

# A GRATIFICAÇÃO DE INCENTIVO FUNCIONAL PREVISTA NO ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE GOIÁS NA ATUAL SISTEMÁTICA CONSTITUCIONAL E NORMATIVA

Bruno Nunes dos Reis\*

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	2
2. O IMPACTO DA INCIDÊNCIA DA GRATIFICAÇÃO DE INCENTIVO FUNCIONAL SOBRE A REMUNERAÇÃO .....	4
2.1. Os conceitos de salário, vencimento, subsídio e remuneração .....	4
2.2. O impacto da GIF sobre o vencimento e sobre a remuneração.....	6
2.3. As parcelas que podem compor a base de cálculo da GIF.....	7
3. A EXTINTÇÃO DA GIF PELA LEI ESTADUAL Nº 12.706/1995 .....	9
4. A ALTERAÇÃO DO ART. 37, XIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PELA EC Nº 19/1998 .....	10
5. O JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 563.708/MS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....	12
6. O TRATAMENTO A SER DADO À GRATIFICAÇÃO DE INCENTIVO FUNCIONAL .....	17
6.1. A forma de cálculo da GIF e a Diferença de Remuneração GIF .....	17

---

\* Graduado em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia. Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.  
Email: [bnunes@tce.go.gov.br](mailto:bnunes@tce.go.gov.br)

6.2. A base de cálculo da GIF frente ao art. 267 da Lei estadual nº 10.460/1988 .....	23
7. CONCLUSÃO .....	25
REFERÊNCIAS .....	26

## RESUMO

A Gratificação de Incentivo Funcional - GIF foi criada pelo artigo 175 da Lei estadual nº 10.460/1988 com vistas a fomentar o desenvolvimento e o aprimoramento profissional dos servidores públicos do Estado de Goiás. Com percentual variável de até 20%, a GIF pode incidir sobre o vencimento ou sobre a remuneração do servidor. Entretanto, com a edição da Lei estadual nº 12.706/1995 e da Emenda Constitucional federal nº 19/1998, a tônica sobre a forma de cálculo da GIF volta ao debate, pela proibição de incidência de parcelas remuneratórias sobre outras diferentes do vencimento básico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Servidor. Remuneração. Parcela. Constituição.

## 1. INTRODUÇÃO

O Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Goiás (Lei estadual nº 10.460, de 22 de fevereiro de 1988) prevê em sua redação original Gratificação de Incentivo Funcional – GIF com vistas a premiar o servidor que investe em sua capacitação acadêmica e profissional. A redação do dispositivo legal é a seguinte:

Art. 175. A título de incentivo funcional, será concedida uma gratificação mensal de até 20% (vinte por cento) sobre o vencimento ou a remuneração do funcionário portador de certificado de curso de aperfeiçoamento ou especialização ministrado.

I - pela Superintendência de Recrutamento, Seleção e Desenvolvimento de Pessoal da Secretaria da Administração;

II - pela Superintendência da Academia de Polícia de Goiás, integrante da Secretaria da Segurança Pública;

III - pelo Centro de Treinamento do Departamento de Recursos Humanos da Secretaria da Fazenda;

IV - por entidade de ensino superior;

V - por instituição de ensino mantida pelo Poder Público e destinada a treinamento de funcionários.

§ 1º Os cursos de que trata este artigo deverão, obrigatoriamente, versar sobre disciplinas relacionadas com as atribuições do cargo

ocupado pelo funcionário.

§ 2º Será garantida a todos os funcionários igualdade de condições para ingresso nos cursos a que se referem os incisos I, II, III e V deste artigo.

§ 3º Caso o número de pretendentes a determinado curso supere o número de vagas, serão eles selecionados à base de 50% (cinquenta por cento) mediante provas, e 50% (cinquenta por cento) por merecimento, nos termos do art. 78 deste Estatuto.

Art. 176. Compete ao titular do órgão de lotação do funcionário a concessão da gratificação disciplinada nesta Subseção, observados os seguintes critérios:

I - para cursos de duração igual ou superior a 6 (seis) meses ou de 260 (duzentas e sessenta) a 520 (quinhentos e vinte) horas-aulas, 5% (cinco por cento);

II - para cursos de duração igual ou superior a um ano letivo ou 600 (seiscentas) horas-aulas, 10% (dez por cento).

Parágrafo único. A gratificação de que trata este artigo incorporar-se-á ao vencimento ou à remuneração do funcionário para efeito de aposentadoria e disponibilidade.

Art. 177. Não se concederá a gratificação prevista nesta Subseção quando o curso constituir requisito exigido para a nomeação, promoção ou acesso, bem como quando se tratar de curso vago ou de frequência não obrigatória.

Como se depreende do texto legal em análise, a gratificação pode incidir tanto sobre o vencimento quanto sobre a remuneração do servidor público agraciado pela vantagem. De fato, no âmbito do Estado de Goiás, visando dar interpretação mais benéfica ao servidor, a GIF é implementada por vários órgãos tendo como base de cálculo a remuneração individual do servidor.

Em 19 de setembro de 1995, por meio da Lei estadual nº 12.706, a Gratificação de Incentivo Funcional foi extinta, revogando-se os artigos 175, 176 e 177 do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Goiás, porém, respeitando o direito adquirido dos servidores que já gozavam da respectiva parcela. Com efeito, assim dispõe a Lei estadual nº 12.706/1995:

Art. 1º - Fica extinta, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, a gratificação de incentivo funcional, respeitadas as situações de direito adquirido já constituídas até a vigência desta lei.

Parágrafo único - Aos servidores que estiverem matriculados ou inscritos, de 1º de janeiro de 1995 até a data de vigência desta lei, em cursos que possibilitem a percepção do benefício extinto por este artigo, fica assegurado o direito de auferirem o mesmo, desde que naqueles devidamente aprovados até 31 de dezembro do corrente ano.

Art. 2º - Em decorrência do disposto no artigo anterior, são revogados os arts. 175, 176, 177 e 302 da Lei nº 10.460, de 22 de fevereiro de 1988.

Por fim, a Emenda Constitucional federal nº 19, de 4 de junho de 1998, ao alterar o texto dado ao artigo 37, XIV, da Constituição Federal, veda a possibilidade inicialmente instituída pelo Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Goiás de incidir a Gratificação de Incentivo Funcional sobre outras gratificações, independente de sua concessão se dar por fundamentos idênticos ou diversos.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

É neste cenário que o presente trabalho busca adentrar, de forma a avaliar qual deve ser o tratamento dado à Gratificação de Incentivo Funcional concedida pela Lei estadual nº 10.460/1988 após as inovações legislativas operadas pela Lei estadual nº 12.706/1995 e pela Emenda Constitucional federal nº 19/1998, abarcando não apenas os aspectos teóricos, mas também os aspectos práticos relativos à matéria.

Busca-se também definir quais parcelas remuneratórias podem ser incluídas na base de cálculo da GIF incidente sobre a remuneração, bem como definir a forma de cálculo e o tratamento a ser dado às parcelas que só se incorporam ao patrimônio jurídico dos servidores após a aposentadoria.

Dessa forma, o estudo da matéria permite uma reflexão sobre seus desdobramentos não apenas no Estado de Goiás, mas em todo o território nacional.

