



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

NUP 00100.000079/2022-64

PROA 22/1300-0002469-2

PARECER Nº 19.407/22

Procuradoria de Pessoal

EMENTA:

LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 191/2022. ACRÉSCIMO DO PARÁGRAFO 8º AO ARTIGO 8º DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 173/20. ANÁLISE DAS REPERCUSSÕES.

1. A expressão “servidores públicos civis e militares da área da saúde e da segurança pública”, constante do § 8º do artigo 8º da LC nº 173/20, acrescido pela LC nº 191/22, alcança os servidores pertencentes ao Quadro dos Servidores da Polícia Civil (Lei nº 5.950/69 e alterações posteriores), do Quadro Especial de Servidores Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul (LC nº 13.259/09 e suas alterações), integrantes das carreiras militares e do Corpo de Bombeiros Militar (LC nº 10.992/97 e LC nº 15.008/17 e alterações), bem como os servidores que pertençam ao Quadro de Pessoal da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul (Lei nº 8.189/86 com suas alterações) e ao Quadro de Pessoal do Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Rio Grande do Sul – IPE Saúde (Lei nº 15.473/20).

2. O cômputo do quinquênio para concessão da licença-prêmio ou especial para os servidores civis e militares beneficiados pela regra do § 8º do artigo 8º da LC nº 173/20 deve observar, respectivamente, o disposto no artigo 150 da LC nº 10.098/94 e no artigo 70 da LC nº 10.990/97. Em consequência, somente pode ser computado um período máximo de 4 (quatro) meses para tratamento de saúde do servidor ou de 2 (dois) meses por motivo de doença em pessoa de sua família, durante o quinquênio, assim como eventual afastamento injustificado do exercício da funções enseja a perda do direito à concessão da licença.

3. O período de licença-prêmio ou especial que vier a ser concedido ao servidor civil ou militar em razão da alteração determinada pela LC nº 191/22 não pode ser objeto de conversão, uma vez que, por força da EC nº 78/20, remanesçam aptos para conversão apenas períodos implementados e não gozados até 03/02/20.

4. O servidor civil ou militar da área da saúde ou da segurança pública que teve publicado seu ato inativatório na vigência da LC nº 173/20 não faz jus ao recálculo dos proventos, para inclusão de nova vantagem temporal, ou ao recálculo da indenização pecuniária das licenças-prêmio ou especial.

5. As inativações de servidores civis ou militares da área da saúde ou da segurança pública cujos pedidos, ainda que anteriormente protocolados, foram concedidos a partir de 09 de março de 2022 comportam eventual revisão para a finalidade de concessão das vantagens temporais, com consequente recálculo dos proventos e da indenização pecuniária devida, se for o caso.

AUTORA: ADRIANA MARIA NEUMANN

Aprovado em 19 de maio de 2022.



Documento assinado eletronicamente por ARTHUR RODRIGUES DE FREITAS LIMA, 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 694 e chave de acesso d7ab1c26 no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ARTHUR RODRIGUES DE FREITAS LIMA, com certificado A1 institucional (supp.pge.rs.gov.br). Data e Hora: 19-05-2022 17:25. Número de Série: 5960142014856271731. Emissor: AC VALID BRASIL v5.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 191/2022. ACRÉSCIMO DO PARÁGRAFO 8º AO ARTIGO 8º DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 173/20. ANÁLISE DAS REPERCUSSÕES.

1. A expressão “servidores públicos civis e militares da área da saúde e da segurança pública”, constante do § 8º do artigo 8º da LC nº 173/20, acrescido pela LC nº 191/22, alcança os servidores pertencentes ao Quadro dos Servidores da Polícia Civil (Lei nº 5.950/69 e alterações posteriores), do Quadro Especial de Servidores Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul (LC nº 13.259/09 e suas alterações), integrantes das carreiras militares e do Corpo de Bombeiros Militar (LC nº 10.992/97 e LC nº 15.008/17 e alterações), bem como os servidores que pertençam ao Quadro de Pessoal da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul (Lei nº 8.189/86 com suas alterações) e ao Quadro de Pessoal do Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Rio Grande do Sul – IPE Saúde (Lei nº 15.473/20).
2. O cômputo do quinquênio para concessão da licença-prêmio ou especial para os servidores civis e militares beneficiados pela regra do § 8º do artigo 8º da LC nº 173/20 deve observar, respectivamente, o disposto no artigo 150 da LC nº 10.098/94 e no artigo 70 da LC nº 10.990/97. Em consequência, somente pode ser computado um período máximo de 4 (quatro) meses para tratamento de saúde do servidor ou de 2 (dois) meses por motivo de doença em pessoa de sua família, durante o quinquênio, assim como eventual afastamento injustificado do exercício das funções enseja a perda do direito à concessão da licença.
3. O período de licença-prêmio ou especial que vier a ser concedido ao servidor civil ou militar em razão da alteração determinada pela LC nº 191/22 não pode ser objeto de conversão, uma vez que, por força da EC nº 78/20, remanesçam aptos para conversão apenas períodos implementados e não gozados até 03/02/20.
4. O servidor civil ou militar da área da saúde ou da segurança pública que teve publicado seu ato inativatório na vigência da LC nº 173/20 não faz jus ao recálculo dos proventos, para inclusão de nova vantagem temporal, ou ao recálculo da indenização pecuniária das licenças-prêmio ou especial.
5. As inativações de servidores civis ou militares da área da saúde ou da segurança pública cujos pedidos, ainda que anteriormente protocolados, foram concedidos a partir de 09 de março de 2022 comportam eventual revisão para a finalidade de concessão das vantagens temporais, com consequente recálculo dos proventos e da indenização pecuniária devida, se for o caso.

1. Vem a exame processo administrativo eletrônico inaugurado pelo Departamento Central de Gestão da Vida Funcional da Subsecretaria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão que, em razão da publicação da Lei Complementar Federal nº 191/22, que alterou a Lei Complementar Federal nº 173/20, solicita orientações para a correta aplicação do diploma legal, considerando, inclusive, as orientações vertidas nos Pareceres nº 18.283/20 e 18.417/20.

A assessoria jurídica da SPGG, destacando a importância de fixação de entendimento pela Procuradoria-Geral do Estado, postula orientação sobre:

a) a correta interpretação a ser dada à expressão “servidores públicos civis e militares da área da saúde e da segurança pública”, constante do § 8º do artigo 8º da LC nº 173/20, acrescido pela LC nº 191/22. No ponto, expressa dúvida sobre a possibilidade de que sejam alcançados todos os servidores lotados nas Secretarias da Saúde e da Segurança Pública, inclusive servidores do DETRAN, ou se a norma deve beneficiar somente os servidores públicos pertencentes aos quadros funcionais específicos da saúde (Lei nº 8.189/86) e da segurança pública (Lei nº 7.366/80);

b) eventual desconto, no período aquisitivo das licenças-prêmio e especial, dos períodos de gozo de licença para tratamento de saúde e de faltas não justificadas ocorridas entre 28/05/2020 e 31/12/2021;

c) a possibilidade de recálculo dos proventos dos servidores públicos que se inativaram entre 28/05/2020 e 31/12/2021, em decorrência da retomada da contagem de tempo para concessão de vantagem e, na hipótese de resposta afirmativa, exame da viabilidade de conversão em dobro das licenças e da necessidade de recálculo das conversões em pecúnia das aludidas licenças.

A Coordenadora do Sistema de Advocacia de Estado junto à SPGG anuiu com a remessa de consulta para análise dos questionamentos e, após aval do Titular da Pasta, o expediente foi remetido a esta Procuradoria-Geral e a mim distribuído para exame e manifestação.

É o relato.

