



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

---

NUP 00100.000566/2022-27

PROA 22/1000-0017304-1

**PARECER N° 19.717/22**

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

GRATIFICAÇÃO NATALINA. PAGAMENTO ANTECIPADO EM RELAÇÃO À DATA LIMITE FIXADA NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ANO ELEITORAL. POSSIBILIDADE.

O pagamento da gratificação natalina antes da data limite fixada pelos artigos 35, parágrafo único, da Constituição Estadual, e 104, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994 - até o dia 20 de dezembro do exercício da competência - é juridicamente possível e não viola a legislação que rege o processo eleitoral.

AUTOR: THIAGO JOSUÉ BEN

Aprovado em 17 de outubro de 2022.

---

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000566202227 e da chave de acesso 05be8f82

---



Documento assinado eletronicamente por GISELE DE MELO KAISER STAHLHOEFER, com certificado A1 institucional ([supp.pge.rs.gov.br](https://supp.pge.rs.gov.br)), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3866 e chave de acesso 05be8f82 no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GISELE DE MELO KAISER STAHLHOEFER, com certificado A1 institucional ([supp.pge.rs.gov.br](https://supp.pge.rs.gov.br)). Data e Hora: 17-10-2022 11:21. Número de Série: 5960142014856271731. Emissor: AC VALID BRASIL v5.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

---

**PARECER**

**GRATIFICAÇÃO NATALINA. PAGAMENTO ANTECIPADO EM RELAÇÃO À DATA LIMITE FIXADA NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ANO ELEITORAL. POSSIBILIDADE.**

O pagamento da gratificação natalina antes da data limite fixada pelos artigos 35, parágrafo único, da Constituição Estadual, e 104, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994 - até o dia 20 de dezembro do exercício da competência - é juridicamente possível e não viola a legislação que rege o processo eleitoral.

Trata-se, na forma do despacho do Exmo. Procurador-Geral do Estado à fl. 02 dos autos, de consulta formulada pelo Exmo. Governador do Estado quanto à legalidade da antecipação do pagamento da gratificação natalina durante ano eleitoral, em duas parcelas, sendo a primeira correspondente a cinquenta por cento no último dia útil do mês de outubro e o restante no último dia útil do mês de novembro.

É o relatório.

O décimo terceiro salário consubstancia-se em direito social consagrado no artigo 7º, VIII, da Constituição Federal, extensível aos servidores públicos por força do § 3º do artigo 39 da Carta.

O ordenamento local, ao assimilar as disposições constitucionais, não definiu data exata para o pagamento da vantagem, cingindo-se a estabelecer o marco temporal máximo em que este deverá ocorrer, como se colhe do parágrafo único do artigo 35 da Constituição Estadual, segundo o qual o “pagamento da gratificação natalina, também denominada décimo terceiro salário, será efetuado até o dia 20 de dezembro”.

A Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994, além de disciplinar nos mesmos termos a data limite para o pagamento da gratificação natalina, traça as seguintes regras a seu respeito, *in verbis*:

Art. 104 - Será concedida ao servidor que esteja no desempenho de suas funções uma gratificação natalina correspondente a sua remuneração integral devida no mês de dezembro.

§ 1º - A gratificação de que trata este artigo corresponderá a 1/12 (um doze avos) da remuneração a que fizer jus o servidor, no mês de dezembro, por mês de efetivo exercício, considerando-se as frações iguais ou superiores a 15 (quinze) dias como mês integral.

§ 2º - O pagamento da gratificação natalina será efetuado até o dia 20 (vinte) do mês de dezembro de cada exercício.

§ 3º - A gratificação natalina é devida ao servidor afastado de suas funções, sem prejuízo da remuneração e demais vantagens.

Art. 105 - O servidor exonerado terá direito à gratificação natalina, proporcionalmente aos meses de exercício, calculada na forma do § 1º do artigo anterior, sobre a remuneração do mês da exoneração.

Art. 106 - É extensiva aos inativos a percepção da gratificação natalina, cujo cálculo incidirá sobre as parcelas que compõem seu provento.