## **2. O IMPACTO DA INCIDÊNCIA DA GRATIFICAÇÃO DE INCENTIVO FUNCIONAL SOBRE A REMUNERAÇÃO**

### **2.1. Os conceitos de salário, vencimento, subsídio e remuneração**

Para o desenvolvimento do presente trabalho é importante ter em mente os conceitos de salário, vencimento, subsídio e de remuneração, bem como o alcance de cada um deles.

Salário é a contribuição pecuniária paga em contraprestação ao trabalho realizado por agentes contratados para desempenharem encargos de trabalho permanentes, sob o regime da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT. Aos

ocupantes de emprego público<sup>1</sup> se assegura um conjunto de direitos remuneratórios, estabelecidos no art. 7º da Constituição Federal.<sup>2</sup>

Vencimento em sentido estrito, na visão do professor Hely Lopes Meirelles, é:

A retribuição pecuniária devida ao servidor pelo efetivo exercício do cargo, correspondente ao padrão fixado em lei; vencimento, em sentido amplo, é o padrão com as vantagens pecuniárias auferidas pelo servidor a título de adicional ou gratificação.<sup>3</sup>

O autor também considera a expressão remuneração para indicar a “soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, nestas compreendidas as relativas à natureza ou ao local de trabalho [...]”.<sup>4</sup>

No mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho traça seus conceitos acerca dos institutos, nos seguintes moldes:

Remuneração é o montante percebido pelo servidor público a título de vencimentos e de vantagens pecuniárias. É, portanto, o somatório das várias parcelas pecuniárias a que faz jus, em decorrência de sua situação funcional.

Vencimento é a retribuição pecuniária que o servidor percebe pelo exercício de seu cargo, conforme a correta conceituação prevista no estatuto funcional federal (art. 40, Lei nº 8.112/90). Emprega-se, ainda, no mesmo sentido vencimento-base ou vencimento-padrão. Essa retribuição se relaciona diretamente com o cargo ocupado pelo servidor: todo cargo tem seu vencimento previamente estipulado.<sup>5</sup>

Subsídio, na bem lançada lição da Professora Maria Sylvia Zanella di Pietro, é o vocábulo empregado pela Constituição Federal:

para designar a importância paga, em parcela única, pelo Estado a determinadas categorias de agentes públicos, como retribuição pelo serviço prestado.<sup>6</sup>

Em seguida, a Professora Maria Sylvia complementa:

Ao falar em **parcela única**, fica clara a intenção de vedar a fixação dos subsídios em duas partes, uma fixa e outra variável, tal como

<sup>1</sup> Empregos públicos são as unidades de trabalho da administração cujo regime jurídico se submete à Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, normalmente vinculados às entidades da administração indireta regidas pelas normas de direito privado.

<sup>2</sup> BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 251 e 253.

<sup>3</sup> MEIRELES. Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 357.

<sup>4</sup> MEIRELES. Hely Lopes. *Op. cit.* p. 358.

<sup>5</sup> CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio -de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 648.

<sup>6</sup> DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21.ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 505.

ocorria com os agentes políticos na vigência da Constituição de 1967. E, ao vedar expressamente o **acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória**, também fica clara a intenção de extinguir, para as mesmas categorias de agentes públicos, o sistema remuneratório que vem vigorando tradicionalmente na Administração Pública e que compreende o padrão fixado em lei mais as vantagens pecuniárias de variada natureza previstas na legislação estatutária.<sup>7</sup> (grifos no original)

O Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Goiás traz os conceitos de vencimento e remuneração, assim delineados:

Art. 141 - Vencimento é a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício de cargo público, correspondente ao padrão fixado em lei.

Art. 142 - Remuneração é o vencimento acrescido das vantagens de caráter permanente ou a ele incorporáveis, na forma prevista em lei.

Neste trabalho considera-se o conceito de vencimento e remuneração trazidos no Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Goiás, uma vez que a Gratificação que será estudada foi definida e pensada com base nos conceitos trazidos neste diploma normativo.

## **2.2. O impacto da GIF sobre o vencimento e sobre a remuneração**

Como se denota dos conceitos acima trazidos, vencimento e remuneração são institutos distintos dentro do direito administrativo brasileiro. Assim, quando o Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Goiás define que a Gratificação de Incentivo Funcional incide sobre o vencimento ou sobre a remuneração do funcionário, sem especificar em quais hipóteses se dá sobre uma ou outro, permite que a GIF tenha como base de cálculo duas parcelas diferentes, cujos valores podem ser idênticos ou muito diferentes.

A título de exemplo, imagine-se dois servidores ocupantes do mesmo cargo público dos quadros do Estado de Goiás, sendo um recém ingresso no cargo e outro com 35 (trinta e cinco) anos de carreira pública.

Em decorrência da Gratificação Adicional por Tempo de Serviço, prevista no art. 170 da mesma Lei estadual nº 10.460/1988, o servidor que possui maior tempo de carreira perceberia 7 (sete) Gratificações Adicionais por Tempo de Serviço, no

---

<sup>7</sup> DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. *Idem*.

percentual de 10%<sup>8</sup> cada. Pressupondo vencimentos idênticos entre os dois, e que ambos participaram do mesmo curso de aperfeiçoamento apto a lhes conceder Gratificação de Incentivo Funcional, o valor pago aos dois a título de GIF teria uma diferença de 70% (setenta por cento).

É possível observar no exemplo dado a diferença de impacto causado pela incidência da GIF sobre o vencimento ou sobre a remuneração. Deve-se observar que a diferença levantada já se mostra relevante quando se acresce ao vencimento apenas outra vantagem, no caso, a Gratificação Adicional por Tempo de Serviço.

### **2.3. As parcelas que podem compor a base de cálculo da GIF**

Sabe-se que os planos de carreira dos servidores públicos em geral elencam diversas vantagens que se agregam ao vencimento do servidor para comporem sua remuneração.

No Estado de Goiás, apenas no Estatuto dos Servidores Públicos, temos como parcelas que podem se somar ao vencimento para compor a remuneração:

- a) Ajuda de Custo (art. 152),
- b) Diárias (art. 155),
- c) Despesa de Transporte (art. 159),
- d) Salário-Família (art. 160),
- e) Auxílio Saúde (art. 168),
- f) Auxílio Funeral (art. 169),
- g) Auxílio Creche (art. 169-A),
- h) Gratificação Adicional por Tempo de Serviço (art. 170),
- i) Gratificação de Incentivo Funcional (art. 175),
- j) Gratificação de Representação de Gabinete (art. 178),
- k) Gratificação de Representação Especial (art. 179),
- l) Gratificação Especial e Localidade, Atividades Penosas, Insalubres e Perigosas (art. 181) e outras.

Neste ponto, cumpre destacar que apenas as parcelas de caráter permanente que compõem a remuneração do servidor podem servir de base de cálculo para incidência da GIF. Ou seja, somente as parcelas que integram a remuneração com caráter de perenidade podem ser utilizadas para incidência da Gratificação. As

---

<sup>8</sup> Percentual da Gratificação Adicional por Tempo e Serviço considerado com a redação original do art. 170 da Lei nº 10.460/1988.

parcelas temporárias ou decorrentes de atividade especial, por sua transitoriedade, não podem compor a base de cálculo da GIF.

No âmbito estadual, por exemplo, pode compor a base de cálculo da GIF a Gratificação Adicional por Tempo de Serviço e outras cuja natureza seja permanente.