2. A LC nº 173/2020, em contrapartida ao auxílio financeiro concedido aos entes subnacionais para amenizar os efeitos da crise financeira ocasionada pela pandemia de COVID-19, estabeleceu, em seu artigo 8º, uma série de proibições relacionadas com a área de pessoal, tais como a vedação de criação de cargos ou alteração de estrutura de carreira que aumentassem a despesa. Especificamente, no que aqui interessa, dispôs no inciso IX do mencionado artigo 8º acerca da vedação do cômputo do tempo de serviço prestado no período de 28 de maio de 2020 (data da entrada em vigor da LC nº 173/20) a 31 de dezembro de 2021 para a finalidade de concessão de vantagens de natureza temporal, *in verbis*:

“Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...) IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins.”

E ao examinar o alcance do referido dispositivo assim se pronunciou esta Procuradoria-Geral no Parecer nº 18.283/20:

2. Proibição de cômputo de período aquisitivo de vantagens temporais e licença-prêmio.

O inciso IX do artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020 proíbe aos entes federados, no período de eficácia temporal da norma, “contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins”.

No Estado do Rio Grande do Sul, a concessão das vantagens temporais até então albergadas na legislação estatutária de servidores civis e militares restou obstada por força do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 78, de 03 de fevereiro de 2020, que, todavia, inseriu, em seu parágrafo primeiro, regra de transição para fins da preservação parcial dos períodos aquisitivos em curso, segundo a qual as vantagens serão concedidas, proporcionalmente ao período atingido até o advento da norma, quando completado o tempo de serviço previsto nas regras adrede vigentes. Eis o teor do dispositivo legal:

Art. 3.º Ficam extintas e não mais serão concedidas vantagens por tempo de serviço atribuídas aos servidores públicos civis e aos militares, ativos e inativos, inclusive aos ocupantes de cargo em comissão, em decorrência de avanços, anuênios, triênios, quinquênios, adicionais ou gratificações de 15 (quinze) e de 25 (vinte e cinco) anos, vedada a sua reinstituição, preservados os respectivos percentuais implementados, nos termos da legislação vigente, até a entrada em vigor desta Emenda Constitucional, observado o disposto nos §§ 1.º e 2.º deste artigo.

§ 1.º As vantagens por tempo de serviço de que trata o “caput” deste artigo cujo período aquisitivo esteja em curso serão concedidas, em percentual igual ao tempo de serviço em anos, à razão de 1% (um por cento) ao ano, computados até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional,

cabendo o pagamento somente ao implemento do tempo de serviço público legalmente previsto para a respectiva aquisição, considerando-se, quando for o caso, para efeitos de percentual de concessão, fração superior a 6 (seis) meses como um ano completo.

§ 2.º Em caso de novo provimento de cargo efetivo, inclusive mediante promoção, ou de cargo em comissão, após a entrada em vigor desta Emenda Constitucional, as vantagens temporais adquiridas, nos termos da parte final do “caput” e do § 1.º deste artigo, incidirão, observado o percentual correspondente, sobre o vencimento básico do cargo que venha a ser ocupado, exceto quanto àqueles remunerados por meio de subsídio.

Acerca da exegese de tal dispositivo, oportuna a transcrição de excerto do PARECER nº 18.063, aprovado em 19 de fevereiro de 2020, in verbis:

[...]

Entretanto, prestigiando o vetor da segurança jurídica, o sobredito artigo 3º resguardou os percentuais já implementados, correspondentes às vantagens temporais cujo período aquisitivo foi previamente concluído pelo servidor.

Ademais, o § 1º do mesmo dispositivo assegurou, relativamente aos períodos aquisitivos em curso na data da entrada em vigor da Emenda Constitucional, que as vantagens temporais sejam concedidas em percentual igual ao tempo de serviço em anos, à razão de 1% (um por cento) ao ano ou, quando for o caso, à fração superior a 6 (seis) meses.

Assim, exemplificativamente, um servidor que tenha ingressado no serviço público estadual em julho de 2015 completou o primeiro período para a percepção do triênio, então contemplado no § 3º do artigo 99 da Lei Complementar nº 10.098/94, em julho de 2018. A partir daí, se iniciaria novo período de aquisição do direito, que seria concluído em julho de 2021.

Todavia, em razão da extinção da vantagem e da regra de transição inserta no supracitado § 1º, considerando que, nesta data, seu período aquisitivo em curso perfaz um ano e sete meses – fração esta considerada como um ano completo para efeitos de percentual de concessão –, fará jus a uma vantagem à razão de 2%, devida quando do “implemento do tempo de serviço público legalmente previsto para a respectiva aquisição”, o que, no caso, como se viu, ocorrerá em julho de 2021.

[...]

Também aqui a Emenda Constitucional não erigiu a exigência de prévia averbação como condicionante à incorporação permitida pela legislação por ela derogada, razão pela qual não se justifica a construção de exegese restritiva em prejuízo do servidor.

Em conclusão, o período aquisitivo em curso até 03 de fevereiro de 2020 deverá ser considerado para o cômputo das vantagens temporais extintas pela Emenda Constitucional nº 78/20, observada, além da preservação dos percentuais já implementados, a concessão de percentual à razão de 1% ao ano, independentemente de a averbação ou mesmo o pedido para tanto vir a ocorrer após a entrada em vigor da norma em voga, devida, contudo, somente quando do “implemento do tempo de serviço público legalmente previsto para a respectiva aquisição”, e não automaticamente a partir da promulgação da Emenda Constitucional.

Nesse passo, constata-se que os lapsos aquisitivos em curso, aptos a ainda autorizar a concessão das gratificações e adicionais de tempo de serviço nos moldes do supracitado § 1º, suspenderam-se em 28 de maio de 2020 em razão do advento da Lei Complementar nº 173/2020, somente podendo voltar a fluir em 1º de janeiro de 2022 até a integralização do tempo remanescente, previsto na legislação revogada, para a aquisição da vantagem em extinção.

No exemplo mencionado no precedente, em que o servidor hipoteticamente teria ingressado no serviço público em 02 de julho de 2015 e percebido o primeiro triênio em 02 de julho de 2018, tem-se que o segundo período aquisitivo para tal fim, que havia se iniciado nesta última data e se encontrava em curso quando da promulgação da Emenda Constitucional nº 78/2020, restou sobrestado em 28 de maio de 2020, quando transcorridos um ano, dez meses e vinte e cinco dias. O saldo necessário para a aquisição da vantagem, isto é, um ano, um mês e cinco dias, será computado a partir de 1º de janeiro de 2022, vindo a findar, no que tange ao extinto triênio, em 04 de fevereiro

de 2023, e não mais em 02 de julho de 2021, como ocorreria acaso inexistente a disposição federal em voga. Assim, apenas naquela data seria concedido o percentual de 2% decorrente da aplicação da regra de transição na situação conjecturada.

Na mesma senda, sabido que o instituto da licença-prêmio foi extinto pela Emenda à Constituição Estadual nº 75, de 1º de março de 2019, que deu lugar à licença para capacitação profissional, nos seguintes termos:

Art. 1.º Fica extinta a licença-prêmio assiduidade dos servidores estaduais, alterando o § 4.º e incluindo o § 5.º ao art. 33 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, renumerando-se os demais, com a seguinte redação:

“Art. 33.

.....

§ 4.º A lei assegurará aos servidores públicos estaduais, após cada quinquênio de efetivo exercício, o direito ao afastamento, por meio de licença para participar de curso de capacitação profissional que guarde pertinência com seu cargo ou função, com a respectiva remuneração, sem prejuízo de sua situação funcional, por até 3 (três) meses, não acumuláveis, conforme disciplina legal, vedada a conversão em pecúnia para aquele servidor que não a requerer, na forma da lei.