Como se observa, a Constituição Estadual e a legislação estadual preveem o termo final para o pagamento da gratificação natalina. Desde que respeitado esse marco temporal - cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 657 - e as demais regras incidentes, inclusive orçamentárias, o gestor público estadual possui margem de discricionariedade para a definição do momento oportuno de adimplemento do décimo terceiro salário dos servidores.

O pagamento do décimo terceiro salário antes do termo final legalmente fixado para seu adimplemento é medida comumente adotada no ordenamento jurídico, inclusive como instrumento de fomento da economia. Cita-se, exemplificativamente, a Portaria Dirben/INSS nº 1022, que antecipou o pagamento do abono anual devido aos beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para os meses de abril e maio de 2022.

Do ponto de vista da legislação eleitoral, a conduta em análise não se amolda àquelas vedadas pela Lei Federal nº 9.504/1997. Observa-se que as proscricções que podem impactar de algum modo no sistema remuneratório dos servidores públicos situam-se nos incisos V, VIII e § 10 do artigo 73 da citada lei federal, segundo os quais:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

...

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, **suprimir ou readaptar vantagens** ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

- a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;
- b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;
- c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;
- d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de

serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

...

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, **revisão geral da remuneração** dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

...

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a **distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública**, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Relativamente ao inciso V, na obra intitulada “Condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral: aspectos teóricos e práticos”, Igor Pereira Pinheiro, invocando a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho, esclarece que a “finalidade da regra em análise é manter incólume a situação laboral do servidor público no período mais crítico das eleições, independente de qualquer elemento subjetivo especial, uma vez que “o artigo 73 da Lei nº 9.504/97 trata de condutas objetivas, não se exigindo qualquer análise acerca da má-fé ou de potencialidade lesiva ou influência no pleito, já que a legislação faz uma presunção *jure et de jure* de que as condutas ali tratadas são tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos, bastando a comprovação inequívoca do fato descrito na presente demanda para atrair a incidência da sanção de multa, prevista no parágrafo quarto do dispositivo legal supra mencionado”.

Em pesquisa à doutrina e à jurisprudência eleitoral, não se identificam definições precisas acerca das condutas caracterizadoras do ilícito, depreendendo-se de alguns precedentes que o termo “readaptar” vem sendo interpretado no sentido de conceder benesse, de forma que, mediante o emprego deste verbo nuclear, a lei eleitoral estaria a vedar a prática de atos que impliquem o favorecimento de servidores, haja vista o potencial reflexo da medida nas eleições. Nesse sentido, em julgado proferido na Consulta nº 183-09.2014.6.06.0000, proferido em 26/05/2014, o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, reportando-se a parecer ministerial, assentou:

Conforme bem pontuado pela Procuradoria Regional Eleitoral, “através da readaptação promovem-se alterações pontuais em favor de determinadas carreiras, tais como a redução da carga horária sem diminuição de vencimentos, aumento de bases de cálculo ou percentuais de gratificação, entre outras assemelhadas, com escopo de assegurar isonomia com categorias diversas, tornar uma determinada carreira mais atrativa, reduzir defasagem salarial, etc”.

O pagamento de parcela do décimo terceiro salário dos servidores públicos estaduais antes da data limite para a realização desse ato não se amolda às condutas acima descritas. Com efeito, não se trata de supressão, de readaptação de vantagens ou de concessão de benesse com o fito de favorecer categoriais funcionais, máxime porque se trata de direito constitucionalmente assegurado, em relação ao

qual a legislação fixa apenas prazo máximo para pagamento, sendo lícito, à evidência, que, ponderadas as limitações orçamentárias e fiscais, proceda-se à satisfação, integral ou parcial, dos valores devidos aos servidores antes daquela data.

Ainda, não se está diante de revisão geral de remuneração, tampouco de distribuição gratuita de valores, tendo em vista que se trata de cumprimento de obrigação do Estado perante seus servidores, com a única particularidade de não se lhes impor o aguardo da data limite para o adimplemento.

