



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

NUP 00100.000263/2023-95

PROA 23/1900-0004084-0

PARECER N° 20.150/23

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. GRATIFICAÇÃO DE DIREÇÃO E VICE-DIREÇÃO DE ESCOLA. POSSIBILIDADE DE INCORPORAÇÃO. ARTIGO 4.º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 78/20. REGRAMENTO DE TRANSIÇÃO. ARTIGO 42 DA LEI N.º 15.935/20. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO.

1. O parágrafo único do artigo 4.º da Emenda Constitucional n.º 78/20 contém regra pertencente ao chamado regime de transição, mecanismo muito utilizado na ambiência do Direito Previdenciário à conta da relação de longo prazo que se estabelece nesse tipo de vínculo entre a Administração e o servidor, e tem como objetivo mitigar, em curto prazo, a eficácia social das normas menos benéficas aos segurados do regime de previdência deste Estado.

2. Nessa ordem de ideias, conquanto o artigo 1.º, inciso IV, da EC n.º 78/20 ter introduzido no ordenamento constitucional estadual proibição de incorporação de vantagens à remuneração ou aos proventos de inatividade, o artigo 4.º, parágrafo único, do mesmo texto reformador prevê regra de transição que garante o direito à incorporação dessas parcelas remuneratórias aos proventos de aposentadoria para aqueles servidores efetivos que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003, de acordo com as normas a serem estabelecidas em lei.

3. Com a determinação constitucional, foram editadas as Leis n.º 15.450/20 e n.º 15.451/20, que fixam, nos artigos 3.º e 7.º, respectivamente, os requisitos para o exercício do direito garantido no parágrafo único do artigo 4.º da EC n.º 78/20.

4. A recente Lei n.º 15.935/23 foi editada primordialmente com a finalidade de instituir o novo quadro geral dos cargos em comissão e funções gratificadas do Poder Executivo, bem como, no que aqui possui pertinência, disciplinar a gratificação pelo exercício de direção e de vice-direção de escola da rede pública estadual de ensino quanto à apuração de seu valor, tendo seu artigo 42, caput, vedado, como regra geral, a incorporação das vantagens dispostas nesse diploma legal aos proventos de inatividade, em atenção ao comando constitucional inserto no artigo 33, § 10, da Carta Farroupilha, mas prevendo,

em sua parte final, a possibilidade de incorporação para aqueles servidores alcançados pelo artigo 3.º da Lei n.º 15.450/20, em observância ao ditame apostado no artigo 4.º, parágrafo único, da EC n.º 78/20, silenciando, no entanto, quanto à regra de transição do artigo 7.º da Lei n.º 15.451/20.

5. Nesse contexto, à vista da salvaguarda concedida pela regra de transição do parágrafo único do artigo 4.º da EC n.º 78/20, somente norma de igual hierarquia pode revogar o direito à incorporação de vantagens temporárias para o grupo de servidores destinatários da proteção constitucional, devendo a legislação infraconstitucional cingir-se a disciplinar os requisitos e critérios para o exercício desse direito.

6. Assim, para a integral conformação do artigo 42 da Lei n.º 15.935/23 à garantia assegurada pelo parágrafo único do artigo 4.º da EC n.º 78/20, impõe-se seja conferida interpretação conforme a Constituição no sentido de que o artigo 7.º da Lei n.º 15.451/20 se insere entre as exceções já expressamente elencadas no artigo 42, caput, da lei sob lupa, a bem de garantir o exercício do direito à incorporação da gratificação de direção e vice-direção de escola de que trata o artigo 16 deste diploma legal aos membros do magistério que preencherem os requisitos do artigo 7.º da Lei n.º 15.451/20, somadas as regras adicionais dos §§ 1.º a 3.º do artigo 42.

7. Para os pedidos de aposentadoria protocolados até a data anterior ao início de vigência do artigo 16 da Lei n.º 15.935/20, a incorporação das gratificações de direção e vice-direção de escola deverá observar integralmente o regramento engendrado pelo artigo 7.º da Lei n.º 15.451/20, inclusive no que tange aos valores discriminados no Anexo II deste diploma legal, em atenção ao princípio da proteção da confiança, como reiteradamente vem sendo preconizado por este Órgão Consultivo da PGE, a exemplo do Parecer n.º 18.357/20.

AUTORA: ANNE PIZZATO PERROT

Aprovado em 10 de agosto de 2023.

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000263202395 e da chave de acesso fdf541f3



Documento assinado eletronicamente por ARTUR PAULO SANTOS DE MIRANDA, 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 9734 e chave de acesso fdf541f3 no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ARTUR PAULO SANTOS DE MIRANDA, com certificado A1 institucional (supp.pge.rs.gov.br). Data e Hora: 10-08-2023 09:14. Número de

Série: 9175295456435510057. Emissor: AC VALID BRASIL v5.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. GRATIFICAÇÃO DE DIREÇÃO E VICE-DIREÇÃO DE ESCOLA. POSSIBILIDADE DE INCORPORAÇÃO. ARTIGO 4.º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 78/20. REGRAMENTO DE TRANSIÇÃO. ARTIGO 42 DA LEI N.º 15.935/20. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO.

1. O parágrafo único do artigo 4.º da Emenda Constitucional n.º 78/20 contém regra pertencente ao chamado regime de transição, mecanismo muito utilizado na ambiência do Direito Previdenciário à conta da relação de longo prazo que se estabelece nesse tipo de vínculo entre a Administração e o servidor, e tem como objetivo mitigar, em curto prazo, a eficácia social das normas menos benéficas aos segurados do regime de previdência deste Estado.