§ 5.º A Administração terá o prazo de 3 (três) anos, contado da data de requerimento do pedido pelo servidor, para a concessão da licença capacitação, sendo que, em caso de descumprimento do prazo, haverá a conversão em pecúnia.

.....”.

Art. 2.º Ficam asseguradas ao servidor as licenças-prêmio já adquiridas, bem como a integralização, com base no regime anterior, do quinquênio em andamento na data da publicação desta Emenda.

Verifica-se que a Emenda Constitucional nº 75/2020 resguardou os períodos aquisitivos de licença-prêmio ainda não integralizados quando da sua edição, razão pela qual um contingente significativo de servidores públicos estaduais possui a expectativa de formação de tal direito. Entretanto, por expressa disposição da Lei Complementar nº 173/2020, o cômputo de tais períodos em curso igualmente foi sobrestado a partir de 28 de maio de 2020, devendo voltar a fluir em 1º de janeiro de 2022.

Relativamente à licença-capacitação, embora não haja previsão expressa na Lei Complementar nº 173/2020, forçoso reconhecer que, por se tratar de mecanismo cuja aquisição decorre exclusivamente do decurso de determinado tempo de serviço e implica, ainda que indiretamente, aumento da despesa com pessoal, igualmente se afigura passível de subsunção na interdição do supracitado inciso IX do artigo 8º, razão pela qual resta também vedada a contagem do período entre 28 de maio de 2020 (inclusive) e 31 de dezembro de 2021 para tal fim.

Em suma, o interregno compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 deve ser desprezado da contagem dos períodos aquisitivos de vantagens temporais, licença-prêmio, licença-capacitação e outros mecanismos que decorram exclusivamente de determinado tempo de serviço e aumentem a despesa com pessoal, os quais devem ser computados até 27 de maio de 2020, suspensos a partir de 28 de maio de 2020 e retomados em 1º de janeiro de 2022.

Impende salientar que o inciso IX do sobredito artigo 8º cingiu-se a interditar o cômputo do período em investiva para os fins nele estabelecidos, não se erigindo em óbice à concessão das citadas vantagens quando devidas em virtude de tempo de serviço desempenhado até 27 de maio de 2020 e averbado ou concatenado posteriormente, na forma do artigo 2º da Emenda à Constituição Estadual nº 76, de 1º de março de 2019. Tampouco o inciso I do dispositivo tem o condão de inviabilizar a concessão, visto que se trata de vantagens derivadas de “determinação legal anterior à calamidade pública”.

Nessa linha, permanece plenamente aplicável a orientação firmada no Parecer nº 17.857/19, aprovado em 12 de setembro de 2019, segundo o qual, “o servidor estadual que, à época do advento da Emenda Constitucional n.º 76/19, já contava com tempo de serviço prestado para qualquer ente da federação poderá computá-lo, nos termos da legislação até então vigente – artigo 37 da CE/89 em sua redação original – inclusive para fins de vantagens”.

Ocorre que sobreveio a LC nº 191 (que entrou em vigor em 09 de março de 2022, data de sua publicação), cujo artigo 2º inseriu o § 8º ao artigo 8º da LC nº 173, de 27 de maio de 2020, nos seguintes termos:

Art. 2º O art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 8º.

§ 8º O disposto no inciso IX do caput deste artigo não se aplica aos servidores públicos civis e militares da área de saúde e da segurança pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

I - para os servidores especificados neste parágrafo, os entes federados ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de realizar o pagamento de novos blocos aquisitivos, cujos períodos tenham sido completados durante o tempo previsto no caput deste artigo, de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço;

II - os novos blocos aquisitivos dos direitos especificados no inciso I deste parágrafo não geram direito ao pagamento de atrasados, no período especificado;

III - não haverá prejuízo no cômputo do período aquisitivo dos direitos previstos no inciso I deste parágrafo;

IV - o pagamento a que se refere o inciso I deste parágrafo retornará em 1º de janeiro de 2022.

Destarte, o § 8º do artigo 8º da LC nº 173/20, acrescido pela LC nº 191/22, inseriu nova regra que retirou os servidores públicos civis e militares da área da saúde e da segurança pública do âmbito de incidência das vedações dispostas no inciso IX do artigo 8º antes transcrito, estabelecendo regra específica, consistente na permissão do cômputo, para estes servidores, do período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 para aquisição de novas vantagens temporais, embora com diferimento do início do pagamento dos efeitos financeiros para 01 de janeiro de 2022 e expressa vedação ao pagamento de atrasados em relação ao período anterior.

Assim, o primeiro aspecto que merece destaque é que a alteração realizada pela LC nº 191/22 beneficia exclusivamente os servidores públicos civis e militares da área de saúde e da segurança pública, permanecendo aplicável aos demais servidores a regra do inciso IX do artigo 8º da LC 173/20, com o conseqüente desprezo do interregno compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 na contagem dos períodos aquisitivos de vantagens temporais.

Mas precisamente dessa delimitação subjetiva constante da LC nº 191/22 decorre o primeiro questionamento da pasta consulente, qual seja, a correta interpretação a ser dada à expressão *servidores públicos civis e militares da área da saúde e da segurança pública*.

Para esse desiderato, impende lembrar, à partida, que a Constituição Federal, em seu artigo 144, assim disciplina a segurança pública:

CAPÍTULO III DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a: I - apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II - prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III - exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras;

III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 5º-A. Às polícias penais, vinculadas ao órgão administrador do sistema penal da unidade federativa a que pertencem, cabe a segurança dos estabelecimentos penais. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

§ 6º As polícias militares e os corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército subordinam-se, juntamente com as polícias civis e as polícias penais estaduais e distrital, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

§ 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. (Vide Lei nº 13.675, de 2018)

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. (Vide Lei nº 13.022, de 2014)

§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 10. A segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

I - compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

II - compete, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos respectivos órgãos ou entidades executivos e seus agentes de trânsito, estruturados em Carreira, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 82, de 2014)

Portanto, na forma da Constituição Federal, o dever do Estado para com a segurança pública, na preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, constitui missão precípua das polícias elencadas no artigo 144 da CF/88.

E o Supremo Tribunal Federal tem firme entendimento a respeito da taxatividade do rol do mencionado art. 144, a impedir que os Estados criem órgão de segurança pública diverso. Nesse sentido, merece destaque o julgamento da ADI nº 2.827, que reconheceu a inconstitucionalidade das emendas nº 18 e 19 à Constituição gaúcha, no ponto em que pretenderam conferir ao Instituto-Geral de Perícias a condição de órgão da segurança pública estadual:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 19, de 16 de julho de 1997, à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; expressão “do Instituto-Geral de Perícias” contida na Emenda Constitucional nº 18/1997, à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; e Lei Complementar nº 10.687/1996, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 10.998/1997, ambas do Estado do Rio Grande do Sul 3. Criação do Instituto-Geral de Perícias e inserção do órgão no rol daqueles encarregados da segurança pública. 4. O requerente indicou os dispositivos sobre os quais versa a ação, bem como os fundamentos jurídicos do pedido. Preliminar de inépcia da inicial rejeitada. 5. **Observância obrigatória, pelos Estados-membros, do disposto**

no art. 144 da Constituição da República. Precedentes. 6. Taxatividade do rol dos órgãos encarregados da segurança pública, contidos no art. 144 da Constituição da República. Precedentes. 7. Impossibilidade da criação, pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição. Precedentes. 8. Ao Instituto-Geral de Perícias, instituído pela norma impugnada, são incumbidas funções atinentes à segurança pública. 9. Violação do artigo 144 c/c o art. 25 da Constituição da República. 10. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente. (ADI 2827, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2010, DJe-065 DIVULG 05-04-2011 PUBLIC 06-04-2011 EMENT VOL-02497-01 PP-00019, destaquei)

