



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

PROCESSO: 023.00038772/2025-21

INTERESSADO: NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL - NDP

PARECER REFERENCIAL NDP n.º: 6/2025

EMENTA: ATUALIZAÇÃO DO PARECER REFERENCIAL NDP Nº 07/2024, ANTE A IMINÊNCIA DE EXPIRAÇÃO DE SEU PRAZO DE VALIDADE. ART. 2º DA RESOLUÇÃO PGE Nº 29/2015. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE INVALIDAÇÃO. Incorporação de décimos com fundamento no artigo 133 da Constituição do Estado de São Paulo, de Gratificação de Representação prevista no artigo 135, inciso III, da Lei nº 10.261/1968, de Gratificação de Função – Quadro de Magistério – Professor Coordenador e Vice-Diretor, prevista na Lei Complementar nº 1.018/2007, e da Gratificação de Compensação Orgânica, prevista na Lei Complementar nº 745/1993, ou de substituição de décimos incorporados. Emenda Constitucional Federal nº 103/2009 e Emenda à Constituição Estadual nº 49/2020. Viabilidade de concessão da incorporação e de substituição de décimos incorporados àqueles que implementaram os requisitos até o dia 13/11/2019. Pareceres PA nº 25/2020, 36/2020 e 45/2020. Concessão indevida de incorporação de décimos. Procedimento de invalidação previsto nos artigos 59 e seguintes da Lei nº 10.177/1998. Pelo encaminhamento dos autos à Subsecretaria de Gestão de Pessoas para ciência e divulgação.

Senhora Procuradora do Estado Coordenadora do Núcleo de Direito de Pessoal,

1. Trata-se de expediente inaugurado para atualização do Parecer Referencial NDP nº 07/2024, ante a iminência de expiração de seu prazo de vigência¹, e que

¹ 04/09/2025.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

contém orientações jurídicas aplicáveis a invalidações de atos administrativos de concessão de incorporação de: (i) décimos com fundamento no artigo 133 da Constituição do Estado de São Paulo; (ii) Gratificação de Representação prevista no artigo 135, inciso III, da Lei nº 10.261/1968; (iii) Gratificação de Função – Quadro de Magistério – Professor Coordenador e Vice-Diretor, prevista na Lei Complementar nº 1.018/2007; (iv) Gratificação de Compensação Orgânica, prevista na Lei Complementar nº 745/1993; e (v) substituição de décimos incorporados, realizados após o advento da Emenda à Constituição Federal nº 103/2019, matéria recorrente no âmbito deste Núcleo de Direito de Pessoal.

2. Assim, a presente manifestação jurídica referencial pretende registrar os apontamentos que este órgão jurídico emite em seus pareceres sobre o tema.

3. A partir dela, a Administração pode verificar o atendimento das recomendações ora articuladas dispensando-se o envio do processo para análise, nos termos da Resolução PGE/SP nº 29, de 23 de dezembro de 2015, cujo artigo 1º é taxativo:

Artigo 1º - Fica admitida a elaboração de Parecer Referencial, a critério da Chefia da Consultoria Jurídica, quando houver processos e expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos.

4. Desta forma, compete ao órgão assessorado atestar que o assunto do processo é o tratado na manifestação jurídica referencial, para o fim de não encaminhar processos que tratem de invalidação de concessão de incorporação das verbas relacionadas no item 1, com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos indicados neste parecer, na forma da Resolução PGE nº 29/2015.

5. Nesse sentido, quando se deparar com casos idênticos ao presente, a autoridade administrativa poderá atestar a conformidade do procedimento de invalidação com as observações constantes no presente parecer e não encaminhar os autos para o órgão jurídico consultivo, sem prejuízo de submissão de dúvidas específicas serem levantadas e apreciadas, de forma individualizada. A finalidade do parecer referencial é eliminar esse trâmite, otimizar o serviço em situações idênticas e cumprir o princípio da eficiência administrativa.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

É o relatório. Passo a opinar.

VEDAÇÃO À INCORPORAÇÃO DE VANTAGENS TEMPORÁRIAS
(ARTIGO 39, §9º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL)

6. A Emenda Constitucional nº 103/2019, incluiu ao artigo 39 da Constituição Federal o § 9º com a seguinte redação:

“§ 9º - É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo.”.

