

*Cammarosano*  
*Advogados Associados*

**SINDILEX - SINDICATO DOS SERVIDORES DA  
CAMARA MUNICIPAL E DO TRIBUNAL DE CONTAS DO  
MUNICIPIO DE SAO PAULO**, por sua Presidente, honra-nos com  
consulta a respeito do sentido e alcance do art. 39, § 9º da Constituição da  
República, parágrafo esse acrescido pela Emenda Constitucional nº  
103/2019, que veda a incorporação, à remuneração de servidores titulares de  
cargos públicos de provimento em caráter efetivo, de vantagens de caráter  
temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo  
em comissão.

*Cammarosano*  
*Advogados Associados*

O Consulente, em rigor, submete à nossa apreciação, os seguintes quesitos:

1 - Existem diferenças entre os institutos jurídicos da incorporação e da permanência, tendo em vista a sua aparente semelhança à luz do Princípio Constitucional da Estabilidade Financeira?

2 – O instituto da incorporação (“*in corpore*”) tem como uma das características a de fazer uma vantagem servir de base para incidência de outras vantagens. A Emenda Constitucional nº 19/1998 vetaria essa característica típica da incorporação devido à vedação do chamado efeito repique? Em caso positivo, isso tornaria o instituto incorporação equivalente ao da permanência?

3 - A Emenda Constitucional nº 103/2019, que alterou o sistema de previdência social, acresceu o § 9º do artigo 39 da Constituição Federal de 1988, estabelece o fim da incorporação para as “vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão”. Esta vedação constitucional também afetaria o instituto jurídico da permanência, previsto, dentre outros diplomas legais, pelo artigo 19, §3º da Lei Municipal nº 14.381/2007, para os valores atribuídos às funções gratificadas exercidas pelos servidores da Câmara Municipal de São

Paulo? Referida Emenda teria abolido o princípio constitucional da Estabilidade Financeira?

Assim formulados os quesitos pelo Consulente, e considerando as informações que nos foram prestadas e dadas a examinar, podemos oferecer o seguinte:

### **PARECER**

Depreende-se das questões formuladas que as respostas a serem dadas hão de ter por núcleo, fundamentalmente, o conceito jurídico **incorporação** de vantagens asseguradas por lei a servidores titulares de cargos públicos de provimento em caráter efetivo, conceito esse cuja extensão ou limite denotativo é passível de controvérsias. É passível de controvérsias em razão de dizer respeito a acréscimos remuneratórios a que servidor público possa, em tese, fazer jus, uma vez implementadas as condições legais para tanto necessárias, mas cuja razão de ser se justifica por imperativos de estabilidade financeira em favor de servidores públicos. E ainda mais, controvérsia ensejada pela constatação de que, a nível de normas infraconstitucionais, construiu-se duas espécies de acréscimos remuneratórios destinados a assegurar estabilidade financeira, quais sejam, **incorporação** e **permanência**, sendo que a Constituição da República não se vale da palavra **permanência**, mas apenas do termo **incorporação**, ao dispor a respeito da remuneração de servidores públicos.

*Cammarosano*  
*Advogados Associados*

Destarte, a questão fulcral a ser enfrentada neste parecer é a seguinte: a Constituição da República, ao vedar, no artigo 39, § 9º, a incorporação de vantagens a que se refere, veda apenas a **incorporação** no sentido estrito do termo, ou também o acréscimo denominado **permanência**, considerada a distinção infraconstitucional entre ambas as espécies de acréscimos remuneratórios, ensejadoras de estabilidade financeira?

A resposta a essa questão, que condiciona outras mais, reclama o estabelecimento de premissas inarredáveis e o desenvolvimento de raciocínio juridicamente consistente. É o que, a partir de agora, nos propomos fazer.

1 - Dúvida não pode haver quanto à produção de leis que passaram a contemplar, com relação a acréscimos remuneratórios, os denominados institutos **incorporação e permanência**.

Ambos os institutos têm por finalidade assegurar ao servidor público a continuidade da percepção da diferença de remuneração entre o cargo que titulariza em caráter efetivo, e a devida em face do exercício de função de confiança ou de cargo em comissão, uma vez retornando ao exercício do cargo efetivo. Uma vez atendidas as exigências legais, o direito à continuidade da percepção da diferença remuneratória passa a integrar o patrimônio jurídico do servidor, como direito adquirido,

*Cammarosano*  
*Advogados Associados*

insusceptível de lhe ser retirado. Tratam-se, portanto, a incorporação e a permanência, de espécies de um mesmo gênero de acréscimos remuneratórios que, todavia, se diferenciam no que concerne aos seguintes efeitos: a **incorporação** do valor correspondente à diferença remuneratória passa a integrar a base de cálculo para outros acréscimos remuneratórios que, por força da lei que os institui, devam ser calculados tendo como base o padrão de vencimento do servidor. Já quando se trata de fazer jus o servidor à **permanência** da percepção do valor correspondente à diferença remuneratória referida, esse valor não integra a base de cálculo para outras vantagens pecuniárias, não se incorpora ao padrão do cargo que titulariza em caráter efetivo, não repercutindo sobre aquelas.