Da mesma forma, ante a ausência de ilicitude na conduta analisada, dela não se desvela qualquer traço de abusividade de poder por parte do gestor público, a afastar eventual aproximação com as hipóteses de que trata o artigo 22 da Lei Complementar Federal nº 64/1990. De acordo com esse dispositivo, “qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político”. Explicita o inciso XVI do citado artigo que “para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”.

O acolhimento da aludida representação pela Justiça Eleitoral enseja a inelegibilidade (artigo 1º, I, “d”, da Lei Complementar nº 64/1990), mas, segundo o entendimento da Corte de Vértice daquela justiça especializada, somente se caracteriza diante do desvirtuamento da conduta do agente, aliado à demonstração de que a gravidade dos fatos tenha a aptidão de desequilibrar a igualdade entre os candidatos e afetar a normalidade das eleições, o que se entremostra discrepante da situação concreta, até mesmo porque o abuso de poder não pode ser presumido.

Nesse sentido, colacionam-se os seguintes precedentes do Tribunal Superior Eleitoral, extraídos do campo de jurisprudência selecionada por assunto existente no seu *site* institucional (sem destaques no original):

“[...] Conduta vedada descrita no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/1997. Abuso do poder político. [...] **Não demonstrada gravidade da conduta**. [...] 2. [...] ausente prova de que tenha havido distribuição de lotes em ano eleitoral ou uso da máquina pública com fins eleitorais, não havendo falar em conduta vedada ou abuso do poder político. [...]. 5. Extrai-se do acórdão regional a seguinte moldura fática: [...] (vi) **para a caracterização do abuso do poder político, faz-se necessária a demonstração de que o agente haja perpetrado condutas graves, em que se evidencia que a máquina pública deixa de atender ao interesse público para servir ao seu interesse eleitoral**. Todavia, como já demonstrado, não houve ilegitimidade no início da execução do programa no ano de 2015 nem há provas de que houve doações no ano de 2016. Assim, conclui-se que não houve a prática de conduta vedada nem de abuso do poder político’ [...] 7. O entendimento do TRE/MG está em consonância com a jurisprudência desta Casa, firmada a contrário sensu, de que vedada, no ano da eleição, a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios, por parte da Administração Pública, nos termos do § 10 do art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Precedente. 8. **À luz da jurisprudência desta Corte Superior, a gravidade da conduta - consubstanciada na aptidão de desequilibrar a igualdade entre os**

**candidatos e afetar a normalidade das eleições - precisa estar demonstrada, de forma concreta, para a caracterização do abuso de poder, hipótese não verificada no caso concreto.** Precedentes. [...]"

(Ac. de 25.6.2018 no AgR-AI nº 32248, rel. Min. Rosa Weber.)