2. Nessa ordem de ideias, conquanto o artigo 1.º, inciso IV, da EC n.º 78/20 ter introduzido no ordenamento constitucional estadual proibição de incorporação de vantagens à remuneração ou aos proventos de inatividade, o artigo 4.º, parágrafo único, do mesmo texto reformador prevê regra de transição que garante o direito à incorporação dessas parcelas remuneratórias aos proventos de aposentadoria para aqueles servidores efetivos que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003, de acordo com as normas a serem estabelecidas em lei.

3. Com a determinação constitucional, foram editadas as Leis n.º 15.450/20 e n.º 15.451/20, que fixam, nos artigos 3.º e 7.º, respectivamente, os requisitos para o exercício do direito garantido no parágrafo único do artigo 4.º da EC n.º 78/20.

4. A recente Lei n.º 15.935/23 foi editada primordialmente com a finalidade de instituir o novo quadro geral dos cargos em comissão e funções gratificadas do Poder Executivo, bem como, no que aqui possui pertinência, disciplinar a gratificação pelo exercício de direção e de vice-direção de escola da rede pública estadual de ensino quanto à apuração de seu valor, tendo seu artigo 42, *caput*, vedado, como regra geral, a incorporação das vantagens dispostas nesse diploma legal aos proventos de inatividade, em atenção ao comando constitucional inserto no artigo 33, § 10, da Carta Farroupilha, mas prevendo, em sua parte final, a possibilidade de incorporação para aqueles servidores alcançados pelo artigo 3.º da Lei n.º 15.450/20, em observância ao ditame apostado no artigo 4.º, parágrafo único, da EC n.º 78/20, silenciando, no entanto, quanto à regra de transição do artigo 7.º da Lei n.º 15.451/20.

5. Nesse contexto, à vista da salvaguarda concedida pela regra de transição do parágrafo único do artigo 4.º da EC n.º 78/20, somente norma de igual

hierarquia pode revogar o direito à incorporação de vantagens temporárias para o grupo de servidores destinatários da proteção constitucional, devendo a legislação infraconstitucional cingir-se a disciplinar os requisitos e critérios para o exercício desse direito.

6. Assim, para a integral conformação do artigo 42 da Lei n.º 15.935/23 à garantia assegurada pelo parágrafo único do artigo 4.º da EC n.º 78/20, impõe-se seja conferida interpretação conforme a Constituição no sentido de que o artigo 7.º da Lei n.º 15.451/20 se insere entre as exceções já expressamente elencadas no artigo 42, *caput*, da lei sob lupa, a bem de garantir o exercício do direito à incorporação da gratificação de direção e vice-direção de escola de que trata o artigo 16 deste diploma legal aos membros do magistério que preencherem os requisitos do artigo 7.º da Lei n.º 15.451/20, somadas as regras adicionais dos §§ 1.º a 3.º do artigo 42.

7. Para os pedidos de aposentadoria protocolados até a data anterior ao início de vigência do artigo 16 da Lei n.º 15.935/20, a incorporação das gratificações de direção e vice-direção de escola deverá observar integralmente o regramento engendrado pelo artigo 7.º da Lei n.º 15.451/20, inclusive no que tange aos valores discriminados no Anexo II deste diploma legal, em atenção ao princípio da proteção da confiança, como reiteradamente vem sendo preconizado por este Órgão Consultivo da PGE, a exemplo do Parecer n.º 18.357/20.

1. Trata-se de consulta jurídica encaminhada pela Secretaria da Educação (SEDUC) acerca da interpretação a ser conferida ao artigo 42 da Lei n.º 15.935/23, no que toca ao regramento de transição previsto no artigo 7.º da Lei n.º 15.451/20.

Questiona-se, igualmente, se a vedação contida no sobredito dispositivo legal se aplica aos pedidos de inativação protocolados até 28.02.23, tendo em conta que as alterações vazadas no artigo 16 da Lei n.º 15.935/23 passaram a vigor somente a partir de 1.º.03.23.

O processo administrativo eletrônico vem deflagrado por requerimento de aposentadoria formulado por membro do magistério estadual em que pleiteia a incorporação da gratificação de vice-direção de escola.

Com a juntada das certidões necessárias para a análise do pedido, o expediente foi remetido ao Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPE PREV), tendo a Gerência de Aposentadoria da autarquia previdenciária lançado entendimento pelo não cabimento da incorporação da gratificação de vice-diretor em face da proibição inserta no artigo 42 da Lei n.º 15.935/23, ocasião em que foi determinada a retificação do requerimento inaugural para fins de exclusão da incorporação dessa vantagem.

Com o retorno do proa à SEDUC, a Diretora do Departamento de Recursos Humanos solicita manifestação da Assessoria Jurídica da pasta sobre a orientação exarada pelo IPE PREV.

A Coordenadora Setorial do Sistema de Advocacia de Estado atuante na SEDUC, a seu turno, tece considerações sobre a matéria e, ao final, veicula os seguintes questionamentos:

a) considerando-se que a vigência das alterações introduzidas pelo art. 16 da Lei 15.935/23 se deu a partir de 01/03/2023, conforme o art. 48, I, da referida lei, incide para os pedidos de aposentadoria protocolados até 28/02/2023 o disposto no artigo 7º da Lei nº 15.451/20, tendo-se como base os valores então previstos no Anexo II da citada lei?

b) considerando-se a ausência de ressalva no artigo 42 da Lei 15.935/23 quanto ao disposto no art. 7º da Lei nº 15.451/20, é cabível a interpretação de que não houve a derrogação pela superveniência da Lei nº 15.935/23? Outrossim, pode-se entender que as regras de transição para a incorporação das gratificações previstas nos parágrafos do art. 42 também se aplicam à incorporação da gratificação de direção e de vice-direção por força do disposto no art. 43 da Lei 15.935/23?