E no mesmo sentido também os seguintes julgados:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 39, de 31 de janeiro de 2005, à Constituição do Estado de Santa Catarina. 3. Criação do Instituto Geral de Perícia e inserção do órgão no rol daqueles encarregados da segurança pública. 4. Legitimidade ativa da Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL-BRASIL). Precedentes. **5. Observância obrigatória, pelos Estados-membros, do disposto no art. 144 da Constituição da República. Precedentes. 6. Taxatividade do rol dos órgãos encarregados da segurança pública, contidos no art. 144 da Constituição da República. Precedentes. 7. Impossibilidade da criação, pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição. Precedentes. 8.** Ao Instituto Geral de Perícia, instituído pela norma impugnada, são incumbidas funções atinentes à segurança pública. 9. Violação do artigo 144 c/c o art. 25 da Constituição da República. 10. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.(ADI 3469, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2010, DJe-039 DIVULG 25-02-2011 PUBLIC 28-02-2011 EMENT VOL-02472-01 PP-00014, destaquei)

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PODER DE POLÍCIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DE TRÂNSITO. GUARDA MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE. **1. Poder de polícia não se confunde com segurança pública. O exercício do primeiro não é prerrogativa exclusiva das entidades policiais, a quem a Constituição outorgou, com exclusividade, no art. 144, apenas as funções de promoção da segurança pública.** 2. A fiscalização do trânsito, com aplicação das sanções administrativas legalmente previstas, embora possa se dar ostensivamente, constitui mero exercício de poder de polícia, não havendo, portanto, óbice ao seu exercício por entidades não policiais. 3. O Código de Trânsito Brasileiro, observando os parâmetros constitucionais, estabeleceu a competência comum dos entes da federação para o exercício da fiscalização de trânsito. 4. Dentro de sua esfera de atuação, delimitada pelo CTB, os Municípios podem determinar que o poder de polícia que lhe compete seja exercido pela guarda municipal. 5. O art. 144, §8º, da CF, não impede que a guarda municipal exerça funções adicionais à de proteção dos bens, serviços e instalações do Município. Até mesmo instituições policiais podem cumular funções típicas de segurança pública com exercício de poder de polícia. Entendimento que não foi alterado pelo advento da EC nº 82/2014. 6. Desprovimento do recurso extraordinário e fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: é constitucional a atribuição às guardas municipais do exercício de poder de polícia de trânsito, inclusive para imposição de sanções administrativas legalmente previstas.(RE 658570, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-195 DIVULG 29-09-2015 PUBLIC 30-09-2015, destaquei)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 1º DA LEI 2.176/1998; ARTIGOS 2º, XVIII, 4º, § 4º, E 11 DA LEI 2.990/2002; E ARTIGO 5º DA LEI 3.190/2003, TODAS DO DISTRITO FEDERAL. ATRIBUIÇÃO DE PORTE DE ARMA E DE EXERCÍCIO DE ATIVIDADES DE SEGURANÇA PÚBLICA A AGENTES DE TRÂNSITO, COM A CORRELATA OBRIGAÇÃO DE FORNECIMENTO DE ARMAS DE FOGO PELO DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO A SEUS AGENTES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA DEFINIR OS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DO PORTE DE ARMA DE FOGO E OS POSSÍVEIS TITULARES DE TAL DIREITO (ARTIGOS 21, VI; E 22, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. TAXATIVIDADE DO ROL DOS ÓRGÃOS ENCARREGADOS DA SEGURANÇA PÚBLICA, CONTIDOS NO ARTIGO 144 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA

E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. O porte de arma de fogo não constitui ilícito penal nas hipóteses previstas em lei federal, porquanto compete à União legislar privativamente sobre Direito Penal, bem como autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico, o que alcança a disciplina do porte de armas de fogo (artigos 21, VI, e 22, I, da Constituição Federal). Precedentes: ADI 4.962, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário, DJe de 25/4/2018; ADI 5.010, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, julgado em 1º/8/2018; ADI 2.729, Rel. Min. Eros Grau, Plenário, DJe de 12/2/2014. 2. O porte de arma de fogo e os seus possíveis titulares, porque afetos a políticas de segurança pública de âmbito nacional, possuem requisitos que cabe à União regular, inclusive no que se refere a servidores públicos estaduais ou municipais, em prol da uniformidade da regulamentação do tema no país. 3. In casu, a) o artigo 1º da Lei distrital 2.176/1998 alterou o artigo 8º da Lei distrital 1.398/1997 para incluir os agentes e inspetores de trânsito do Departamento de Trânsito do Distrito Federal no rol dos servidores públicos isentos da obrigação de obter autorização para o porte de armas de fogo de uso permitido; b) o § 4º do artigo 4º da Lei distrital 2.990/2002 dispõe que constará do curso de formação profissional dos agentes de trânsito, entre outras matérias, armamento e tiro; c) o artigo 5º da Lei distrital 3.190/2003 prevê que o Departamento de Trânsito do Distrito Federal fornecerá armas de fogo aos agentes de trânsito quando estiverem no exclusivo exercício das atribuições do cargo, nas quantidades e especificações definidas pelo órgão; d) essas normas distritais dispõem sobre porte de armas de fogo, criando hipóteses não previstas na legislação federal de regência, incidindo em inconstitucionalidade formal, por invasão da competência da União para definir os requisitos para a concessão do porte de arma de fogo e os possíveis titulares de tal direito (artigos 21, VI, e 22, I, da Constituição Federal). **4. A Constituição Federal, ao estabelecer que a segurança pública será exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal, da Polícia Ferroviária Federal, das polícias civis e das polícias militares e corpos de bombeiros militares, instituiu um rol taxativo, de observância obrigatória pelo legislador infraconstitucional (artigo 144, caput e incisos I, II, III, IV e V, da Constituição Federal). Por conseguinte, os Estados-membros não podem atribuir o exercício de atividades de segurança pública a órgãos diversos dos previstos no texto constitucional federal. Precedentes: ADI 3.469, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 28/2/2011; ADI 2.827, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 6/4/2011; ADI 236, Rel. Min. Octavio Gallotti, Plenário, DJ de 1º/6/2001).** 5. **Compete aos órgãos e agentes de trânsito estaduais, distritais e municipais o exercício da “segurança viária”, que compreende a educação, engenharia e fiscalização de trânsito, além de outras atividades previstas em lei, que assegurem ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente, não se confundindo com a atividade de “segurança pública” (artigo 144, § 10, da Constituição Federal).** 6. **In casu, o inciso XVIII do artigo 2º da Lei distrital 2.990/2002, ao dispor que compete aos agentes de trânsito exercer “outras atividades de natureza policial que lhes forem atribuídas, na forma da legislação vigente”, assim como o artigo 11 do mesmo diploma, ao dispor que o cargo de agente de trânsito “é atividade de segurança pública para todos os efeitos”, encontram-se evadidos de inconstitucionalidade material por não observância da taxatividade do rol dos órgãos encarregados da segurança pública previstos no artigo 144 da Constituição Federal.** 7. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º da Lei 2.176/1998; do inciso XVIII do artigo 2º da Lei 2.990/2002; e do artigo 5º da Lei 3.190/2003, todas do Distrito Federal, bem como dos trechos “armamento e tiro” do § 4º do artigo 4º e “é atividade de Segurança Pública para todos os efeitos” do artigo 11 da Lei distrital 2.990/2002. (ADI 3996, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-204 DIVULG 14-08-2020 PUBLIC 17-08-2020, destaqui)