Por outro lado, os Auxílios Creche e Funeral, Despesas de Transportes e outros não podem compor a base de cálculo da GIF, devido à sua natureza eminentemente transitória.

Um critério importante para distinguir a possibilidade de cômputo da parcela na base de cálculo da GIF é a incidência sobre essa parcela de contribuição previdenciária. Se houver a incidência de contribuição previdenciária a parcela, em regra, tem caráter permanente e pode compor a base de cálculo. Se não, a parcela tem caráter transitório ou indenizatório e não pode compor a base de cálculo da GIF.

Não se pode esquecer também das parcelas remuneratórias cuja natureza se transforma com o tempo. O caso mais evidente se refere às Gratificações de Função ou Representação prevista nos artigos 178, 179 e 190, do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Goiás, que contêm a possibilidade de serem incluídas nos proventos de aposentadoria, conforme dispõe o art. 267 da mesma Lei. Para melhor elucidação, vejamos os dispositivos legais:

Art. 178 - A gratificação de representação de gabinete será devida ao funcionário investido em cargo de direção ou assessoramento superior, de livre nomeação e exoneração.

[...]

Art. 179. A gratificação de representação especial será concedida, individualmente, por ato do Chefe do Poder Executivo a quem, a seu juízo, julgar conveniente atribuí-la, para prestação de encargos de confiança, junto aos gabinetes do Governador e dos Secretários de Estado ou autoridades equivalentes  
- Revogado pela Lei Delegada nº 01, de 23-05-2003.

[...]

Art. 190 - A função gratificada será instituída pelo Chefe do Poder Executivo para atender encargos de chefia, assessoramento, secretariado e inspeção, previstos em regulamento ou regimento e que não justifiquem a criação de cargo.

[...]

Art. 267 - O funcionário que contar tempo de serviço suficiente para se aposentar voluntariamente passará à inatividade:

I - com o vencimento do cargo efetivo acrescido, além de outros benefícios previstos nesta lei, da gratificação de função ou de representação que houver exercido, em qualquer época, por no

mínimo 5 (cinco) anos ininterruptos;

II - com iguais vantagens, desde que o exercício referido no inciso anterior tenha compreendido um período de, pelo menos, 10 (dez) anos intercalados.

Pela simples leitura dos dispositivos legais é possível observar que as Gratificações de Representação e de Função em comento são parcelas temporárias, destinadas aos servidores que exercem uma respectiva atribuição definida na Lei e sobre sua contraprestação não incide contribuição previdenciária.

Entretanto, o art. 267 do Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de Goiás permite que tais parcelas temporárias obtenham perenidade nos proventos de aposentadoria, caso o servidor as tenha percebido por cinco anos ininterruptos ou dez anos intercalados. A partir de então, preenchidos esses requisitos, as Gratificações de Função e Representação passam a ser permanentes. Podem elas, então, passarem a compor a base de cálculo da GIF? A resposta não é simples e sobre ela trataremos mais a frente neste trabalho.

Para o presente trabalho interessa buscar as consequências da incidência da Gratificação de Incentivo Funcional sobre a remuneração do servidor e seus desdobramentos, com foco nas alterações legislativas operadas principalmente pela Lei Estadual nº 12.706/1995 e Emenda Constitucional federal nº 19, de 1998.

### **3. A EXTINTÇÃO DA GIF PELA LEI ESTADUAL Nº 12.706/1995**

Conforme já foi visto, a Gratificação de Incentivo Funcional, nos termos definidos pela Lei estadual nº 10.460/1988, incide sobre a remuneração do servidor. Ou seja, incide não apenas sobre o vencimento, mas sobre todas as parcelas de caráter permanente que integrem a remuneração do servidor público.

Dessa forma, no momento do cálculo da GIF, soma-se ao vencimento todas as parcelas de caráter permanente que fazem parte da remuneração do indivíduo. Sobre esse valor total, aplica-se o percentual de GIF, cujo percentual pode chegar a 20% (vinte por cento) da remuneração.

Entretanto, houve por bem o legislador estadual, por meio da Lei estadual nº 12.706/1995, extinguir a Gratificação de Incentivo Funcional, preservando, porém, os direitos dos servidores que já possuíam recebiam à referida parcela.

Portanto, os servidores públicos do Estado de Goiás que não se encaixam na exceção do art.1º, parágrafo único, da Lei estadual nº 12.706/1995, que resguarda a

percepção da gratificação a quem já a recebia, não têm mais direito a pleitear a GIF.

Por outro lado, aos que recebem a referida parcela, mantém-se o direito a permanecer auferindo a respectiva vantagem, em homenagem, inclusive, ao princípio da irredutibilidade de remuneração, consagrado no artigo 37, XV, da Constituição Federal.

Questão complexa se refere às novas vantagens financeiras incorporadas ao patrimônio jurídico do servidor após a vigência da Lei estadual nº 12.706/1995. As novas vantagens financeiras passam a compor a base de cálculo de incidência da GIF? A resposta é não.

Uma vez extinta a GIF pela Lei estadual nº 12.706/1995, e garantida a irredutibilidade de remuneração consagrada na Constituição Federal, preservando a parcela aos que já faziam jus ao benefício, não há que se falar em incidência a GIF sobre parcelas incorporadas ao patrimônio jurídico do servidor após a vigência da Lei estadual revogadora do benefício.

Defender a utilização das novas parcelas incorporadas ao patrimônio jurídico do servidor para cálculo da GIF é tornar inoperante o comando normativo trazido pelo art. 1º da Lei estadual nº 12.706/1995, o que não pode ser admitido.

Dessa forma, toda e qualquer parcela permanente, incorporada ao patrimônio financeiro do servidor público, após o advento da Lei estadual nº 12.706/1995, não pode ser utilizado como base de cálculo de incidência da GIF.

Mantêm-se, portanto, apenas as parcelas componentes da remuneração a que fazia jus o servidor antes da vigência da Lei estadual nº 12.706/1995. Essas ainda podem fazer parte da base de cálculo da GIF, como forma de atender aos comandos do artigo 1º da supracitada Lei e do artigo 37, XV, da Constituição Federal.

#### **4. A ALTERAÇÃO DO ART. 37, XIV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, PELA EC Nº 19/1998**

Em 4 de junho de 1998 entra em vigor a Emenda Constitucional federal nº 19. A Emenda veio dar nova redação ao artigo 37, XIV, da Constituição Federal. Para melhor esclarecer o tema, transcreve-se abaixo o texto original e o texto atualizado do comando normativo:

##### **Redação original**

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de

qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

[...]