"[...] Ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) por suposta conduta vedada e abuso do poder político. Governador e vice-governador. Concessão de três benefícios fiscais em ano eleitoral. Não caracterização da conduta vedada do art. 73, § 10, da lei 9.504/97. [...] Do Abuso do poder político pela edição das MPS 215/2013 (Alterada pela MP 226/2014) E 225/2014 e da Lei 10.231/2013. 16. **A legislação eleitoral, com a finalidade de proteger a normalidade e a legitimidade das eleições, veda o abuso do poder político ou de autoridade, respondendo por eles, nos termos do inciso XIV do art. 22 da LC 64/90, tanto os responsáveis pela prática dos atos abusivos quanto os candidatos que venham a obter vantagens indevidas.** 17. Na linha do parecer do MPE, entende-se que nem a edição da MP 225/2014 - que instituiu o REFIS estadual no ano de 2014 - nem a edição da Lei 10.321/2013, que promoveu alterações no programa já existente denominado Gol de Placa, caracterizaram conduta vedada ou mesmo abuso do poder político, uma vez que **ausente a gravidade para fins de aplicação do abuso do poder político.** 18. Quanto à análise das MPs 215/2013 e 226/2014, sob o enfoque do abuso do poder político, entende-se que não há prova suficiente para a caracterização do abuso, além disso, **na existência de dúvida acerca da finalidade eleitoral, elemento essencial para a ocorrência do abuso do poder econômico, milita em favor do gestor público a presunção de legitimidade do ato administrativo.** 19. Conforme José dos Santos Carvalho Filho, apoiado na lição de Manuel Diez, os atos administrativos, quando editados, trazem em si a presunção de legitimidade, ou seja, a presunção de que nasceram em conformidade com as devidas normas legais. 20. Ainda que se pudesse afirmar que a política tributária implementada pelo Governador do Paraíba com a edição da MP 215/2013 tivesse um mínimo de finalidade eleitoreira, elemento essencial para o reconhecimento do abuso do poder político na seara eleitoral, tal fato não teria sido o bastante para revelar gravidade suficiente para desequilibrar a disputa entre os candidatos, sobretudo se considerado que, com a alteração da Lei 10.312/2014 pela MP 226/2014, os eventuais beneficiários da medida passaram a ter até o dia 15 de dezembro de 2014 - data após os dois turnos das eleições de 2014 - para usufruírem da remissão concedida pela MP 215/2013. 21. **A partir do conjunto probatório dos autos, não é possível reconhecer, com grau de certeza, a caracterização do abuso do poder político, além do que o abuso de poder não pode ser presumido.** [...] 23. Os elementos trazidos aos autos **afastam a caracterização do abuso do poder político que tenha dado força desproporcional à candidatura dos recorridos de forma a comprometer a igualdade da disputa e a legitimidade do pleito.** [...]"

(Ac. de 24.4.2018 no RO nº 171821, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho.)

Reitere-se que, na situação concreta, está-se diante de mero pagamento de parcela da gratificação natalina, direito incontestavelmente devido aos servidores públicos estaduais, anteriormente à data fixada como limite máximo para tanto, ou seja, trata-se de ato administrativo que guarda plena conformidade com o ordenamento jurídico, não se confundindo eventual repercussão social positiva dessa medida com o abuso de poder.

Cabível registrar, ainda, que o efetivo pagamento da primeira parcela da gratificação ocorrerá no último dia útil do mês de outubro, e o da segunda no último dia útil do mês de novembro, ou seja, após a realização do segundo turno das eleições de 2022.

**Ante o exposto**, conclui-se que o pagamento da gratificação natalina antes da data limite fixada pelos artigos 35, parágrafo único, da Constituição Estadual, e 104, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994 - até o dia 20 de dezembro do exercício da competência - é juridicamente possível e não viola a legislação que rege o processo eleitoral.

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, 17 de outubro de 2022.

THIAGO JOSUE BEN,  
Procurador(a) do Estado.

NUP 00100.000566/2022-27  
PROA 22/1000-0017304-1

---

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000566202227 e da chave de acesso 05be8f82

---



Documento assinado eletronicamente por THIAGO JOSUE BEN, com certificado A1 institucional ([supp.pge.rs.gov.br](https://supp.pge.rs.gov.br)), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3863 e chave de acesso 05be8f82 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](https://supp.pge.rs.gov.br)). Data e Hora: 17-10-2022 08:59. Número de Série: 5960142014856271731. Emissor: AC VALID BRASIL v5.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

---

NUP 00100.000566/2022-27

PROA 22/1000-0017304-1

**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 orientar a **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL**.

Encaminhe-se o presente Parecer à **SECRETARIA DA FAZENDA** e à **CASA CIVIL**, para ciência e providências.

**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) 00100000566202227 e da chave de acesso 05be8f82

---



Documento assinado eletronicamente por EDUARDO CUNHA DA COSTA, com certificado A1 institucional ([supp.pge.rs.gov.br](https://supp.pge.rs.gov.br)), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3868 e chave de acesso 05be8f82 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](https://supp.pge.rs.gov.br)). Data e Hora: 17-10-2022 11:11. Número de Série: 5960142014856271731. Emissor: AC VALID BRASIL v5.