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda nº 10/01 à Constituição do Estado do Paraná. Prejudicialidade do julgamento da Emenda, em razão do trânsito em julgado da ADI 2616 que tratava do mesmo tema. Efeito repristinatório da redação originária da norma. Constitucionalidade da criação de um órgão autônomo de perícia. 1. Ação direta proposta em face do art. 50 da Constituição do Estado do Paraná, em sua redação original, e dos seus arts. 46 e 50, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 10/01, os quais criaram um novo órgão de polícia, a “Polícia Científica”. 2. Prejudicialidade do julgamento referente à EC nº 10, aqui também questionada, uma vez que a Corte já se pronunciou, a uma só voz, pela procedência da ADI nº 2.616, já transitada em julgado. 3. Em virtude do efeito repristinatório da declaração de inconstitucionalidade nos processos de controle concentrado, com a declaração de inconstitucionalidade formal do art. 50 da Constituição estadual, na redação a ele conferida pela EC nº 10/01 (nos termos da ADI 2616), subsistirá a redação originária do art. 50 da Constituição estadual, que, apesar de praticamente idêntica àquela conferida pela Emenda Constitucional nº 10/01

ao caput do art. 50, é norma originária da Carta do Estado do Paraná e, por isso, não incide no vício de iniciativa, sendo necessária sua análise em relação ao conteúdo material do art. 144 da Constituição Federal. 4. Não ofende o § 4º do art. 144 da Constituição a estruturação de um órgão composto por peritos criminais e médicos legistas, separado da Polícia Civil e autônomo. O art. 50 da Constituição do Estado do Paraná, na redação originária, embora faça menção ao órgão denominado de “Polícia Científica”, por si só, não cria uma nova modalidade de polícia, como órgão de segurança pública, mas apenas disciplina órgão administrativo de perícia. Nada impede que o referido órgão continue a existir e a desempenhar suas funções no Estado do Paraná, não precisando, necessariamente, estar vinculado à Polícia Civil. **5. Ação direta julgada prejudicada na parte referente à Emenda à Constituição do Estado do Paraná nº 10/2001, e conferindo-se interpretação conforme à expressão “polícia científica”, contida na redação originária do art. 50 da Constituição Estadual, tão somente para afastar qualquer interpretação que confira a esse órgão o caráter de órgão de segurança pública.** (ADI 2575, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-272 DIVULG 13-11-2020 PUBLIC 16-11-2020, destaqui)

E do voto do Ministro Alexandre de Moraes na retromencionada ADI 2575, porque ilustrativo da compreensão do Supremo Tribunal Federal sobre a impossibilidade de que se confirmem atribuições de segurança pública a órgãos distintos daqueles constantes do rol do art. 144 da CF/88, merece destaque o seguinte excerto:

(...) As constituições estaduais podem criar órgãos ou entidades que desempenhem funções auxiliares às atividades policiais - polícia técnico-científica -, sem atribuições de Segurança Pública. Ou seja, exclui-se a função de segurança, mas existe a possibilidade dessa criação de órgãos ou entidades. E esse julgamento nosso foi ao encontro de recente lei federal, a Lei nº 13.675/2018, que criou o Sistema Único de Segurança Pública. O Sistema Único de Segurança Pública atende os órgãos de segurança - repete o art. 144 - e os órgãos auxiliares autônomos. Um dos órgãos auxiliares autônomos, exatamente, é a polícia técnico-científica ou institutos chamados de criminalísticas. A questão é de nomenclatura. Como se dá a estrutura no País todo? Algumas polícias técnico-científicas são ligadas à Polícia Civil, apesar da autonomia. É o caso de São Paulo. A polícia técnico-científica, apesar de ter orçamento próprio, apesar da escolha do seu superintendente ser feita pelo governador, estruturalmente ela é ligada à Polícia Civil. Volto a dizer, o seu chefe é escolhido pelo governador, responde diretamente ao Secretário da Segurança Pública e o orçamento é próprio, mas há a tradição dessa ligação. Em outros Estados, a "polícia técnico-científica" ou o órgão chamado técnico-científico é ligado diretamente à Secretaria da Segurança Pública. O que é o mais importante - e isso foi o adotado, repito, na Lei nº 13.675, no Sistema Único de Segurança Pública - é que tenha autonomia e que não seja considerado órgão de segurança.

Importa ainda destacar que a LC nº 159/17 - que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal - ao vedar, dentre outras, o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda (art. 8º, X), igualmente excepciona da regra proibitiva a área da segurança e ao exame dessa exceção o recente Parecer nº 19.271/22, com base na jurisprudência do STF, adotou a seguinte interpretação:

2. Da vedação ao empenho ou à contratação de despesas com publicidade e propaganda. Abrangência da exceção conferida à área da segurança. Art. 8º, X, da LC nº 159/2017

Em relação ao empenho ou à contratação de despesas com publicidade e propaganda, importa para o deslinde da presente consulta o que prevê o inciso X do art. 8º da LC nº 159/2017, bem como o disposto no inciso X e no § 1º do art. 3º Decreto Estadual nº 56.368/2022, dispositivos que apresentam as seguintes redações:

LC nº 159/2017

...

Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

...

X - o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação e outras de demonstrada utilidade pública; (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

...

Decreto Estadual nº 56.368/2022

...

Art. 3º Ficam integralmente vedados, a contar de 28 de janeiro de 2022, observado o disposto no Decreto nº 56.297, de 5 de janeiro de 2022, e no Decreto nº 56.298, de 5 de janeiro de 2022:

...

X - o empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda, exceto para as áreas de saúde, segurança, educação e outras de demonstrada utilidade pública;

...

§ 1º No período compreendido entre 28 de janeiro de 2022 e a data da homologação do Plano de Recuperação Fiscal pela União, as vedações de que trata o “caput” deste artigo incidem de forma plena, não admitindo excepcionalização ou compensação.

O primeiro aspecto a ser destacado sobre as normas que estabelecem as vedações de que trata o caput do art. 3º do Decreto Estadual nº 56.368/2022 diz respeito à expressa orientação aos gestores dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual direta e indireta para que seja adotada interpretação ampliativa, submetendo-se quaisquer dúvidas acerca desse ponto ao Procurador-Geral do Estado.

Encetando a análise da vedação prevista no inciso X do art. 8º da LC nº 159/2017, reforçada pelo inciso X do art. 3º do Decreto Estadual nº 56.368/2022, extrai-se com clareza a existência de vedação ao empenho ou a contratação de despesas com publicidade e propaganda. Dessa regra, entretanto, foram excetuadas as áreas da saúde, segurança, educação e outras de demonstrada utilidade pública.

A exceção prevista para os casos de demonstrada utilidade pública deve ser analisada diante das peculiaridades do caso concreto, conforme assentado no PARECER nº 19.216/22, desta Procuradoria-Geral do Estado.

In casu, trata-se primeiramente de interpretar o alcance da exceção prevista para o empenho ou a contratação de publicidade e propaganda na área da segurança.

A segurança pública foi classificada pela Constituição Federal como dever do Estado e, ao mesmo tempo, direito e responsabilidade de todos. Os órgãos que a exercerão encontram-se definidos no art. 144 da Carta Magna, in verbis:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

VI - polícias penais federal, estaduais e distrital. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

Desde o advento da Emenda Constitucional nº 104, de 2019, as polícias penais estaduais estão constitucionalmente erigidas a órgãos de segurança pública. No Estado do Rio Grande do Sul, o artigo 124 da Carta Farroupilha elenca como órgãos da segurança pública a Brigada Militar, a Polícia Civil, o Instituto-Geral de Perícias e o Corpo de Bombeiros.