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados, para fins de concessão de acréscimos ulteriores, sob o mesmo título ou idêntico fundamento;

#### **Redação dada pela EC nº 19/1998**

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

Com relação à alteração realizada no art. 37, XIV, da Constituição Federal, ensina Ivan Barbosa Rigolin:

Atualmente, após a EC 19, nem mesmo é necessário que os acréscimos tenham nem o mesmo título nem o mesmo fundamento: qualquer acréscimo à base remuneratória do servidor (vencimento ou salário) não poderá ser considerado para a concessão de qualquer outro, mesmo que devido por motivo completamente diverso. (...) Isto significa simplesmente que todo e qualquer acréscimo remuneratório de servidor público – vantagens, acessórios, adicionais, gratificações – apenas poderá incidir sobre a base primária, originária, "seca", intocada, básica, própria de quem ingressa por concurso no patamar inicial de cada cargo [...].<sup>9</sup>

Novamente reabre-se a discussão acerca da base de cálculo da GIF, a partir da vigência da EC nº 19/1998. Podem as parcelas incorporadas ao patrimônio jurídico do servidor público do Estado de Goiás, anteriores à vigência da Lei estadual nº 12.706/1995 e, conseqüentemente, anteriores à vigência da EC nº 19/1998, fazerem parte da base de cálculo da GIF? A partir da Emenda Constitucional, a GIF passa a ter um valor fixo, calculado no dia imediatamente anterior à vigência da Emenda? A vigência da EC nº 19/1998 exige que a GIF passe a incidir unicamente sobre o vencimento do servidor?

Para buscar responder a essas importantes indagações é imperioso o estudo do RE nº 563.708/MS, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, onde houve um

<sup>9</sup> RIGOLIN, Ivan Barbosa. **O servidor público nas reformas constitucionais**. 2ª ed. amp. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 57.

profundo debate sobre a matéria.

## **5. O JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 563.708/MS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

A questão não se limita ao Estado de Goiás. Observa-se que a GIF, da forma como foi instituída no Estado de Goiás, encontra paralelos em outras unidades federativas.

No Estado do Mato Grosso do Sul, o artigo 111 da Lei estadual nº 1.102, de 10 de outubro de 1990, em sua redação original, prevê a concessão de Gratificação por Tempo de Serviço incidente sobre a remuneração do servidor.

O Estado do Ceará também permite que uma gratificação se incorpore ao vencimento do servidor para incidência de nova gratificação, conforme se afere no artigo 6º da Lei estadual nº 11.171, de 10 de abril de 1986.

Com efeito, a forma de cálculo de uma parcela percentual, incidente sobre toda a remuneração, já foi objeto de discussão e deliberação perante o Supremo Tribunal Federal.

No caso, trata-se de um Recurso Extraordinário, sob o número nº 563.708/MS, intentado pelo Estado do Mato Grosso do Sul contra decisão do Tribunal de Justiça daquele estado, que permitiu a incidência de parcela percentual sobre toda a remuneração do servidor público mesmo após a Emenda Constitucional nº 19/1998.

Tendo em vista a similitude do caso decidido com a GIF goiana e a necessidade de se compreender exatamente a dimensão da decisão tomada pelo Supremo Tribunal, cumpre explicar detidamente o caso concreto.

Trata-se de ação de cobrança intentada por servidores do Estado do Mato Grosso do Sul, com objetivo de receber diferenças salariais decorrentes da alteração da base de cálculo do adicional por tempo de serviço.

A Lei nº 1.102/1990, daquele Estado, em seu artigo 111<sup>10</sup>, prevê que o adicional por tempo de serviço teria como base de cálculo a remuneração, o que corresponderia ao vencimento somado às vantagens permanentes. Com o advento da Lei estadual nº 2.157/2000<sup>11</sup>, o adicional por tempo de serviço passa a incidir

---

<sup>10</sup> Art. 111. O adicional por tempo de serviço é devido por quinquênio de efetivo exercício prestado ao Estado, incidente sobre a remuneração.

<sup>11</sup> Art. 111. O adicional por tempo de serviço é devido por quinquênio de efetivo exercício prestado ao Estado, incidente sobre o vencimento base do cargo

somente sobre o vencimento do cargo efetivo ocupado.

Contra essa alteração da base de cálculo insurgiram-se os servidores, alegando que ingressaram no serviço público antes da Emenda Constitucional federal nº 19/1998, de forma que a mudança na base de cálculo não poderia afetá-los. O juiz singular indeferiu o pleito dos servidores. O Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul reformou parcialmente a sentença, para permitir o cálculo do adicional sobre a remuneração até o advento da Lei estadual nº 2.157/2000. Por fim, contra essa decisão foi interposto Recurso Extraordinário pelo Estado do Mato Grosso do Sul, cuja repercussão geral foi reconhecida, nos termos preconizados pelo art. 102, §3º, da Constituição Federal, com fundamento na relevância da matéria para todo o quadro de servidores daquele Estado.

O Recurso teve sua votação iniciada na sessão do dia 14 de setembro de 2009, com a apresentação do voto da Ministra Relatora Cármem Lúcia, cuja conclusão foi pela denegação do recurso. No voto, a Ministra consignou que os servidores não tem direito adquirido à forma de cálculo preexistente à Emenda Constitucional federal nº 19/1998. Entretanto, ressalva o direito dos mesmos à irredutibilidade remuneratória, sustentando a remuneração como base de cálculo até o advento da Lei estadual nº 2.157/2000.

O Ministro Ricardo Lewandowski acompanhou o voto da Relatora. Em seguida, o Ministro Joaquim Barbosa pediu vista dos autos.

O processo retornou à pauta de julgamento na sessão plenária de 6 de fevereiro de 2013, com a apresentação de voto vista do Ministro Joaquim Barbosa. Após um esclarecedor debate, a Corte decidiu por dar provimento parcial ao recurso, com vistas a impedir o pagamento do adicional por tempo de serviço incidente sobre a remuneração após o advento da Emenda Constitucional nº 19/1998. Por fim, o Acórdão restou assim ementado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO À REGIME JURÍDICO. BASE DE CÁLCULO DE VANTAGENS PESSOAIS. EFEITO CASCATA: PROIBIÇÃO CONSTITUCIONAL. PRECEDENTES. IMPOSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DOS VENCIMENTOS. PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS. RECURSO AO QUAL SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Plenário. RE 563708/MS. Rel. Min. Cármem Lúcia. Julgado em 6/2/2013. Disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acessado em 7 de outubro de 2016.

Na discussão do referido processo, entretanto, fica clara a posição do Supremo Tribunal Federal em relação ao tema em análise. A Corte deixou assentada a impossibilidade de manter a incidência de uma parcela adicional sobre outras parcelas que não correspondam ao vencimento base após a edição da Emenda Constitucional federal nº 19/1999, ainda que o servidor tenha ingressado nos quadros públicos antes da promulgação da Emenda.

Afirma, também, a inexistência de direito adquirido ao regime jurídico anteriormente vigente. Porém, em virtude do princípio, também constitucional, de irredutibilidade de remuneração que se aplica aos servidores públicos, não pode haver decréscimo remuneratório.

Observe-se, contudo, que esse decréscimo proibido refere-se exclusivamente ao rendimento nominal do servidor, não abarcando, por exemplo, a forma de cálculo de sua remuneração. Neste sentido, é clara a afirmação do Ministro Teori Zavascki:

Na prática, Senhor Presidente, é o seguinte, as teses jurídicas estão colocadas: não há direito adquirido a regime jurídico, a Emenda Constitucional nº 19 não recepcionou a Lei nº 1.102/90, de modo que, no período de 1990 até 1999, há um direito adicional calculado sobre a remuneração, e a partir de 1999 não há mais esse direito, porém deve-se assegurar a irredutibilidade. Essa é a solução prática.<sup>13</sup>

E complementa o eminente Ministro:

De modo que me parece que o adequado seria dar um parcial provimento, não para assegurar o regime jurídico - superveniente, depois da Emenda Constitucional -, mas para manter o valor nominal. Ou seja, para que, na aplicação do novo regime, não haja a redutibilidade.<sup>14</sup>

É possível, assim, afirmar que a Emenda Constitucional nº 19/1998, no que se refere ao art. 37, XIV, da Constituição Federal, tem aplicabilidade imediata<sup>15</sup>. Ou seja, não demanda norma complementar para sua eficácia. Assim também asseverou a Ministra Cármen Lúcia no julgamento acima mencionado, veja-se:

---

<sup>13</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Trecho do voto do Ministro Teori Zavascki proferido no julgamento do RE 563708/MS. Rel. Min. Cármen Lúcia. Disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acessado em 7 de outubro de 2016.