Com o aval da Secretária da Educação, o processo foi encaminhado à PGE e a mim distribuído.

É o que cabia relatar.

2. A Lei n.º 15.935/23 foi editada primordialmente com a finalidade de instituir o novo quadro geral dos cargos em comissão e funções gratificadas do Poder Executivo, bem como, no que aqui possui pertinência, disciplinar a gratificação pelo exercício de direção e de vice-direção de escola da rede pública estadual de ensino quanto à apuração de seu valor, tendo seu artigo 16 introduzido a seguinte modificação na Lei n.º 6.672/74:

Art. 16. Na Lei nº 6.672, de 22 de abril de 1974, que institui o Estatuto e Plano de Carreira do Magistério Público do Rio Grande do Sul, ficam introduzidas as seguintes modificações:

I - no art. 70, o § 3º passa a ter a seguinte redação:

“Art. 70.
.....

§ 3º As gratificações pelo exercício de direção e de vice-direção de Escola da Rede Pública Estadual de Ensino, observado o disposto na Lei nº 10.576, de 14 de novembro de 1995, terão seu valor fixado conforme o disposto no art. 70-F desta Lei.

.....”;

II - fica incluído o Capítulo III-F, com a seguinte redação:

“CAPÍTULO III-F

DA GRATIFICAÇÃO PELO EXERCÍCIO DE DIREÇÃO E VICE-DIREÇÃO DE ESCOLA

Art. 70-F. As gratificações pelo exercício de direção e de vice-direção de Escola da Rede Pública Estadual de Ensino terão o seu valor obtido a partir da multiplicação do respectivo fator, conforme definido na tabela constante do Anexo II desta Lei, pelo valor básico, segundo a classificação das unidades escolares em sete níveis, de acordo com o número de alunos matriculados, segundo dados do Censo Escolar do ano anterior ao da apuração, com as etapas ofertadas e com os turnos de funcionamento, observado o seguinte enquadramento:

I - Nível 1: escola com até 50 alunos matriculados, independentemente das etapas ofertadas, com um único turno de funcionamento;

II - Nível 2: escola com até 50 alunos matriculados, independentemente das etapas ofertadas, com pelo menos dois turnos de funcionamento;

III - Nível 3: escola tendo entre 51 e 150 alunos matriculados, independentemente das etapas ofertadas e dos turnos de funcionamento;

IV - Nível 4: escola tendo entre 151 e 300 alunos matriculados, independentemente das etapas ofertadas e dos turnos de funcionamento;

V - Nível 5:

a) escola tendo entre 301 e 500 alunos matriculados, independentemente das etapas ofertadas, com funcionamento em pelo menos dois turnos; ou

b) escola, independentemente do número de alunos matriculados, com oferta de educação de jovens e adultos, educação indígena, educação especial, educação quilombola e educação junto à Fundação de Atendimento Socioeducativo – FASE – e ao Centro de Atendimento Sócio-Educativo – CASE;

VI - Nível 6: escola tendo entre 501 e 1000 alunos matriculados, independentemente das etapas ofertadas, com funcionamento em pelo menos dois turnos;

VII - Nível 7:

a) escola com mais de 1000 alunos matriculados, independentemente das etapas ofertadas, com funcionamento em pelo menos dois turnos; ou

b) escola, independentemente do número de alunos matriculados e das etapas ofertadas, com funcionamento em três turnos ou em regime de internato ou em turno integral.

§ 1º O valor básico para aplicação dos fatores definidos no Anexo II desta Lei fica fixado em R\$ 1.300,00 (mil e trezentos reais) para a carga horária de 40 (quarenta) horas semanais.

§ 2º O pagamento da gratificação de direção será proporcional à carga de 30 (trinta) horas semanais quando a unidade escolar tiver turno único de funcionamento.

§ 3º Os fatores definidos no Anexo II desta Lei para a gratificação de vice-direção correspondem à carga horária de 20 (vinte) horas semanais.

§ 4º A gratificação do Vice-Diretor Geral será correspondente à carga horária de 40 (quarenta) horas semanais do fator do nível 7 relativo à gratificação de vice-direção, na hipótese de que trata o § 1º do art. 15 da Lei nº 10.576/95.

§ 5º A Secretaria da Educação publicará anualmente, no mês de janeiro, a classificação das escolas nos níveis previstos neste artigo, com base no Censo Escolar do ano anterior.

§ 6º A remuneração decorrente das gratificações de que trata este artigo não servirá de base de cálculo para qualquer outra parcela remuneratória.”; III - o Anexo II passa a ter a seguinte redação:

"ANEXO II

Tabela de Valores das Gratificações de Diretor e Vice-Diretor de Escola

| <i>Níveis</i> | <i>Fator de Cálculo do Valor da Gratificação de Diretor de Escola (40h)</i> | <i>Fator de Cálculo do Valor da Gratificação de Vice-Diretor de Escola (20h)</i> |
|---------------|---|--|
| 07 | 2,3077 | 1,00 |
| 06 | 2,0077 | 0,8532 |
| 05 | 1,7462 | 0,7421 |
| 04 | 1,5231 | 0,6473 |
| 03 | 1,3240 | 0,5627 |
| 02 | 1,1540 | - |
| 01 | 1,0000 | - |

Art. 17. Para o ano de 2023, a Secretaria da Educação publicará a classificação das escolas nos níveis de que trata o art. 70-F da Lei nº 6.672/74 até o dia 1º de março de 2023.