Não obstante o Instituto-Geral de Perícias tenha sido inserido no rol de órgãos integrantes da segurança pública gaúcha, há que se recordar a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.827, proposta pelo Partido Social Liberal - PSL, na qual foi impugnado, entre outros, o art. 1º da Emenda Constitucional nº 19 da Constituição do Rio Grande do Sul, que previu o IGP como órgão de segurança. O partido político requerente alegou que os dispositivos impugnados violaram o art. 144, incisos I a V, e § 4º, da Constituição Federal, os quais são de observância obrigatória pelos Estados, nos termos do art. 25 c/c o art. 11 do ADCT.

A Excelsa Corte, por maioria, julgou parcialmente procedente a ADI nº 2.827, assentando a impossibilidade de criação, pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles elencados no art. 144 da Constituição Federal, o qual constitui rol taxativo e de observância obrigatória. Para melhor elucidar o exposto, transcreve-se a ementa do aludido julgado, in litteris:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Emenda Constitucional nº 19, de 16 de julho de 1997, à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; expressão “do Instituto-Geral de Perícias” contida na Emenda Constitucional nº 18/1997, à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul; e Lei Complementar nº 10.687/1996, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 10.998/1997, ambas do Estado do Rio Grande do Sul 3. Criação do Instituto-Geral de Perícias e inserção do órgão no rol daqueles encarregados da segurança pública. 4. O requerente indicou os dispositivos sobre os quais versa a ação, bem como os fundamentos jurídicos do pedido. Preliminar de inépcia da inicial rejeitada. 5. Observância obrigatória, pelos Estados-membros, do disposto no art. 144 da Constituição da República. Precedentes. 6. Taxatividade do rol dos órgãos encarregados da segurança pública, contidos no art. 144 da Constituição da República. Precedentes. 7. Impossibilidade da criação, pelos Estados-membros, de órgão de segurança pública diverso daqueles previstos no art. 144 da Constituição. Precedentes. 8. Ao Instituto-Geral de Perícias, instituído pela norma impugnada, são incumbidas funções atinentes à segurança pública. 9. Violação do artigo 144 c/c o art. 25 da Constituição da República. 10. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente. (ADI 2827, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2010, DJe-065 DIVULG 05-04-2011 PUBLIC 06-04-2011 EMENT VOL-02497-01 PP-00019)

Por conseguinte, ao julgar parcialmente procedente a ADI nº 2.827, o Supremo Tribunal Federal concluiu que os Estados-membros não podem criar órgãos de segurança pública diversos daqueles previstos no art. 144 da Carta Magna.

Em que pese o Supremo Tribunal Federal tenha declarado a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 19/1997 e da expressão “do Instituto-Geral de Perícias” constante na Emenda Constitucional nº 18/1997, ambas da Constituição Gaúcha, foi reconhecida a constitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 10.687/1996, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar Estadual nº 10.998/97.

Ao fundamentar o seu voto, o Ministro Gilmar Mendes, relator da ação, assentou que as atribuições conferidas ao IGP não se confundem com as atribuições dos demais órgãos incumbidos da segurança pública no Estado do Rio Grande do Sul, ainda que tenham relação com as atividades desempenhadas pela polícia judiciária estadual. Do aludido voto, colacionam-se os seguintes excertos, in verbis:

“(…)

Não há dúvida, portanto, a respeito da inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 19/1997 e da expressão “do Instituto-Geral de Perícias” constante na Emenda Constitucional nº 18/1997, ambas da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

O mesmo não se pode afirmar em relação aos demais dispositivos impugnados nesta ação, os quais regulamentam e organizam o funcionamento do Instituto-Geral de Perícias.

O art. 1º da Lei Complementar Estadual 10.687/1996, com a redação conferida pela Lei Complementar Estadual nº 10.998/1997, assim estabelece as competências da Instituto-Geral de Perícias:

‘Art. 1º - Compete ao Instituto-Geral de Perícias, além de outras atribuições que lhe forem confiadas, especialmente:

I - realizar perícias médico-legais, papiloscópicas e criminalísticas;

II - realizar os serviços de identificação civil e criminal;

III - desenvolver estudos e pesquisas em sua área de atuação”.

Como bem pontuado pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria-Geral da República, as atribuições conferidas ao Instituto-Geral de Perícias não se confundem com aquelas atribuídas aos

órgãos incumbidos da segurança pública no Estado do Rio Grande do Sul.

Além disso, apesar de possuírem relação com as atividades desempenhadas pela polícia judiciária estadual, tais atribuições não se restringem ao auxílio da polícia civil, mas também são utilizadas para fornecer elementos ao Ministério Público, aos magistrados e à Administração Pública, conforme demonstrado pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul às fls. 203-268.

(...)

Dessume-se dos fundamentos da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADI nº 2.827, segundo os quais as atribuições conferidas ao IGP não se confundem com aquelas atribuídas aos demais órgãos da segurança pública do Estado do Rio Grande do Sul, não ser possível considerar o Instituto-Geral de Perícias como abrangido pela exceção prevista no inciso X do art. 8º da LC nº 159/2017 à área da segurança. (destaquei)

Além disso, imperativo ter presente o escopo da LC nº 173/20 que, como antes mencionado, estabeleceu uma série de proibições aos entes federados como contrapartida ao auxílio financeiro concedido pela União para amenizar os efeitos da crise financeira ocasionada pela pandemia de COVID-19. Em outras palavras, o objetivo da legislação se volta para o controle da despesa pública, de modo que as exceções, como a ora analisada, demandam interpretação estrita, a fim de que não se subverta o propósito da norma.

Nesse contexto, limitado constitucionalmente o exercício das atribuições de segurança pública, em âmbito estadual, às polícias civil e penal, polícia militar e corpo de bombeiros militares, imperativo reconhecer que são alcançados pela regra excepcional do § 8º do artigo 8º da LC nº 173/20, acrescido pela LC nº 191/22, exclusivamente os servidores pertencentes aos quadros da Polícia Civil, da Superintendência do Serviço Penitenciário, da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. Lado outro, em que pese inseridos os órgãos administrativamente no âmbito de supervisão da Secretaria da Segurança Pública (Lei nº 14.733/15 e Decreto nº 54.504/19), não são beneficiados os servidores dos quadros do Instituto-Geral de Perícias e do Departamento Estadual de Trânsito, para os quais permanece interdito o cômputo do interregno compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 na contagem dos períodos aquisitivos de vantagens temporais e outros benefícios que decorram exclusivamente do tempo de serviço.

Outrossim, na área de saúde, além dos servidores que pertencem ao Quadro de Pessoal da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, criado pela Lei nº 8.189/86 e reestruturado pela Lei nº 13.417/10, são alcançados pela benesse conferida pelo § 8º do artigo 8º da LC nº 173/20 os servidores que compõem o quadro de pessoal do Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Rio Grande do Sul – IPE Saúde (criado pela Lei nº 15.473/20), ainda que em decorrência de redistribuição, uma vez que, na forma da Lei nº 15.144/18, ao Ipe Saúde compete a gerência do sistema de assistência à saúde dos servidores públicos estaduais, promovendo a excelência na assistência a saúde, bem como ações e campanhas de prevenção de doenças que beneficiem diretamente os servidores públicos estaduais e facultativamente a população em geral. Contudo, o benefício não alcança os servidores que integram o Quadro de Pessoal do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul, criado pela Lei nº 13.415/10, porque circunscrita sua atuação ao âmbito da previdência social e em linha com a orientação firmada no Parecer nº 16.799/16.