<sup>14</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Trecho do voto do Ministro Teori Zavascki proferido no julgamento do RE 563708/MS. Rel. Min. Cármen Lúcia. Disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acessado em 7 de outubro de 2016.

<sup>15</sup> Normas constitucionais de aplicabilidade imediata são as que produzem, ou têm possibilidade de produzir, todos os efeitos essenciais, relativamente aos interesses, comportamentos e situações, que o legislador constituinte quis regular, sem a necessidade de norma complementar.

Todavia, ao contrário do que se tinha com o inc. XI do art. 37 da Constituição, o inc. XIV alterado não condiciona a sua eficácia à edição de lei alguma, ou seja, sua aplicabilidade é imediata, independente de qualquer outro ato para produzir efeitos.<sup>16</sup>

A eficácia plena da Emenda Constitucional nº 19/1998 poderia levar à aplicação do artigo 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, isto é, à redução imediata da remuneração dos servidores que estivessem recebendo remuneração em desacordo com a Constituição. No entanto, esta aplicação resta afastada pela Corte Suprema, conforme se vê no seguinte trecho do Voto da Ministra Relatora:

No Mandado de Segurança 24.875, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 6.10.2006, se examinou a extensão da Emenda Constitucional 41/2003, tendo o Plenário deste Supremo Tribunal assentado que “o art. 17 ADCT é norma referida ao momento inicial de vigência da Constituição de 1988 – ‘serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes’ – no qual incidiu e, neste momento, pelo fato mesmo de incidir, teve extinta a sua eficácia, tal como é próprio das regras transitórias de efeito instantâneo”.

Daí a impertinência da sua invocação também no que diz respeito à incidência da Emenda Constitucional 19/1998, que é o caso dos autos. (itálico no original)<sup>17</sup>

Complementando, discorre a Ministra Relatora sobre a garantia constitucional, inclusive contra emendas constitucionais, de irredutibilidade remuneratória:

Há diferença substancial entre a aplicação imediata de teto constitucional, cujo objetivo é exatamente reduzir o montante a ser percebido, com a alteração da forma de cálculo da remuneração, para a qual há jurisprudência.

Feita a anotação, assinalo que, apesar de o Supremo Tribunal Federal ter afirmado, em diversos julgados, não haver direito adquirido a regime jurídico e, portanto, ser viável a alteração da composição da remuneração dos servidores públicos, também é certo ter este Supremo Tribunal sempre resguardado a irredutibilidade dos vencimentos dos servidores.

No julgamento do Mandado de Segurança 24.875, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 6.10.2006, este Supremo Tribunal firmou entendimento de ser a irredutibilidade de vencimentos oponível até mesmo às emendas constitucionais que alterem a forma de cálculo da remuneração.

Em seu voto, o eminente Ministro Sepúlveda Pertence bem colocou o tema, sendo oportuna sua citação:

<sup>16</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Trecho do voto da Ministra Relatora Cármen Lúcia proferido no julgamento do RE 563708/MS. Disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acessado em 7 de outubro de 2016.

<sup>17</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Trecho do voto da Ministra Relatora Cármen Lúcia proferido no julgamento do RE 563708/MS. Disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acessado em 7 de outubro de 2016.

“50. Desse modo - não obstante o dogma de que o agente público não tem direito adquirido ao seu anterior regime jurídico de remuneração - há, no particular, um ponto indiscutível: é intangível a irredutibilidade do montante integral dela.

51. Por isso mesmo, é assento consolidado de nossa jurisprudência - de modo a dispensar documentação -, que, quando se cuida de alteração por lei do regramento anterior da composição da remuneração do agente público, assegura-se-lhes a irredutibilidade da soma total antes recebida.

52. Estou, portanto, em que a irredutibilidade - hoje, universalizada - de vencimentos e salários substantiva garantia constitucional oponível às emendas constitucionais mesmas.

53. Trata-se de garantia individual erigida pela própria Constituição que, como tal, a doutrina amplamente majoritária reputa inilidível por emenda constitucional.”<sup>18</sup>

Fica evidente na posição adotada pelo Supremo Tribunal que a garantia da irredutibilidade reveste tão somente a soma total antes recebida. Ou seja, trata-se de uma irredutibilidade nominal. O valor bruto percebido pelo servidor público integrado por parcelas remuneratórias de caráter permanente não pode ser reduzido.

Outro trecho do voto da Ministra Relatora, no caso em tela, revela essa posição. Ao responder a um questionamento prolatado pelo Ministro Marco Aurélio, a Relatora afirma:

Até a única voz de Vossa Excelência no sentido de que "a longo prazo haverá o decesso", mesmo assim, a maioria do Supremo não acolhe o princípio do direito adquirido.<sup>19</sup>

Portanto, em suma, no julgamento do Recurso Extraordinário sob análise, chaga-se à conclusão de que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolida-se no sentido de não haver direito adquirido ao regime jurídico de cálculo da remuneração, de forma que, após a vigência da Emenda Constitucional nº 19/1998, não se pode mais conceber a incidência de parcelas remuneratórias sobre outras diferentes do vencimento base.

Conclui-se, também, a aplicabilidade imediata da Emenda Constitucional nº 19/1998, no que se refere à alteração do art. 37, XIV, do texto permanente da Constituição Federal.

Entretanto, em razão do princípio constitucional da irredutibilidade de remuneração, não se aplica ao caso concreto o artigo 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ou seja, não há a imediata redução da remuneração

<sup>18</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Trecho do voto da Ministra Relatora Cármen Lúcia proferido no julgamento do RE 563708/MS. Disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acessado em 7 de outubro de 2016.

<sup>19</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Trecho do voto da Ministra Relatora Cármen Lúcia proferido no julgamento do RE 563708/MS. Disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br). Acessado em 7 de outubro de 2016.

dos servidores que recebiam em desacordo com a Constituição Federal.<sup>20</sup>

## **6. O TRATAMENTO A SER DADO À GRATIFICAÇÃO DE INCENTIVO FUNCIONAL**

### **6.1. A forma de cálculo da GIF e a Diferença de Remuneração GIF**

Após as ponderações feitas acima, passa-se à análise do tratamento que deve ser dado à Gratificação de Incentivo Funcional após as alterações legislativas operadas pela Lei estadual nº 12.706/1995 e pela Emenda Constitucional federal nº 19/1998, bem como tendo com parâmetro o julgamento do Supremo Tribunal Federal.