Mais adiante, o referido diploma legal assim determina em seu artigo 42:

Art. 42. É vedada a incorporação dos cargos em comissão ou funções gratificadas integrantes do Novo Quadro Geral dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Poder Executivo instituído por esta Lei à remuneração do cargo efetivo, emprego público ou aos proventos de inatividade, ressalvado o disposto no art. 3º da Lei Complementar nº 15.450, de 17 de fevereiro de 2020, e no art. 7º da Lei Complementar nº 15.602, de 16 de março de 2021, conforme as regras adicionais constantes dos §§ 1º a 3º deste artigo.

§ 1º As funções gratificadas de que trata o “caput” deste artigo somente poderão ser incorporadas aos proventos de inatividade dos servidores que preencham os requisitos do art. 3º, “caput” e incisos I e II, da Lei Complementar nº 15.450/20, à razão de 1% (um por cento) do valor da respectiva gratificação por mês de efetivo exercício e contribuição.

§ 2º Aos servidores que preencham os requisitos do art. 3º, “caput” e incisos I e II, da Lei Complementar nº 15.450/20 e não optem pela incorporação proporcional de função gratificada integrante do Novo Quadro Geral dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Poder Executivo instituído por esta Lei, na forma do § 1º deste artigo, fica assegurada a incorporação aos seus proventos, no momento de sua inativação, independentemente da data em que esta se dê, da função gratificada ocupada na data da entrada em vigor desta Lei, ainda que por esta tenha sido extinta.

§ 3º Aos servidores que preenchem os requisitos do § 1º do art. 3º da Lei Complementar nº 15.450/20 fica assegurada a incorporação aos seus proventos, no momento de sua inativação, independentemente da data em que esta se dê, de uma parcela de valor correspondente:

I - à média aritmética simples, calculada na forma do disposto no inciso I do § 1º do art. 3º da Lei Complementar nº 15.450/20, considerando, em sua composição, o tempo de efetivo exercício e contribuição sobre as funções gratificadas extintas por esta Lei, bem como sobre as integrantes do Novo Quadro Geral dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Poder Executivo instituído por esta Lei; ou

II - ao valor equivalente a 1% (um por cento), por mês de efetivo exercício e contribuição, da função gratificada integrante do Novo Quadro Geral dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Poder Executivo instituído por esta Lei, deduzido de 1% (um por cento) por cada mês de recebimento e contribuição faltante, a contar da data de entrada em vigor da Lei Complementar nº 15.450/20, para o preenchimento dos requisitos legais para inativação com proventos integrais; ou

III - ao valor total da gratificação ocupada na data da entrada em vigor desta Lei, ainda que por ela tenha sido extinta, deduzido de 1% (um por cento) por cada mês de recebimento e contribuição faltante, a contar da data de entrada em vigor da Lei Complementar nº 15.450/20, para o preenchimento dos requisitos legais para inativação com proventos integrais, considerando, para todos os fins, o tempo de efetivo exercício e contribuição sobre as funções gratificadas integrantes do Novo Quadro Geral dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Poder Executivo instituído por esta Lei.

§ 4º Aplica-se o disposto neste artigo, combinado com as regras do art. 3º da Lei Complementar nº 15.450/20, aos militares estaduais, na forma do art. 7º da Lei Complementar nº 15.602/21.

O regramento do artigo 42 é aplicável à gratificação de direção e vice-direção de escola por força da disposição expressa no artigo 43 do mesmo diploma legal:

Art. 43. **Aplica-se o disposto** nos arts. 39, 40, 41 e **42** desta Lei à remuneração dos dirigentes de autarquias, fundações públicas e entidades e órgãos especiais de que trata o Capítulo II, às gratificações de comando de que trata o Capítulo III, **às gratificações pelo exercício de direção e de vice-direção de Escola de que trata o Capítulo IV**, aos quadros de cargos em comissão e funções gratificadas de lotação privativa de que trata o Capítulo V, todos desta Lei.

O *caput* do artigo 42 estampa, como regra geral, em cumprimento ao comando do artigo 33, § 10, da Carta Farroupilha, a vedação de incorporação das parcelas pecuniárias dispostas neste normativo legal à remuneração ou aos proventos do servidor, preceito esse que vem excepcionado na parte final do artigo 42, no que toca ao regramento de transição de que trata o artigo 3.º da Lei n.º 15.450/20, em atenção ao artigo 4.º, parágrafo único, da Emenda Constitucional n.º 78/20, desde que observadas as diretrizes dos §§ 1.º a 3.º deste preceptivo legal.

Vale ainda mencionar que o § 4.º do artigo 42 em comento determina expressamente aplicação deste normativo, combinada com as disposições do artigo 3.º da Lei n.º

15.450/20, aos militares estaduais.

No entanto, o artigo 42 em voga silencia no que concerne ao regramento previdenciário de transição contido no artigo 7.º da Lei n.º 15.451/20, que contém as mesmas hipóteses de incorporação de vantagens pecuniárias aos proventos descritas no artigo 3.º da Lei n.º 15.450/20, sendo aquele dirigido aos membros do magistério público estadual e este ao restante dos servidores públicos civis das mais diversas carreiras.

A principal questão que se agita agora é se esse silêncio advém de lacuna legislativa, a permitir uma interpretação integrativa do dispositivo, de modo a incluir o artigo 7.º da Lei n.º 15.451/20 no mesmo quadrante de exceção reservado ao artigo 5.º da Lei n.º 15.450/20.