7. Posteriormente sobreveio a Emenda à Constituição do Estado de São Paulo nº 49, de 06 de março de 2020, que introduziu o § 5º ao artigo 124 da Constituição Estadual² com idêntico teor ao disposto no § 9º do artigo 39 da Constituição Federal, além de revogar expressamente o artigo 133 da Constituição do Estado de São Paulo e assegurar a concessão das incorporações que, na data da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019 (13 de novembro de 2019), tenham cumprido os requisitos temporais e normativos previstos na legislação então vigente³.

8. O Parecer PA nº 25/2020 cuidou de analisar a aplicação do § 9º do artigo 39 da Constituição Federal e concluiu que:

“11. Os vencimentos, na lição de HELY LOPES MEIRELLES, correspondem “à soma do vencimento e das vantagens pecuniárias, constituindo a retribuição pecuniária devida ao servidor pelo exercício do cargo público”. Com relação às vantagens, é oportuno destacar a distinção daquelas concedidas a título definitivo e a título transitório. As primeiras, segundo a doutrina do respeitado mestre, incorporam-se automaticamente ao vencimento do servidor e o acompanham em todas as suas mutações, inclusive quando da conversão em proventos da inatividade (ex: vantagem por tempo de serviço – ex facto temporis –, ou pelo desempenho efetivo da função – pro labore facto).

12. Já as segundas são vantagens relacionadas a circunstâncias transitórias e ocasionais, devidas somente enquanto persistir o suporte fático específico para a sua percepção. Dependem, assim, “de um trabalho a ser feito (pro labore faciendo), ou de um serviço a ser prestado em determinadas condições (ex facto officii), ou em razão da anormalidade do serviço (propter laborem), ou, finalmente, em razão de condições individuais do servidor (propter personam)”. Logo, cessado o exercício que lhes dá

² § 5º - É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo.

³ Artigo 2º - Fica revogado o artigo 133 da Constituição do Estado de São Paulo, assegurada a concessão das incorporações que, na data da promulgação da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, tenham cumprido os requisitos temporais e normativos previstos na legislação então vigente.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

causa ou desaparecidos os motivos excepcionais ou transitórios que os motivaram, extingue-se a razão de seu pagamento.

13. São também denominadas **vantagens condicionais ou modais**, segundo HELY LOPES MEIRELLES, e distinguem-se daquelas primeiras pelo fato de que, mesmo auferidas por longo tempo em razão do preenchimento dos requisitos exigidos para sua percepção, “**não se incorporam ao vencimento, a não ser quando essa integração for determinada por lei**”. Alinhou-se, nesses termos, certa política remuneratória praticada pelo Estado de São Paulo, não mais tolerada pelo ordenamento vigente como já assinalado.

12. Cumpre anotar que nem sempre será simples a tarefa de identificação da vantagem não permanente (precária ou eventual). Não há como se esquecer, a propósito, que inúmeras vantagens instituídas no âmbito do Estado de São Paulo foram reputadas de natureza genérica pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, a despeito da feição que lhes originalmente pretendeu atribuir o legislador, de modo que, em havendo dúvidas, a Administração deverá submeter aos órgãos jurídicos o exame da natureza jurídica da vantagem pecuniária.

13. Identificada a natureza transitória da vantagem, restará vedada sua incorporação à remuneração do cargo efetivo – diga-se o mesmo para aquelas vantagens vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão –, assegurada a concessão das incorporações cujo implemento das condições previstas pelas respectivas legislações de regência tenha se dado até o dia 12 de novembro de 2019, inclusive, data em que promulgada a EC n.º 103/2019 (art. 2º da EC estadual n.º 49/2020), independentemente da data da publicação do correspondente ato de apostilamento.”

9. Com a aprovação dos Pareceres n.ºs. PA 36/2020 e 45/2020, a orientação constante do Parecer PA n.º 25/2020 foi parcialmente revista para estabelecer o dia 13 de novembro de 2019 como a data-limite a que se refere o artigo 13 da Emenda Constitucional n.º 103/2019.

10. Note-se que, de acordo com o Parecer PA n.º 60/2020, “a vedação posta no artigo 39, § 9º da CRFB/1988, não incide sobre a remuneração de empregados públicos e policiais militares estaduais” e que “*permanecem em vigor as previsões de incorporação de verbas de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração dos policiais militares paulistas presentes em leis estaduais específicas*”.