Já se afirmou que na redação originária do art. 175 da Lei nº 10.460/1988, que instituiu a GIF, permite a possibilidade de a Gratificação incidir sobre toda a remuneração do servidor. Com a extinção da GIF pela Lei estadual nº 12.706/1995, porém, respeitando o direito adquirido daqueles que até então recebiam a parcela, não há mais que se falar em incidência da Gratificação sobre as parcelas que passam a integrar o patrimônio jurídico permanente dos servidores após a vigência daquela Lei.

Ou seja, a partir da edição da Lei estadual nº 12.706/1995, as parcelas que já faziam parte da remuneração do servidor de forma permanente podem se manter na base de cálculo da Gratificação de Incentivo Funcional. Porém, todas as parcelas de caráter permanente que vierem a fazer parte do patrimônio jurídico do servidor após a Lei não mais podem se manter na base de cálculo da GIF, sob pena de ilegalidade.

A título de exemplo, vejamos um servidor que ingressou nos quadros públicos estaduais em 1º de janeiro de 1982, e sua remuneração é composta pelo vencimento básico, pela gratificação adicional por tempo de serviço, prevista no artigo 170<sup>21</sup> da Lei estadual nº 10.460/1988 e faz jus à Gratificação de Incentivo

---

<sup>20</sup> No julgamento do RE nº 563.708/MS o Plenário acompanhou o voto condutor da Relatora, Ministra Cármen Lúcia, julgando parcialmente procedente o recurso, com exceção do Ministro Marco Aurélio, que votou pelo improcedência integral do recurso.

<sup>21</sup> Art. 170 - Ao funcionário será concedida, por quinquênio de efetivo serviço público, gratificação adicional de 10% (dez por cento) sobre os vencimentos ou a remuneração do respectivo cargo de provimento efetivo, vedada a sua computação para fins de novos cálculos de idêntico benefício. - Vide as Leis nºs 11.071, de 15-12-89, art. 9º e 11.257, de 26-6-90, art. 16.

§ 1º - O funcionário fará jus à percepção da gratificação adicional a partir do dia em que completar cada quinquênio.

Funcional no percentual de 10%. Sua remuneração, com valores simplesmente demonstrativos, seria assim composta, imediatamente antes da vigência da Lei estadual nº 12.706/1995:

- Vencimento – R\$ 100,00;
- Gratificação adicional por tempo de serviço (2x10%) – R\$ 20,00;
- Gratificação de Incentivo Funcional (10%) – R\$ 12,00;
- Total – R\$ 132,00

Com o advento da Lei estadual nº 12.706/1995 e a concessão de uma nova Gratificação Adicional por Tempo de Serviço, agora já em novo percentual fixado pela Lei estadual nº 12. 831, de 28 de dezembro de 1995<sup>22</sup>, e sem considerar qualquer tipo de aumento no vencimento, nem mesmo correção inflacionária, a remuneração do servidor em questão restaria assim demonstrada, em 2 de janeiro de 1997:

- Vencimento – R\$ 100,00;
- Gratificação adicional por tempo de serviço (2x10%) – R\$ 20,00;
- Gratificação adicional por tempo de serviço (1x5%) - R\$ 5,00
- Gratificação de Incentivo Funcional (10%) incidente apenas sobre o vencimento e as gratificações adicionais por tempo de serviço adquiridas até 18 de setembro de 1995 – R\$ 12,00;
- Total – R\$ 137,00

Vê-se, portanto, que a Gratificação incide somente sobre o vencimento e as parcelas permanentes adquiridas antes da vigência da Lei estadual nº 12.706/1995. Permitir que parcelas incorporadas ao patrimônio do servidor após a vigência da Lei seria tornar inoperante a extinção da parcela.

---

§ 2º - A gratificação adicional será sempre atualizada, acompanhando, automaticamente, as modificações do vencimento ou remuneração do funcionário.

§ 3º - A apuração do quinquênio será feita em dias e o total convertido em anos, considerado este sempre como de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias.

§ 4º - Entende-se por tempo de efetivo serviço público, para o fim deste artigo, o que tenha sido prestado a pessoa jurídica de direito público, bem assim a sociedade de economia mista, empresa pública e fundação instituído pelo Estado de Goiás, a partir de 20 de julho de 1947. - Redação dada pela Lei nº 10.515, de 11-5-88.

§ 4º - VETADO.

§ 5º - Quando da passagem do funcionário à inatividade, a incorporação da gratificação adicional será integral, se decretada a aposentadoria com proventos correspondentes à totalidade do vencimento ou da remuneração e proporcional ao tempo de serviço, na hipótese de assim ser a mesma concedida.

<sup>22</sup> Art. 1º - Passa a ser de 5% (cinco por cento) o percentual da gratificação adicional por tempo de serviço, de que trata o art. 170, "caput", da Lei nº 10.460, de 22 de fevereiro de 1988.

Em seguida, a Emenda Constitucional nº 19/1998, ao alterar o comando normativo do art. 37, XIV, do texto permanente da Constituição Federal, impossibilita que parcelas remuneratórias incidam sobre outras diferentes do vencimento básico. Ou seja, a partir de então, restou vedado o denominado efeito cascata, ou efeito repicão. A base de cálculo de qualquer vantagem permanente passa a ser exclusivamente o vencimento básico.

Entretanto, a nova redação constitucional não determinou a imediata redução da remuneração dos servidores que recebiam em desacordo com Carta Magna. Com isso, preserva-se a remuneração dos que já a haviam adquirido, sem que o novo texto opere um decréscimo remuneratório.

Em homenagem ao princípio da irredutibilidade remuneratória, o Supremo Tribunal Federal<sup>23</sup> já assentou, conforme foi visto, a impossibilidade de redução do valor nominal da remuneração dos servidores, inclusive frente a novas emendas constitucionais.

Outra tese também firmada e consolidada no ordenamento jurídico pátrio é no sentido da inexistência de direito adquirido a regime jurídico por parte dos servidores públicos. O regime jurídico a que está submetido o servidor não é imutável. E a temporalidade não permite a perenidade. No âmbito de regime jurídico, enquadra-se a forma de cálculo da remuneração, conforme amplamente debatido e afirmado pelo Supremo Tribunal.<sup>24</sup>

Explicando didaticamente a matéria, é oportuna a transcrição da doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, leia-se:

Não obstante, a lei estatutária contempla vários direitos individuais para o servidor. A aquisição desses direitos, porém, depende sempre de um suporte fático ou, se se preferir, de um fato gerador que a lei expressamente estabelece. Se se consuma o suporte fático previsto na lei e se são preenchidos os requisitos para o seu exercício, o servidor passa a ter direito adquirido ao benefício ou vantagem que o favorece. Aqui, portanto, não se trata do problema da mutabilidade das leis, como antes, mas sim da imutabilidade do direito em virtude da ocorrência do fato que o gerou. Cuida-se nesse caso de direito adquirido do servidor, o qual se configura como intangível mesmo se a norma legal vier a ser alterada. É que, como sabido, a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, como proclama o art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal.

---

<sup>23</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. MS 24.875, Plenário, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence. Julgado em 11/5/2006.

<sup>24</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Plenário. RE 563708/MS. Rel. Min. Cármen Lúcia. Julgamento em 6/2/2013.

[...]