Em que pese já ser entendimento assente na jurisprudência pátria a inexistência de direito adquirido a regime jurídico previdenciário, capitaneado pelo intérprete máximo da Constituição Federal, (Vide, *v.g.*, ADI n.º 4420 e RE n.º 409.295 AgR/RS), igualmente têm acolhida em nosso ordenamento jurídico os chamados regimes de transição, mecanismos de direito intertemporal manejados para resolver o conflito de leis no tempo e vocacionados a evitar ruptura traumática de um sistema legal para outro, em atuação derivativa do princípio da segurança jurídica.

Nesse sentido, colhe-se os ensinamentos doutrinários de Gilmar Ferreira Mendes:

A revisão radical de determinados modelos jurídicos ou a adoção de novos sistemas ou modelos suscita indagações relevantes no contexto da segurança jurídica, tornando imperativa a adoção de cláusulas de transição nos casos de mudança radical de um dado instituto ou estatuto jurídico.

Daí por que se considera, em muitos sistemas jurídicos, que, em casos de mudança de regime jurídico, a não adoção de cláusulas de transição poderá configurar omissão legislativa institucional grave.

Assim, ainda que não se possa invocar a ideia de direito adquirido para a proteção das chamadas situações estatutárias ou que se não possa reivindicar direito adquirido a instituto jurídico, não pode o legislador ou Poder Público em geral, sem ferir o princípio da segurança jurídica, fazer *tabula rasa* das situações jurídicas consolidadas ao longo do tempo. (MENDES, Gilmar Ferreira. in Curso de Direito Constitucional. 10.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, 394)

Virgílio Afonso da Silva assim ilustra o objetivo das regras de transição no Direito Previdenciário:

Em relação ao futuro, por razões até mesmo intuitivas, não se pode esperar segurança absoluta. Ainda assim, mesmo nos casos em que aquilo que era previsto não possa mais ser realizado, a garantia de segurança jurídica não pode ser esvaziada por completo. Ela demanda ao menos a criação de regras de transição. Um exemplo pode ser ilustrativo: se alguém trabalhou por décadas e contribuiu para um determinado modelo de previdência social e, um ano antes de preencher os requisitos para a aposentadoria, esse modelo é

radicalmente alterado, com a conseqüente redução de valores que serão recebidos após a aposentadoria, a garantia de segurança jurídica, ainda que não seja capaz de impedir por completo a mudança, demanda regras de transição que levem em consideração o quão justificada era a expectativa de direito. Assim, quem estava prestes a se aposentar, por ter uma expectativa clara de receber os benefícios calculados pelo modelo antigo, deverá ser abarcado por uma regra de transição que lhe garanta, no novo modelo, benefícios calculados pelo modelo antigo, deverá ser abarcado por uma regra de transição que lhe garanta, no novo modelo, benefícios que, se não idênticos, deverão ser muito semelhantes aos do modelo antigo. Já para quem havia entrado no mercado de trabalho pouco antes da mudança das regras da previdência, a expectativa de se aposentar, décadas depois, com base no modelo antigo dificilmente seria justificável. Como se percebe, expectativa, aqui, não é simplesmente um sentimento pessoal, mas algo que demanda justificativa robusta. (SILVA, Virgílio Afonso da. in Direito Constitucional Brasileiro. 1.ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 241)

É nesse contexto, pois, que será examinada a presente consulta.

Para tanto, impende, por primeiro, a reprodução do artigo 4.º, parágrafo único, da Emenda à Constituição Estadual n.º 78/20, que garantiu o direito à incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função gratificada ou de cargo em comissão aos proventos de inatividade em relação aos servidores que tenham ingressado no serviço público até 31 de dezembro de 2003, em clara manifestação de típica cláusula de transição destinada à preservação de direitos previdenciários:

Art. 4.º Não se aplica o disposto no § 10 do art. 33 da Constituição do Estado a parcelas remuneratórias decorrentes de incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão efetivada até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

Parágrafo único. Lei disporá acerca das regras de transição para a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão aos proventos de inatividade dos servidores que tenham direito à inativação com proventos equivalentes à remuneração integral do cargo efetivo e tenham ingressado no serviço público até 31 de dezembro de 2003, vedada a incorporação à remuneração do servidor em atividade, bem como a percepção de proventos em valor superior ao da remuneração do cargo efetivo acrescida das parcelas de que trata o “caput” percebidas no momento da aposentadoria.

Em cumprimento ao comando constitucional acima, foram editadas as Leis n.º 15.450/20 e n.º 15.451/20, que estabelecem, nos artigos 3.º e 7.º, respectivamente, os requisitos para o exercício do direito garantido no parágrafo único do artigo 4.º da EC n.º 78/20, nos seguintes termos:

Lei n.º 15.450/20:

Art. 3º É assegurada a incorporação de parcelas remuneratórias decorrentes de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão aos proventos de inatividade dos servidores que, na data da entrada em vigor

desta Lei Complementar, tenham, cumulativamente:

I - exercido função de confiança, cargo em comissão ou percebido vantagens de caráter temporário incorporáveis aos proventos nos termos da legislação então vigente, por um período mínimo de 5 (cinco) anos consecutivos ou 10 (dez) intercalados; e

II - preenchido os requisitos para inativação com proventos integrais equivalentes à totalidade da remuneração no cargo efetivo, desde que, no momento da inativação, estejam no efetivo exercício de função de confiança ou de cargo em comissão ou percebendo vantagens de caráter temporário incorporáveis aos proventos nos termos da legislação então vigente, independentemente da data da inativação.