Em relação ao segundo questionamento da pasta consulente - eventual desconto, no período aquisitivo das licenças-prêmio e especial, dos períodos de gozo de licença para tratamento de saúde e de faltas não justificadas ocorridas entre 28/05/2020 e 31/12/2021 - importa consignar que, muito embora o instituto da licença-prêmio (bem como a licença especial dos militares) tenha sido extinto pela Emenda à Constituição Estadual nº 75/19, a mesma Emenda resguardou a integralização do quinquênio em andamento na data da publicação da norma, de sorte que a concessão da vantagem, quando ainda possível, permaneceu regida pelo disposto no artigo 150 da LC nº 10.098/94, *in verbis*:

Art. 150. O servidor que, por um quinquênio ininterrupto, não se houver afastado do exercício de suas funções terá direito à concessão automática de 3 (três) meses de licença-prêmio por assiduidade, com todas as vantagens do cargo, como se nele estivesse em exercício.

§ 1.º Para os efeitos deste artigo, não serão considerados interrupção da prestação de serviço os afastamentos previstos no artigo 64, incisos I a XV, desta lei.

§ 2.º Nos casos dos afastamentos previstos nos incisos XIV, alínea “b”, e XV do artigo 64, somente serão computados, como de efetivo exercício, para os efeitos deste artigo, um período máximo de 4 (quatro) meses, para tratamento de saúde do servidor, de 2 (dois) meses, por motivo de doença em pessoa de sua família e de 20 (vinte) dias, no caso de moléstia do servidor, tudo por quinquênio de serviço público prestado ao Estado.

Contudo, diante da proibição contida no inciso IX do artigo 8º LC nº 173/20, que vedou o cômputo do interregno compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 para aquisição de vantagens de natureza temporal, esta Procuradoria-Geral esclareceu, no Parecer nº 18.417/20, que eventuais afastamentos funcionais no período mencionado não guardam relevância na posterior aferição do direito à concessão da licença-prêmio, como se extrai do seguinte excerto:

Nesse contexto, a questão declinada reside em definir se, relativamente ao contingente de servidores beneficiados pela regra de transição constante do artigo 2º da Emenda à Constituição Estadual nº 75/2019, eventual afastamento do exercício das funções em desacordo com as previsões do artigo 150, caput e § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994 ou as ausências por motivo de licença para tratamento da própria saúde ou de pessoa da família e de moléstia, ocorridos durante o período de eficácia temporal do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, têm repercussão sobre o direito à licença-prêmio.

Na esteira do mencionado precedente, calha responder negativamente aos questionamentos, na medida em que, por força do inciso IX do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, o interregno a que alude o caput do dispositivo, compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021, deve ser desconsiderado para fins de verificação do direito à licença-prêmio.

Repisa-se que o inciso IX do sobredito artigo 8º cingiu-se a interditar a contagem do período em investiva para os fins nele estabelecidos, e não de elastecer o prazo legalmente previsto - um quinquênio - para a aquisição do direito, cuja fluência, todavia, resta obstaculizada no período de eficácia temporal na normal.

Dessa forma, os episódios funcionais ocorridos entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 são desinfluentes em relação à aquisição e à concessão da licença-prêmio por assiduidade. Na mesma senda, na aferição dos prazos de quatro meses de licença para tratamento de saúde do servidor, dois meses para licença por motivo de doença em pessoa da família ou vinte dias de afastamento por moléstia, estabelecidos pelo § 2º do artigo 150 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994, as ausências verificadas naquele período não devem ser consideradas.

Em suma, eventual afastamento do exercício das funções em desacordo com o artigo 150 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/1994 durante o período compreendido entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 não enseja a perda do direito à concessão da licença-prêmio, e as ausências por motivo de licença para tratamento da própria saúde ou de pessoa da família e de moléstia ocorridas no mesmo interregno devem ser desprezadas para fins de verificação dos marcos temporais definidos no § 2º do mesmo dispositivo.

Agora, em razão da alteração introduzida na LC nº 173/20 pela LC nº 191/22, que admite o cômputo, em favor dos servidores civis e militares da área da saúde e da segurança, do período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 para aquisição de vantagens temporais, forçoso reconhecer que, para os destinatários da nova disposição legal, as regras do artigo 150 da LC nº 10.098/94 (ou do artigo 70 da LC nº 10.990/97, quando se tratar de militar) devem incidir no aludido período, ou seja, os afastamentos funcionais e suas eventuais repercussões na concessão da licença-prêmio ou especial serão aferidos na forma da legislação de regência.

Com efeito, a desinfluição dos episódios funcionais ocorridos entre 28 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021 em relação à aquisição e à concessão da licença-prêmio ou especial decorre diretamente da impossibilidade legal de aproveitamento desse período para a finalidade de concessão da vantagem. Logo, uma vez autorizada para os servidores civis e militares da área da saúde e da segurança o aproveitamento do referido interregno temporal no período aquisitivo da licença-prêmio ou especial, volta ele a ser aferido nos termos do art. 150 da LC nº 10.098/94 ou do art. 70 da LC nº 10.990/97, conforme tratar-se de servidor civil ou militar.

Desse modo, somente pode ser computado, como de efetivo exercício para a finalidade de concessão de licença-prêmio ou especial, um período máximo de 4 (quatro) meses para tratamento de saúde do servidor ou de 2 (dois) meses por motivo de doença em pessoa de sua família, durante o quinquênio, assim como eventual afastamento injustificado do exercício das funções enseja a perda do direito à concessão da licença.

No que tange ao terceiro questionamento, de plano impende esclarecer que o período de licença-prêmio

ou especial que vier a ser concedido ao servidor ou militar em razão da alteração efetuada pela LC nº 191/22 não pode ser objeto de conversão, uma vez que podem ser convertidos somente períodos implementados e não gozados até 03/02/20, como bem esclarecido nas conclusões do Parecer nº 18.087/20:

Em face do exposto, conclui-se que:

A partir da vigência da Emenda à Constituição estadual nº 78/20 (03/02/20), permanece sendo facultado o pedido de conversão em dobro do tempo de serviço, para os efeitos de concessão de avanços e adicionais, ao servidor que já havia completado o período aquisitivo para concessão de licença-prêmio assiduidade, vedada a desconversão, na forma do disposto no art. 151, II, da Lei Complementar 10.098/94;

O servidor com quinquênio em andamento na data da publicação da Emenda Constitucional 75/19 (06/03/19), não implementado até 03/02/20, não fará jus à conversão em dobro como tempo de serviço para os efeitos de concessão de avanços e adicionais, resguardado o período aquisitivo previsto no art. 2º da Emenda Constitucional 75/19 apenas para fins de direito de gozo (art. 151, I, da Lei Complementar 10.098/94);

Não poderá ocorrer distinção em relação aos pedidos de conversão em dobro de licença-prêmio não gozada, sendo irrelevante se protocolados antes ou depois da vigência da Emenda à Constituição 78/20, desde que implementados os requisitos para a sua fruição até esta data (03/02/20), devendo ser calculado o percentual a ser pago nos termos da regra de transição prevista no seu § 1º do art. 3º;

O pedido de conversão pode compreender qualquer período implementado e não gozado até 03/02/20, independentemente de ser ou não fracionado;

A conversão em dobro de licença-prêmio não gozada, desde que solicitada pelo servidor (art. 151, caput, da Lei Complementar 10.98/94), e, ainda, uma vez preenchidos os requisitos para o gozo da licença até 03/02/20, deverá se dar a partir da data do pedido, possibilitando o recálculo para implantação do pagamento somente após o implemento do tempo de serviço público legalmente previsto para a aquisição da vantagem, na forma do § .1º do art. 3ª da Emenda à Constituição 78/20.