Em se tratando de nova Constituição, a doutrina dominante registra que não há a garantia do direito adquirido contra seus mandamentos, visto que ela inaugura outra ordem jurídica, sucedendo a anterior, e tem incidência imediata sobre as situações nascidas sob a égide da Constituição antecedente. O STJ, aliás, já consignou expressamente tal posição, decidindo que **“inexiste direito adquirido contra texto constitucional, em especial no que se refere a regime jurídico de servidores públicos”** (MS nº 7-DF, 1º Seção, unân, Rel. Min. Miguel Ferrante, publ. Em 5/3/1990). Exemplo elucidativo está no art. 17, do ADCT da CF, que determinou a redução dos valores remuneratórios aos limites fixados na Constituição: a norma é aplicável mesmo que o excesso de remuneração tenha decorrido de sentença transitada em julgado ou de ato jurídico perfeito, não havendo, pois, como invocar direito adquirido.

Diversa, contudo, é a situação de alteração da Constituição por Emenda Constitucional. Esta decorre do Poder Constituinte derivado, que se caracteriza por ser derivado, subordinado e condicionado, submetendo-se a várias limitações fixadas na Constituição (art. 60, CF). Dentre elas, destacam-se as limitações materiais constitutivas das denominadas **“cláusulas pétreas”** (art. 60, §4º, CF), **“matérias que formam o núcleo intangível da Constituição Federal”**. Em virtude destas, não pode ser objeto de deliberação a proposta de emenda que vise abolir **“direitos e garantias individuais”**. Sendo assim, se o servidor já tem direito adquirido, que é um dos vetores dos direitos individuais, não pode a alteração constitucional retroagir para alcança-lo e suprimi-lo. (grifos no original)<sup>25</sup>

Conjugando esses dois institutos, o da irredutibilidade remuneratória com o da inexistência de direito adquirido a regime jurídico, chega-se à conclusão de que não se pode manter a forma de cálculo da GIF incidente sobre a remuneração do servidor após a Emenda Constitucional nº 19/1998. Nem mesmo sobre as parcelas incorporadas ao patrimônio jurídico do servidor antes da Emenda. Ou seja, a partir da edição da Emenda, preservando o valor nominal da remuneração do servidor, a GIF deve passar a incidir exclusivamente sobre o vencimento básico.

O valor da diferença entre a incidência da GIF na sistemática anterior, que tinha como base de cálculo a remuneração, e o valor resultante da nova aplicação, incidente somente sobre o vencimento, deve ser considerado vantagem pessoal, a ser escriturada no contracheque de forma apartada, com valor fixo, reajustável exclusivamente por meio da revisão geral anual concedida com base no artigo 37, X, da Constituição Federal. Esse valor, para fins didáticos, será chamado de Diferença de Remuneração GIF.

A possibilidade de revisão do valor fixo, decorrente da Diferença de

<sup>25</sup> CARVALHO FILHO. José dos Santos. *Op. cit.* p. 559-560.

Remuneração GIF, pela revisão geral anual garantida pelo artigo 37, X, da Constituição Federal, decorre da utilização na Carta Magna do termo remuneração e não vencimento, vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

X - a **remuneração** dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifo nosso).

Ora, se a remuneração terá revisão geral, por certo, está-se a falar de toda a remuneração, não apenas o vencimento, abarcando também as parcelas fixas e variáveis componentes da remuneração.

Com essa aplicação, garante-se a conjugação de todos os comandos normativos e principiológicos aplicáveis ao caso concreto, principalmente em consonância com a interpretação constitucional dada pelo Supremo Tribunal Federal.

Por certo, a aplicação de um valor fixo para a diferença remuneratória decorrente da antiga e da nova sistemática, no futuro, com o incremento do valor vencimental e com a inclusão de novas vantagens permanentes ao patrimônio jurídico do servidor, irá causar um decréscimo remuneratório total, se analisado de forma conjuntural.

No entanto, pacificado o entendimento de que a vedação de irredutibilidade é nominal e não se garante direito adquirido a regime jurídico, o decréscimo remuneratório de longo prazo não pode ser pleiteado pelo servidor atingido em decorrência da alteração na forma de cálculo.

Além disso, o valor da diferença remuneratória, que consiste numa vantagem pessoal de cada servidor em suas particularidades, pode ou não ser absorvido por novas alterações legislativas. Sendo um valor fixo, pode desaparecer, por exemplo, em um novo enquadramento em que o valor total da remuneração seja superior ao anteriormente observado, desde que a lei assim estabeleça.

Nada impede também uma alteração legislativa que determine a

compensação do valor da Diferença de Remuneração GIF com aumentos lineares do vencimento da carreira. Porém, frise-se que, só por meio de lei em sentido formal é possível estabelecer essa compensação.

É importante ressaltar que, em ambos os exemplos de absorção e compensação citados acima, existe benefício para o servidor, uma vez que sua remuneração total não sofrerá decréscimo. Pode, inclusive, sofrer acréscimo caso o vencimento passe a ser maior do que o vencimento anterior somado à Diferença de Remuneração GIF.

Por fim, com vistas a demonstrar a posição adotada neste trabalho, volta-se ao exemplo dado do servidor que ingressou nos quadros públicos estaduais em 1982, analisando o caso em dois cenários distintos.

No primeiro cenário, a análise se dá logo após a vigência da EC nº 19/1998, sem ingresso de novas parcelas ao patrimônio jurídico do servidor, bem como sem qualquer tipo de revisão geral anual. A remuneração será assim descrita:

- Vencimento – R\$ 100,00;
- Gratificação adicional por tempo de serviço (2x10%) – R\$ 20,00;
- Gratificação adicional por tempo de serviço (1x5%) - R\$ 5,00
- Gratificação de Incentivo Funcional (10%) incidente apenas sobre o vencimento– R\$ 10,00;
- Diferença de remuneração GIF – R\$ 2,00;
- Total – R\$ 137,00.

Agora, com vistas a demonstrar a evolução da remuneração no tempo, vamos analisar o caso deste servidor no ano de 2008. Nessa hipótese, o servidor já fará jus a mais dois adicionais por tempo de serviço, no percentual de 5% cada um. Além disso, com fim de elucidar perfeitamente a matéria, considera-se a inclusão de uma nova gratificação permanente à remuneração do servidor, denominada gratificação de exercício de função pública, no percentual de 50% sobre o vencimento. Por fim, considera-se que as revisões gerais anuais incidentes no período totalizam 100% de reajuste. A remuneração, então, é assim demonstrada:

- Vencimento – R\$ 200,00;
- Gratificação adicional por tempo de serviço (2x10%) – R\$ 40,00;
- Gratificação adicional por tempo de serviço (3x5%) - R\$ 30,00
- Gratificação de Incentivo Funcional (10%) incidente apenas sobre o

vencimento– R\$ 20,00;

- Gratificação de exercício de função pública (50%) – R\$ 100,00
- Diferença de remuneração GIF – R\$ 4,00;
- Total – R\$ 394,00

Adotando a presente sistemática, alcança-se uma harmonia entre a Lei estadual nº 10.460/1988, a Lei revogadora da GIF nº 12.706/1995, bem como o artigo 37, X, XIV e XV, da Constituição Federal, com a redação dada pela EC nº 19/1998, sempre tendo como parâmetro a interpretação constitucional sobre os institutos dada pelo Supremo Tribunal Federal. Nota-se que resta preservada a irredutibilidade remuneratória, bem como se alterou a forma de cálculo da GIF adaptando-a a nova sistemática constitucional.