§ 1º Aos servidores que tenham direito à inativação com proventos equivalentes à remuneração integral do cargo efetivo, que tenham ingressado no serviço público até 31 de dezembro de 2003 e não se enquadrem nas hipóteses do “caput”, desde que, cumulativamente, tenham, a qualquer tempo, exercido, por um período mínimo de 5 (cinco) anos consecutivos ou 10 (dez) intercalados, e estejam, no momento da inativação, no efetivo exercício de função de confiança, cargo em comissão ou percebido vantagens de caráter temporário incorporáveis aos proventos nos termos da legislação então vigente, será assegurada a incorporação aos seus proventos, no momento de sua inativação, independentemente da data em que esta se dê, de uma parcela de valor correspondente:

I - à média aritmética simples, proporcional ao número de anos completos de recebimento e contribuição, contínuos ou intercalados, em relação ao tempo total exigido para a inativação, do acréscimo remuneratório decorrente de vantagens, de caráter temporário e incorporáveis aos proventos nos termos da legislação vigente, vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão, bem como aquelas percebidas a título de gratificação ou adicional de incentivo ou em razão do local ou das circunstâncias em que desempenhadas as suas atribuições; ou

II - ao valor total da gratificação, cargo em comissão ou adicional, deduzido de 1% (um por cento) por cada mês de recebimento e contribuição faltante, a contar da data de entrada em vigor desta Lei Complementar, para o preenchimento dos requisitos legais para inativação com proventos integrais.

Lei n.º 15.451/20:

Art. 7º Fica vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo ou aos proventos de inatividade ou pensão, observado o disposto neste artigo.

§ 1º É assegurada a incorporação de parcelas remuneratórias decorrentes de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão aos proventos de inatividade dos membros do Magistério Público Estadual que, na data da entrada em vigor desta Lei, tenham, cumulativamente:

I - exercido função de confiança, cargo em comissão ou percebido vantagens de caráter temporário incorporáveis aos proventos nos termos da legislação então vigente, por um período mínimo de 5 (cinco) anos consecutivos ou 10 (dez) intercalados; e

II - preenchido os requisitos para inativação com proventos integrais equivalentes à totalidade da remuneração no cargo efetivo, desde que, no momento da inativação, estejam no efetivo exercício de função de confiança ou de cargo em comissão ou

percebendo vantagens de caráter temporário incorporáveis aos proventos nos termos da legislação então vigente, independentemente da data da inativação.

§ 2º Aos membros do Magistério Público Estadual que tenham direito à inativação com proventos equivalentes à remuneração integral do cargo efetivo, que tenham ingressado no serviço público até 31 de dezembro de 2003 e não se enquadrem nas hipóteses do § 1º, desde que, cumulativamente, tenham, a qualquer tempo, exercido, por um período mínimo de 5 (cinco) anos consecutivos ou 10 (dez) intercalados, e estejam, no momento da inativação, no efetivo exercício de função de confiança, cargo em comissão ou percebido vantagens de caráter temporário incorporáveis aos proventos nos termos da legislação então vigente, será assegurada a incorporação aos seus proventos, no momento de sua inativação, independentemente da data em que esta se dê, de uma parcela de valor correspondente:

I - à média aritmética simples, proporcional ao número de anos completos de recebimento e contribuição, contínuos ou intercalados, em relação ao tempo total exigido para a inativação, do acréscimo remuneratório decorrente de vantagens, de caráter temporário e incorporáveis aos proventos nos termos da legislação vigente, vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão, bem como aquelas percebidas a título de gratificação ou adicional de incentivo ou em razão do local ou das circunstâncias em que desempenhadas as suas atribuições; ou

II - ao valor total da gratificação, cargo em comissão ou adicional, deduzido de 1% (um por cento) por cada mês de recebimento e contribuição faltante, a contar da data de entrada em vigor desta Lei, para o preenchimento dos requisitos legais para inativação com proventos integrais.

Veja-se, portanto, que o direito à incorporação das vantagens em si vem resguardado por norma de estatura constitucional, tendo a legislação infraconstitucional apenas regulado seu exercício de acordo com as condições nela estipuladas.

Como consequência disso, tem-se que somente norma de igual envergadura pode suprimir o direito aposto no parágrafo único do artigo 4.º da EC n.º 78/20.

Nesse liame de ideias, então, a interpretação literal do artigo 42 da Lei n.º 15.935/23 no sentido de proscrição do direito de incorporação das gratificações de direção e vice-direção de escola, a revelar a revogação do artigo 7.º da Lei n.º 15.451/20 quanto a essa vantagem, não parece trilhar o melhor caminho hermenêutico, já que colide frontalmente com a disposição constitucional que garante a possibilidade de incorporação das vantagens temporárias aos proventos para os servidores que tenham ingressado no serviço público até 31 de dezembro de 2003, desde que preenchidos os requisitos disciplinados pela legislação infraconstitucional.

Assim é que se faz necessária a utilização da ferramenta exegética de interpretação conforme a Constituição, de modo a conformar o texto legal ao ditame constitucional.

A premissa desse instrumento hermenêutico vem alicerçada no pilar de que todas as leis são editadas em consonância com a Lei Maior e em reconhecimento à sua supremacia, afastando-se, assim, qualquer exegese contrária à Constituição.