Ademais, o Parecer nº 18.811/21 expressamente admite que os períodos de licença-prêmio implementados até 03 de fevereiro de 2020 (data da entrada em vigor da EC 78/20) sejam objeto de conversão em dobro para a finalidade de concessão de vantagens temporais ainda que o pedido tenha sido deduzido após a edição da LC nº 173/20, de sorte que a alteração efetivada pela LC nº 191/22 nenhum efeito produz em matéria de conversão: os períodos implementados até 03/02/20 podem ser convertidos, ainda que o pedido tenha sido deduzido após a edição da LC nº 173/2020, enquanto que os períodos implementados após essa data (onde se inserem aqueles que excluem o interregno temporal mencionado na LC nº 173/20 ou incluem o mesmo período, na forma estabelecida na LC nº 191/22) não podem ser objeto de conversão.

Todavia, no que respeita ao eventual recálculo do valor dos proventos dos servidores públicos que se inativaram entre 28/05/2020 e 31/12/2021, em decorrência da retomada da contagem do período aquisitivo para concessão de vantagens temporais para os servidores civis e militares da área da saúde e da segurança pública - e eventual necessidade de recálculo da indenização em pecúnia das licenças-prêmio e especial -, cumpre observar que a LC nº 191/22, em que pese tenha alterado a LC nº 173/20, não foi dotada de efeitos retroativos, uma vez que seu artigo 3º expressamente consigna sua vigência a contar da data da publicação (09 de março de 2022). E a regra geral, quando não disposto em contrário, é a irretroatividade da lei, conforme prevê o inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição Federal:

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

Enquanto que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42, redação dada pela Lei nº 12.376/10) estabelece:

Art. 60 - A lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.

E conjugado o princípio da irretroatividade da lei com outro preceito de direito intertemporal - princípio da eficácia imediata da lei nova -, resulta que a lei nova tem eficácia imediata e geral, atingindo a todos, mas respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada - alicerces do princípio da segurança jurídica -, como esclarece Nelson Nery Júnior:

Ter efeito imediato e geral significa que a lei nova atinge somente os fatos pendentes (*facta pendentia*) e os futuros (*facta futura*) que se realizarem já sob sua vigência, não abrangendo os fatos pretéritos (*facta praeterita*), estes últimos protegidos pela cláusula constitucional da irretroatividade. (*in* Código Civil Comentado, 7ª ed., rev, ampl. e atual. até 25.08.2009. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 153)

E acerca da impossibilidade da retroação da lei para alcançar ato jurídico perfeito, assim teve oportunidade de se pronunciar o Supremo Tribunal Federal:

LEI Nº 8.030/90. EFEITOS RETROATIVOS SOBRE CONTRATOS ANTERIORES A SUA EDIÇÃO. ART. 5º, XXXVI, DA CF/88. OFENSA DIRETA. 1. O controle de constitucionalidade exercido em hipóteses de ofensa ao princípio da irretroatividade das leis (art. 5º, XXXVI, da CF/88) pressupõe a interpretação da lei ordinária, cuja validade se pretende questionar, não havendo que se falar em ofensa indireta. 2. O despacho agravado fundou-se em jurisprudência consolidada deste Supremo Tribunal, no sentido de que, no nosso ordenamento jurídico, a legislação infraconstitucional, ainda quando de ordem pública, não pode retroagir para alcançar ato jurídico perfeito. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (1ª Turma, RE 263161 AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julg. 06.12.2002.)

Na hipótese, pois, de servidor que teve publicado seu ato inativatório na vigência da LC nº 173/20, não há possibilidade de recálculo dos proventos para inclusão de nova vantagem temporal, uma vez que os atos inativatórios foram expedidos com estrita observância da lei então vigente, consubstanciando ato jurídico perfeito, que, nessa condição, escapa ao espectro de incidência da posterior alteração legislativa perpetrada pela LC nº 191/22. E por identidade de razão, igualmente descabe cogitar de recálculo do montante da indenização pecuniária das licenças-prêmio ou especial.

Contudo, essa impossibilidade de revisão alcança apenas e tão somente os atos inativatórios publicados até 08 de março de 2022 - dia imediatamente anterior à vigência da LC nº 191/22 -, de modo que, para aposentadorias concedidas a partir de 09 de março de 2022, ainda que com base em pedido protocolado em data anterior, deve ser verificada a necessidade de revisão, para a finalidade de conceder as vantagens temporais ao servidor, com conseqüente recálculo dos proventos e da indenização devida.

3. Em conclusão:

a) a expressão “servidores públicos civis e militares da área da saúde e da segurança pública”, constante do § 8º do artigo 8º da LC nº 173/20, acrescido pela LC nº 191/22, alcança os servidores pertencentes ao Quadro dos Servidores da Polícia Civil (Lei nº 5.950/69 e alterações posteriores), do Quadro Especial de Servidores Penitenciários do Estado do Rio Grande do Sul (LC nº 13.259/09 e suas alterações), integrantes das carreiras militares e do Corpo de Bombeiros Militar (LC nº 10.992/97 e LC nº 15.008/17 e alterações), bem como os servidores que pertençam ao Quadro de Pessoal da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul (Lei nº 8.189/86 com suas alterações) e ao Quadro de Pessoal do Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Rio Grande do Sul – IPE Saúde (Lei nº 15.473/20);

b) para os servidores civis e militares beneficiados pela regra do § 8º do artigo 8º da LC nº 173/20, o cômputo do quinquênio para concessão da licença-prêmio ou especial deve observar, respectivamente, o disposto no artigo 150 da LC nº 10.098/94 e no artigo 70 da LC nº 10.990/97, de modo que somente pode ser computado um período máximo de 4 (quatro) meses para tratamento de saúde do servidor ou de 2 (dois) meses por motivo de doença em pessoa de sua família, durante o quinquênio, assim como eventual afastamento injustificado do exercício da funções enseja a perda do direito à concessão da licença;

c) o período de licença-prêmio ou especial que vier a ser concedido ao servidor civil ou militar em razão da alteração determinada pela LC nº 191/22 não pode ser objeto de conversão, uma vez que, por força da EC nº 78/20, remanescem aptos para conversão apenas períodos implementados e não gozados até 03/02/20;

d) não faz jus ao recálculo dos proventos, para inclusão de nova vantagem temporal, ou ao recálculo da conversão em pecúnia das licenças-prêmio ou especial, o servidor civil ou militar da área da saúde ou da segurança pública que teve publicado seu ato inativatório na vigência da LC nº 173/20;

e) merecem revisão as inativações de servidores civis ou militares da área da saúde ou da segurança pública cujos pedidos, ainda que anteriormente protocolados, foram concedidos a partir de 09 de março de 2022, para a finalidade de, se for o caso, conceder as vantagens temporais, com conseqüente recálculo dos proventos e da indenização pecuniária devida.

É o parecer.

Porto Alegre, 13 de maio de 2022.

ADRIANA NEUMANN,
Procurador(a) do Estado.

NUP 00100.000079/2022-64
PROA 22/1300-0002469-2

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 0010000079202264 e da chave de acesso d7ab1c26



Documento assinado eletronicamente por ADRIANA MARIA NEUMANN, 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 454 e chave de acesso d7ab1c26 no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADRIANA MARIA NEUMANN, com certificado A1 institucional (supp.pge.rs.gov.br). Data e Hora: 16-05-2022 10:12. Número de Série: 5960142014856271731. Emissor: AC VALID BRASIL v5.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

NUP 00100.000079/2022-64

PROA 22/1300-0002469-2

PARECER JURÍDICO

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER/PROMOÇÃO** da **CONSULTORIA-GERAL/PROCURADORIA DE PESSOAL**, de autoria da Procuradora do Estado ADRIANA MARIA NEUMANN, cujas conclusões adota para responder a **CONSULTA** formulada pela **SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO**.

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

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000079202264 e da chave de acesso d7ab1c26



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 695 e chave de acesso d7ab1c26 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: 19-05-2022 16:28. Número de Série: 5960142014856271731. Emissor: AC VALID BRASIL v5.