11. Importante destacar que tanto a Gratificação de Representação prevista no artigo 135, inciso III, da Lei n.º 10.261/1968, como a Gratificação de Função – Quadro de Magistério – Professor Coordenador e Vice-Diretor, prevista na Lei Complementar n.º 1.018, de 15 de outubro de 2007, **são vantagens de caráter transitório**, já que pagas, respectivamente, apenas enquanto o servidor estiver no exercício de função de gabinete, missão ou estudo fora do Estado ou designação para função de confiança do



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

Governador, ou no exercício da função de Vice-Diretor ou Professor Coordenador.

12. Do mesmo modo, a Gratificação de Compensação Orgânica, prevista na Lei Complementar nº 745/1993, e regulamentada pelo Decreto nº 38.541/1994, **apresenta natureza temporária** já que está relacionada a situações transitórias e sua percepção depende do preenchimento de requisitos previamente estabelecidos pela lei. Com efeito, destina-se a compensar o desgaste orgânico resultante do desempenho continuado de atividades a bordo de aeronaves empregadas em missões policiais, e sua percepção fica condicionada ao cumprimento do número mínimo de horas de voo anuais, em missão policial.

12.1. O caráter transitório de referida gratificação é destacado no artigo 3º do Decreto nº 38.541/1994 segundo o qual:

“Artigo 3º - A continuidade do recebimento da Gratificação de Compensação Orgânica dependerá do número mínimo de horas anuais de voo, estabelecido pelo artigo 1.º deste decreto, cumpridas no período anual antecedente.

Parágrafo único - O não cumprimento do número mínimo de horas de voo anual fixado no artigo 1.º deste decreto implicará na cessação da gratificação a partir da data em que iniciar-se-ia mais um período anual.”

13. Assim, a incorporação de tais gratificações passou a ser vedada pelo §9º do artigo 39 da Constituição Federal, assegurada a concessão das incorporações cujo implemento das condições previstas pelas respectivas legislações de regência tenha se dado até o dia 13 de novembro de 2019, inclusive, data em que promulgada a Emenda Constitucional nº 103/2019, independentemente da data da publicação do correspondente ato de apostilamento, nos termos dos Pareceres PA nº 25/2020, 36/2020 e 45/2020.

14. Cumpre ressaltar que eventuais concessões de incorporações de vantagens temporárias a servidores públicos civis titulares de cargos efetivos, cujos requisitos foram implementados após a data de 13 de novembro de 2019, deverão ser invalidadas.

PROCEDIMENTO DE INVALIDAÇÃO DOS ATOS E PROVIDÊNCIAS CORRELATAS



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

15. No tocante à invalidação dispõe o inciso IV do artigo 8º da Lei nº 10.177/1998:

“Artigo 8º - São inválidos os atos administrativos que desatendam os pressupostos legais e regulamentares de sua edição, ou os princípios da Administração, especialmente nos casos de: (...) IV - inexistência ou impropriedade do motivo de fato ou de direito;”.

16. Destaco que não se exige formalidade especial para a anulação do ato, devendo apenas a autoridade demonstrar, sob o devido processo legal, a nulidade existente.

17. Assim, a invalidação dos atos de concessão deve se dar através de procedimento próprio, observando-se o devido processo legal, com instauração de contraditório, e oportunidade de defesa do servidor, nos moldes dos artigos 58 e seguintes da Lei nº 10.177/1998⁴.

18. O exercício da ampla defesa e do contraditório se dará mediante notificação pessoal comprovada nos autos facultando ao servidor a apresentação de manifestação.

⁴ Artigo 58 - O procedimento para invalidação provocada observará as seguintes regras:

I - o requerimento será dirigido à autoridade que praticou o ato ou firmou o contrato, atendidos os requisitos do Artigo 54;

II - recebido o requerimento, será ele submetido ao órgão de consultoria jurídica para emissão de parecer, em 20 (vinte) dias;

III - o órgão jurídico opinará sobre a procedência ou não do pedido, sugerindo, quando for o caso, providências para a instrução dos autos e esclarecendo se a eventual invalidação atingirá terceiros;

IV - quando o parecer apontar a existência de terceiros interessados, a autoridade determinará sua intimação, para, em 15 (quinze) dias, manifestar-se a respeito;

V - concluída a instrução, serão intimadas as partes para, em 7 (sete) dias, apresentarem suas razões finais;

VI - a autoridade, ouvindo o órgão jurídico, decidirá em 20 (vinte) dias, por despacho motivado, do qual serão intimadas as partes;

VII - da decisão, caberá recurso hierárquico.