Sobre o tema, novamente calha trazer à baila a lição de Gilmar Ferreira Mendes:

Também entre nós utilizam-se doutrina e jurisprudência de uma fundamentação diferenciada para justificar o uso da interpretação conforme a Constituição. **Ressalte-se, por um lado, que a supremacia da Constituição impõe que todas as normas jurídicas ordinárias sejam interpretadas em consonância com seu texto.** Em favor da admissibilidade da interpretação conforme a Constituição, milita também a presunção da constitucionalidade da lei, fundada na ideia de que o legislador não poderia ter pretendido votar lei inconstitucional. (*in Jurisdição constitucional*. O controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 270).

Oportuno consignar, ainda, que o Supremo Tribunal Federal adota a técnica de interpretação conforme a Constituição não só nas hipóteses de supressão de um ou mais significados possíveis do texto legal, como também nos casos de lacuna legislativa, de forma a incluir na norma ordinária elemento obrigatório faltante, de modo a amoldá-la à Carta Magna.

Nesse diapasão, cabe citar, ilustrativamente, o aresto infra:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.160/2018 DO DISTRITO FEDERAL. RECONHECIMENTO COMO ENTIDADE FAMILIAR DE UNIÃO ESTÁVEL ENTRE PESSOAS DO MESMO SEXO PARA IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE VALORIZAÇÃO DA FAMÍLIA NO DISTRITO FEDERAL. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. PARCIAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Inexistência de inconstitucionalidade formal. Dispositivo de lei distrital (art. 2, I) que disciplina entidade familiar como o núcleo social formado a partir da união entre homem e mulher, por meio de casamento ou união estável. Disciplina semelhante à do art. 1.723, caput, do Código Civil, cuja constitucionalidade já foi examinada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADI 4.277 e ADPF 132).

2. Inconstitucionalidade material e interpretação conforme. A única interpretação do artigo 2º, inciso I, que se mostra compatível com o texto constitucional é aquela que não exclua do conceito de entidade familiar, para fins de aplicação das políticas públicas previstas na Lei 6.160/2018, o reconhecimento de união estável contínua, pública e duradoura entre pessoas do mesmo sexo.

3. Ação Direta julgada PARCIALMENTE PROCEDENTE, para dar interpretação conforme à Constituição ao art. 2º, I, da Lei 6.160/2018 do Distrito Federal, nos termos acima especificados.(ADI 5971, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-210 DIVULG 25-09-2019 PUBLIC 26-09-2019)

Na mesma trilha, sinaliza o ministro Gilmar Mendes que o Supremo Tribunal Federal, ao adotar **"uma interpretação conforme à Constituição, restringindo o significado de certa expressão literal ou colmatando uma lacuna contida no regramento ordinário"**, não o faz de modo a afirmar **"propriamente a ilegitimidade da lei, limitando-se a ressaltar que uma dada interpretação é compatível com a Constituição, ou, ainda, que, para ser considerada constitucional, determinada norma necessita de um complemento (lacuna aberta) ou restrição (lacuna oculta – redução teleológica)"** (STF, Tribunal Pleno, Reclamação nº 4.335/AC, rel. min. GILMAR MENDES, julgamento em

20/3/2014).

Com efeito, partindo-se das premissas acima explanadas, e voltando ao caso em testilha, a única interpretação que se mostra alinhada com o comando constitucional do artigo 4.º, parágrafo único, da EC n.º 78/20 é no sentido de que o artigo 7.º da Lei n.º 15.451/20 se insere entre as exceções já expressamente apostas no artigo 42, *caput*, da Lei n.º 15.935/23, a bem de garantir o exercício do direito à incorporação da gratificação de direção e vice-direção de escola de que trata o artigo 16 deste diploma legal aos membros do magistério que preencherem os requisitos do artigo 7.º da Lei n.º 15.451/20, somadas as regras adicionais dos §§ 1.º a 3.º do artigo 42.

Assim, vai respondido o segundo questionamento vazado pelo consulente.

No que respeita à primeira indagação formulada, estando o artigo 7.º da Lei n.º 15.451/20 entre as exceções referidas no artigo 42, *caput*, da Lei n.º 15.935/23, consoante acima assentado, importante primeiramente enfatizar que, para a incorporação da vantagem criada pelo artigo 16 desse normativo legal, deverá o servidor observar o regramento veiculado nos três primeiros parágrafos do artigo 42.

Já no que toca aos pedidos de aposentadoria protocolados até a data anterior ao início de vigência do artigo 16 da Lei n.º 15.935/20, a incorporação das gratificações de direção e vice-direção de escola deverá observar integralmente o regramento engendrado pelo artigo 7.º da Lei n.º 15.451/20, inclusive no que tange aos valores discriminados no Anexo II deste diploma legal, em atenção ao princípio da proteção da confiança, como já reiteradamente vem sendo preconizado por este Órgão Consultivo da PGE, consoante se colhe, ilustrativamente, do seguinte excerto do Parecer n.º 18.357/20:

[...] a legislação vigente à época em que postulada a jubilação, independentemente do tempo em que a Administração demore para processar o pedido, é que deve pautar o regramento incidente na composição dos proventos, ainda que haja alteração legislativa ou fática após o protocolo do requerimento, não podendo o servidor ser pego de surpresa por fato que não deu causa, em atenção ao princípio maior da segurança jurídica, aqui desvelado por meio do mencionado princípio da proteção da confiança.