Resta salientar que os valores nominais a que deve-se ater o gestor para fins de cálculo da Diferença de Remuneração GIF devem ser os aplicados ao servidor público em dois estágios.

Inicialmente, identificar quais parcelas fazem parte do patrimônio permanente do servidor e quais os valores nominais eram aplicáveis antes da vigência da Lei estadual nº 12.706/1995. Sobre essas parcelas, somadas ao vencimento, aplicar o percentual da GIF.

No segundo momento, identificar qual o valor nominal da GIF imediatamente antes da vigência da Emenda Constitucional nº 19/1998 e calcular o valor da diferença entre a GIF aplicada sobre a remuneração e a GIF aplicada exclusivamente sobre o vencimento. A diferença encontrada, considerando os valores nominais daquela época, será a aqui denominada Diferença de Remuneração GIF, valor fixo e reajustável somente pela revisão geral anual, nos termos do artigo 37, X, da Constituição Federal.

## **6.2. A base de cálculo da GIF frente ao art. 267 da Lei estadual nº 10.460/1988**

Por fim, cumpre voltar ao tema da base de cálculo da GIF relativamente às parcelas que tem caráter transitório enquanto o servidor está em atividade, mas ganham perenidade nos proventos de aposentadoria em decorrência do art. 267 da Lei estadual nº 10.460/1988.

Conforme disciplina o dispositivo legal em tela<sup>26</sup>, o servidor que perceber enquanto estiver na ativa Gratificação de Função ou Representação por cinco anos ininterruptos ou dez anos intercalados, incorporará essa gratificação nos proventos de aposentadoria.

Observa-se que o comando normativo não diz que a gratificação se incorpora à remuneração do servidor na ativa, mas sim aos seus proventos de aposentadoria. Assim, a exegese legal permite aferir que durante o período em que o servidor permanecer na ativa, a Gratificação de Função ou Representação permanecerá com caráter transitório, só adquirindo estabilidade e perenidade com a aposentadoria.

É possível, inclusive, que o servidor, preenchidos os requisitos do artigo 267, deixe de perceber a Gratificação e Função ou Representação na ativa, mas recupere-a na passagem à inatividade.

Sendo assim, é possível aferir que a Gratificação e Função ou Representação só pode ser computada na base de cálculo da Gratificação de Incentivo Funcional quando for integrada aos proventos de aposentadoria. Apenas neste momento a Gratificação e Função ou Representação adquire o caráter de perenidade e continuidade necessário para compor a base de cálculo a GIF.

É de se ressaltar, no entanto, que também se aplica à Gratificação de Representação e Função quando componente da base de cálculo da GIF os preceitos e a forma de cálculo adotados por força da Lei estadual nº 12.706/1995 e Emenda Constitucional federal nº 19/1998.

Assim, tem-se que só é possível que a Gratificação de Função ou Representação faça parte da base de cálculo da GIF caso o servidor tenha implementado o requisito para sua incorporação até a entrada em vigor da Lei estadual nº 12.706/1995, já que, como já foi dito, após a vigência desta Lei nenhuma nova parcela pode fazer parte da base de cálculo da referida Gratificação.

Além disso, a Gratificação de Função ou Representação só irá fazer parte da base de cálculo da GIF até a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 19/1998. Após a entrada em vigor da Emenda, o valor nominal da GIF, obtido

---

<sup>26</sup> Art. 267 - O funcionário que contar tempo de serviço suficiente para se aposentar voluntariamente passará à inatividade:  
I - com o vencimento do cargo efetivo acrescido, além de outros benefícios previstos nesta lei, da gratificação de função ou de representação que houver exercido, em qualquer época, por no mínimo 5 (cinco) anos ininterruptos;  
II - com iguais vantagens, desde que o exercício referido no inciso anterior tenha compreendido um período de, pelo menos, 10 (dez) anos intercalados.

utilizando na base de cálculo a Gratificação de Função ou Representação, será utilizado para definir os valores da GIF incidente somente sobre o vencimento e a Diferença de Remuneração GIF.

Portanto, chega-se à conclusão que somente os servidores que preencherem os requisitos previstos no art. 267 a Lei estadual nº 10.460/1988 e se aposentarem antes da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 19/1998, poderão ter a Gratificação de Função ou Representação inserida na base de cálculo da GIF.

## **7. CONCLUSÃO**

A Gratificação de Incentivo Funcional é uma parcela criada com vistas a fomentar o desenvolvimento e o aprimoramento profissional dos servidores públicos do Estado de Goiás. Com percentual variável de até 20%, a GIF, prevista na Lei estadual nº 10.460/1988, pode incidir sobre o vencimento ou sobre a remuneração do servidor. Neste trabalho, buscou-se identificar os efeitos causados pela incidência da GIF na remuneração dos servidores.

Com sua extinção operada pela Lei nº 12.706/1995, qualquer nova parcela incorporada ao patrimônio permanente do servidor público após a vigência desta Lei não pode ser utilizada na base de cálculo da Gratificação, sob pena de tornar inócuo o comando normativo dos artigos 1º e 2º da Lei revogadora. Portanto, apenas as parcelas já incorporadas antes da edição da Lei podem ser utilizadas na base de cálculo da GIF.

Posteriormente, com a edição da Emenda Constitucional nº 19/1998 e renovada a discussão sobre a matéria, notadamente com base na interpretação constitucional dos institutos da irredutibilidade remuneratória, consagrada no art. 37, XV, da Constituição Federal, bem como na inexistência de direito adquirido a regime jurídico, inclusive à forma de cálculo, deflagrada pelo Supremo Tribunal Federal, faz-se necessário mudar a forma de cálculo da GIF, para adaptá-la ao novo modelo constitucional.

Nessa alteração, respeita-se a irredutibilidade remuneratória, criando uma parcela autônoma, de valor fixo, reajustável unicamente pela revisão geral anual consagrada no artigo 37, X, da Constituição Federal, que aqui foi denominada Diferença de Remuneração GIF. Essa diferença é calculada em relação ao valor nominal da GIF incidente sobre a remuneração e a GIF incidente apenas sobre o vencimento básico, no momento imediatamente anterior à vigência da EC nº

19/1998.

Dessa maneira, preserva-se a remuneração do servidor no tocante à sua irredutibilidade, bem como se adapta a Gratificação de Incentivo Funcional à nova sistemática constitucional, limando qualquer resquício de violação à Carta Magna, trazendo estabilidade e segurança ao regime remuneratório dos servidores públicos do Estado de Goiás.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2008;

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Página de consulta de jurisprudência. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>. Acessado em 9 de outubro de 2016;

CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008;

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21.ed. São Paulo: Altas, 2008;

GAMA. Andrea Jesus. **Uma breve análise acerca do termo remuneração e suas conjecturas**. Disponível em [www.ambito-juridico.com.br](http://www.ambito-juridico.com.br). Acessado em 9 de outubro de 2016;

JACOBY FERNANDES. Jorge Ulisses. **Servidores Públicos – Lei 8.112/90 – Regime jurídico**. Rio de Janeiro: Fórum, 2012;

JUSTEN FILHO. Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014;

MEIRELES. Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1998;

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **O servidor público nas reformas constitucionais**. 2ª ed. amp. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2006.