Artigo 59 - O procedimento para invalidação ofício observará as seguintes regras:

I - quando se tratar da invalidade de ato ou contrato, a autoridade que o praticou, ou seu superior hierárquico, submeterá o assunto ao órgão de consultoria jurídica;

II - o órgão jurídico opinará sobre a validade do ato ou contrato, sugerindo, quando for o caso, providências para instrução dos autos, e indicará a necessidade ou não da instauração de contraditório, hipótese em que serão aplicadas as disposições dos incisos IV a VII do artigo anterior.

Artigo 60 - No curso de procedimento de invalidação, a autoridade poderá, de ofício ou em face de requerimento, suspender a execução do ato ou contrato, para evitar prejuízos de reparação onerosa ou impossível.

Artigo 61 - Invalidado o ato ou contrato, a administração tomará as providências necessárias para desfazer os efeitos produzidos, salvo quanto a terceiros de boa-fé, determinando a apuração de eventuais responsabilidades.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

19. A decisão final da autoridade competente (autoridade que praticou o ato)⁵ será passível de recurso.

20. Além disso, o artigo 61 da Lei nº 10.177/1998 determina que “Invalidado o ato ou contrato, a administração tomará as providências necessárias para desfazer os efeitos produzidos, salvo quanto a terceiros de boa-fé, determinando a apuração de eventuais responsabilidades”.

21. Quanto ao prazo para a invalidação, o inciso I do artigo 10 da Lei nº 10.177/1998 prevê o prazo de 10 (dez) anos a contar de sua produção, ou seja, da data em que houve a publicação da concessão do benefício⁶.

22. Oportuno observar que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI nº 6019 reconheceu a inconstitucionalidade do prazo previsto no inciso I do artigo 10 da Lei nº 10.177/1998 e determinou que o prazo para a invalidação de atos administrativos é de 5 (cinco) anos, no entanto, os efeitos de tal decisão foram modulados para que:

- (i) sejam mantidas as anulações já realizadas pela Administração até 23/04/2021, desde que tenham observado o prazo de 10 (dez) anos;
- (ii) seja aplicado o prazo decadencial de 10 (dez) anos aos casos em que, em 23/04/2021, já havia transcorrido mais da metade do tempo fixado na lei declarada inconstitucional; e
- (iii) para os demais atos administrativos já praticados, seja o prazo decadencial de 5 (cinco) anos contado a partir 23/04/2021 (data da publicação da ata do julgamento do mérito da ADI)⁷.

⁵ Artigo 36 inciso VI, alíneas “a” e “b” do Decreto nº 52.833, de 24 de março de 2008 - “Artigo 36 - Os Dirigentes de órgãos setoriais do Sistema têm, nos seus respectivos âmbitos de atuação, as seguintes competências específicas:

VII - conceder a servidor incorporação de:

- a) décimos nos termos do artigo 133 da Constituição Estadual;
- b) gratificação de representação nos termos da legislação pertinente;

⁶ Parecer PA nº 67/2017

⁷ Nesse sentido o Parecer PA nº 22/2022.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

23. Após a invalidação, os valores recebidos indevidamente deverão ser restituídos ao erário e, havendo anuência do servidor⁸, o procedimento deve atender aos ditames do artigo 111 da Lei 10.261, de 28 de outubro de 1968, com a observância da orientação firmada no Parecer PA nº 43/2017⁸ segundo o qual é quinquenal o prazo para a Fazenda Pública reaver seus créditos.

24. Ressalto, que o servidor, se assim entender, poderá solicitar a dispensa de reposição ao erário ocasião em que deverá comprovar a ausência de má-fé, o que se verificará em procedimento apuratório próprio, observando-se a orientação contida no Parecer Referencial NDP nº 1/2025 ou do parecer que o substituir/revalidar.

25. Por fim, cumpre ressaltar que, havendo erro da Administração na concessão da incorporação ou substituição das vantagens temporárias ora tratadas, a Autoridade Competente deve deliberar sobre a instauração de apuração preliminar para verificar o cometimento de eventuais infrações disciplinares pelos servidores envolvidos.

26. Ante o exposto, proponho a submissão à Administração do presente Parecer Referencial para que venha a ser utilizado em casos concretos que se subsumam, na íntegra, às orientações aqui lançadas.