Por fim, a despeito de não ser objeto da presente consulta, convém alertar que se mostra equivocada a exigência de reformulação do requerimento inicial de aposentadoria para sua adequação aos parâmetros concebidos como corretos pela Administração, já que não se pode admitir restrição ao exercício geral do direito de petição plasmado no artigo 5.º, inciso XXXIV, da Constituição Federal, cabendo ao gestor público, ao se confrontar com pedido elaborado em desconformidade com os ditames legais, indeferir o pleito apresentado, de acordo com as regras contidas nos artigos 52 e seguintes da Lei n.º 15.612/21, que dispõe sobre o processo administrativo no Estado do Rio Grande do Sul.

3. Diante do acima exposto, traçam-se as seguintes conclusões:

a) O parágrafo único do artigo 4.º da Emenda Constitucional n.º 78/20 contém regra pertencente ao chamado regime de transição, mecanismo muito utilizado na ambiência do Direito Previdenciário à conta da relação de longo prazo que se estabelece nesse tipo de vínculo entre a

Administração e o servidor, e tem como objetivo mitigar, em curto prazo, a eficácia social das normas menos benéficas aos segurados do regime de previdência deste Estado.

b) Nessa ordem de ideias, conquanto o artigo 1.º, inciso IV, da EC n.º 78/20 ter introduzido no ordenamento constitucional estadual proibição de incorporação de vantagens à remuneração ou aos proventos de inatividade, o artigo 4.º, parágrafo único, do mesmo texto reformador prevê regra de transição que garante o direito à incorporação dessas parcelas remuneratórias aos proventos de aposentadoria para aqueles servidores efetivos que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003, de acordo com as normas a serem estabelecidas em lei.

c) Com a determinação constitucional, foram editadas as Leis n.º 15.450/20 e n.º 15.451/20, que fixam, nos artigos 3.º e 7.º, respectivamente, os requisitos para o exercício do direito garantido no parágrafo único do artigo 4.º da EC n.º 78/20.

d) A recente Lei n.º 15.935/23 foi editada primordialmente com a finalidade de instituir o novo quadro geral dos cargos em comissão e funções gratificadas do Poder Executivo, bem como, no que aqui possui pertinência, disciplinar a gratificação pelo exercício de direção e de vice-direção de escola da rede pública estadual de ensino quanto à apuração de seu valor, tendo seu artigo 42, *caput*, vedado, como regra geral, a incorporação das vantagens dispostas nesse diploma legal aos proventos de inatividade, em atenção ao comando constitucional inserto no artigo 33, § 10, da Carta Farroupilha, mas prevendo, em sua parte final, a possibilidade de incorporação para aqueles servidores alcançados pelo artigo 3.º da Lei n.º 15.450/20, em observância ao ditame apostado no artigo 4.º, parágrafo único, da EC n.º 78/20, silenciando, no entanto, quanto à regra de transição do artigo 7.º da Lei n.º 15.451/20.

e) Nesse contexto, à vista da salvaguarda concedida pela regra de transição do parágrafo único do artigo 4.º da EC n.º 78/20, somente norma de igual hierarquia pode revogar o direito à incorporação de vantagens temporárias para o grupo de servidores destinatários da proteção constitucional, devendo a legislação infraconstitucional cingir-se a disciplinar os requisitos e critérios para o exercício desse direito.

f) Assim, para a integral conformação do artigo 42 da Lei n.º 15.935/23 à garantia assegurada pelo parágrafo único do artigo 4.º da EC n.º 78/20, impõe-se seja conferida interpretação conforme a Constituição no sentido de que o artigo 7.º da Lei n.º 15.451/20 se insere entre as exceções já expressamente elencadas no artigo 42, *caput*, da lei sob lupa, a bem de garantir o exercício do direito à incorporação da gratificação de direção e vice-direção de escola de que trata o artigo 16 deste diploma legal aos membros do magistério que preencherem os requisitos do artigo 7.º da Lei n.º 15.451/20, somadas as regras adicionais dos §§ 1.º a 3.º do artigo 42.

g) Para os pedidos de aposentadoria protocolados até a data anterior ao início de vigência do artigo 16 da Lei n.º 15.935/20, a incorporação das gratificações de direção e vice-direção de escola deverá observar integralmente o regramento engendrado pelo artigo 7.º da Lei n.º 15.451/20, inclusive no que tange aos valores discriminados no Anexo II deste diploma legal, em atenção ao princípio da proteção da confiança, como reiteradamente vem sendo preconizado por este Órgão Consultivo da PGE, a exemplo do Parecer n.º 18.357/20.

É o parecer.

Porto Alegre, 08 de julho de 2023.

Anne Pizzato Perrot,
Procuradora do Estado.

NUP 00100.000263/2023-95

PROA 23/1900-0004084-0

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000263202395 e da chave de acesso fdf541f3



Documento assinado eletronicamente por ANNE PIZZATO PERROT, 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 8800 e chave de acesso fdf541f3 no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANNE PIZZATO PERROT, com certificado A1 institucional (supp.pge.rs.gov.br). Data e Hora: 09-08-2023 10:25. Número de Série: 9175295456435510057. Emissor: AC VALID BRASIL v5.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

NUP 00100.000263/2023-95

PROA 23/1900-0004084-0

PARECER JURÍDICO

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria da Procuradora do Estado ANNE PIZZATO PERROT, cujas conclusões adota para responder a **CONSULTA** formulada pela **SECRETARIA DA EDUCAÇÃO**.

Restitua-se à Procuradoria Setorial junto à Secretaria da Educação.

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) 00100000263202395 e da chave de acesso fdf541f3



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 9736 e chave de acesso fdf541f3 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: 09-08-2023 19:01. Número de Série: 9175295456435510057. Emissor: AC VALID BRASIL v5.