DA COSTA, com certificado A1 institucional (supp.pge.rs.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 408 no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO CUNHA DA COSTA, com certificado A1 institucional (supp.pge.rs.gov.br). Data e Hora: 05-05-2022 16:12. Número de Série: 5960142014856271731. Emissor: AC VALID BRASIL v5.