27. A Administração deverá confirmar que se cuida de invalidação de atos concessivos de incorporação de décimos com fundamento no artigo 133 da Constituição do Estado de São Paulo, de Gratificação de Representação prevista no artigo 135, inciso III, da Lei nº 10.261/1968, de Gratificação de Função – Quadro de Magistério – Professor Coordenador e Vice-Diretor, prevista na Lei Complementar nº 1.018/2007, e da Gratificação de Compensação Orgânica, prevista na Lei Complementar nº 745/1993, ou de substituição de décimos incorporados, realizados após o advento da Emenda à Constituição Federal nº

⁸ De acordo com o Parecer PA nº 212/2005:

“Reposição de Vantagens Indevidamente Pagas. Anuência do servidor. A reposição de vantagens ou vencimentos incorretamente pagos pela Administração, quando houver anuência do servidor, deve ser feita na forma prevista no art. 111 do Estatuto Funcional.

Reposição de Vantagens Indevidamente Pagas. Não concordância do servidor. Manifestando-se contrariamente o servidor quanto à pretendida reposição administrativa, aflora a necessidade de ser proposta a correspondente ação judicial para recomposição do dano causado ao erário.”



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

103/2019, em casos em que se verificar de forma incontroversa erro na concessão, inexistindo dúvida jurídica a ser dirimida, cabendo à autoridade competente fundamentar a invalidação com base na legislação vigente e em orientação jurídica, se existente.

28. Deverá ser juntado, no processo individual, o presente Parecer Referencial e declaração da autoridade competente de que o caso concreto se subsume, na íntegra, à orientação jurídica aqui traçada, e que serão seguidas as orientações nele contidas.

29. O prazo de validade do presente parecer fica fixado em 12 (doze) meses, ressalvados os casos de alterações legislativa ou de orientação jurídica institucional, em que a Administração deverá demandar nova análise.

30. Ante o exposto, proponho o encaminhamento dos autos à Subsecretaria de Gestão de Pessoas para ciência e divulgação do presente Parecer Referencial.

É o parecer, submetido à consideração superior.

São Paulo, 3 de setembro de 2025.

Lorena de Moraes E Silva
Procuradora do Estado.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

PROCESSO: 023.00038772/2025-21

INTERESSADO: NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL - NDP

ASSUNTO: Renovação do Parecer Referencial 07/2024 - invalidação de ato concessivo de incorporação de décimos,

PARECER REFERENCIAL: NDP nº 6/2025

Aprovo o **Parecer Referencial** em epígrafe, que contém **orientações jurídicas a respeito da invalidação de atos administrativos de concessão de incorporação de:** (i) **décimos com fundamento no artigo 133 da Constituição do Estado de São Paulo;** (ii) **Gratificação de Representação prevista no artigo 135, inciso III, da Lei nº 10.261/1968;** (iii) **Gratificação de Função – Quadro de Magistério – Professor Coordenador e Vice-Diretor, prevista na Lei Complementar nº 1.018/2007;** (iv) **Gratificação de Compensação Orgânica, prevista na Lei Complementar nº 745/1993;** e (v) **substituição de décimos incorporados, realizados após o advento da Emenda à Constituição Federal nº 103/2019, fato que autoriza a utilização do presente nos termos da Resolução PGE/SP nº 29, de 23 de dezembro de 2015.**

O **prazo de validade deste parecer é fixado em 12 (doze) meses**, ressalvados os casos de alteração legislativa ou nova orientação jurídica institucional.

Envie-se cópia do Parecer Referencial à Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral, por meio do correio eletrônico, para ciência da orientação jurídica firmada por este Núcleo Especializado, nos termos do art. 7º da referida Resolução PGE nº 29.

Adotada essa medida, os autos deverão ser encaminhados à Subsecretaria de Gestão de Pessoas da Secretaria de Gestão e Governo Digital, para providências de caráter central, divulgação aos demais órgãos de recursos humanos do Estado e aplicação da orientação aos casos semelhantes que se encontram sobrestados nas respectivas unidades.

Registro, por fim, que as Pastas poderão solicitar auxílio deste Núcleo de Direito de Pessoal, via Subsecretaria de Gestão de Pessoas, sempre que houver dificuldade na aplicação do Parecer Referencial, bem como deverão informar a existência de alteração



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL
NÚCLEO DE DIREITO DE PESSOAL

legislativa que possa prejudicar a orientação jurídica ora veiculada, sem prejuízo da atuação "ex officio" por parte deste órgão.

São Paulo, 3 de setembro de 2025.

Elisangela da Libração

Procuradora do Estado Coordenadora do Núcleo de Direito de Pessoal Auxiliar