No Município de São Paulo não há como negar que tenham sido instituídas as espécies **incorporação e permanência** como institutos integrantes de um mesmo gênero, mas inconfundíveis, como se depreende das leis 9.296/81 e 10.442/88, distinção essa reconhecida pelo Tribunal de Contas do Município, em parecer exarado por ocasião da análise de pedido de deferimento de permanência de função gratificada. Trata-se de caso paradigma daquele órgão, por ser o primeiro requerimento de permanência cujos requisitos legais foram atendidos após a emenda Constitucional nº 103/20019 (Parecer e -TCM nº21.673/2019, com despacho de deferimento publicado no Diário Oficial da Cidade em 14/02/2020, página 94, coluna IV).

*Cammarosano*  
*Advogados Associados*

2 - Outra questão diz respeito à subsistência ou não da distinção entre os institutos da **incorporação** e da **permanência** em face do advento da Emenda Constitucional nº 19/98 que, ao dar nova redação ao artigo 37, XIV da nossa Lei Maior, prescreveu: “os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores”.

Discorrendo a respeito desse dispositivo constitucional, doutrina e jurisprudência a ele passaram a referir-se como norma proibitiva do efeito repique ou cascata, que consistia inserir na base de cálculo de uma vantagem remuneratória outra gratificação ou adicional, e assim sucessivamente. Em outras palavras, por força da Emenda Constitucional nº 19/98, acréscimo pecuniário algum poderia ter como base de cálculo a resultante do acréscimo do valor de outro acréscimo anteriormente concedido.

Proibido restou, a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, que qualquer acréscimo remuneratório passasse a integrar o vencimento básico do cargo, seu padrão, para fins de cálculo de acréscimos ulteriores de qualquer espécie.

Obviamente essa vedação não implicou qualquer proibição ao legislador ordinário, de quaisquer esferas de governo, de manter ou criar vantagens, gratificações ou adicionais, a serem percebidos pelos servidores a que a elas tivessem ou viessem a fazer jus, nos termos das leis

*Cammarosano*  
*Advogados Associados*

que decidissem produzir, no exercício de suas respectivas autonomias, respeitadas as disposições constitucionais aplicáveis. E também não implicou proibição alguma de que, por força de lei, acréscimos pecuniários devidos pelo exercício de função de confiança ou de cargo em comissão, uma vez cessado esse exercício, passassem a integrar, em caráter permanente, a remuneração do servidor titular de cargo de provimento em caráter efetivo, como direito adquirido, em homenagem ao princípio da estabilidade financeira<sup>1</sup>.

O princípio da estabilidade financeira se manifesta nas disposições que a asseguram a irredutibilidade de vencimentos de servidores públicos (C.R., art 37, inciso XV), incorporações e permanência de vantagens pecuniárias. O princípio da estabilidade financeira não deixou de existir com o advento de emendas constitucionais que deram nova configuração, mais restritiva, à incorporação, culminando mesmo por vedá-la por força da E. C. nº. 103. O princípio subsiste exatamente porque incorporações de vencimento eram apenas uma de suas expressões, não a única.

---

<sup>1</sup>1. O princípio da estabilidade financeira tem sido referido, de há muito, em decisões do próprio Supremo Tribunal Federal, que reconhece sua constitucionalidade. (ADI, 1.264, relatora Ministra Carmem Lúcia; RE 563965, relatora Ministra Carmem Lúcia; AI 675.287-SGR, relator Ministro Roberto Barroso).

E o TJSP já proferiu decisão, ao ensejo da Ap. 788.115.5/0-00, 10ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Torres de Carvalho, da qual consta, em certa passagem: **“A permanência, isto é, o prolongamento no tempo, não se confunde com a incorporação: será paga por prolongado tempo, mas poderá não servir de base para outras vantagens (..).**

*Cammarosano*  
*Advogados Associados*

A Emenda Constitucional nº 19/98, ao dar nova redação ao inciso XIV do artigo 37 da Constituição, limitou-se a proibir o efeito cascata, e nada mais. Não proibiu a aderência aos vencimentos do servidor, como parcela devida a título de acréscimo pecuniário, em caráter permanente, de quaisquer verbas remuneratórias a que tenha feito jus, nos termos da lei, pelo exercício prolongado de função de confiança ou de cargo em comissão, independentemente da nomenclatura desse acréscimo. Não proibiu **incorporação** ou **permanência** de acréscimos remuneratórios, nem cuidou de emprestar-lhes sinonímia absoluta como se, a partir de então, fossem apenas palavras diferentes, sem embargo de constituírem igualmente expressões verbais de um mesmo conceito. Proibiu o efeito cascata, pura e simplesmente.

O efeito cascata ou repique, como se sabe, consiste em considerar como compondo a base de cálculo de nova vantagem remuneratória, vantagem anterior incorporada ao padrão de vencimento do servidor de sorte que cada nova vantagem incorporada somava-se para compor a base de cálculo de vantagens ulteriores, da mesma natureza ou não, e assim sucessivamente.

Destarte, a partir da EC nº 19/98, alterado o inciso XIV do artigo 37, restou proibido somar-se à base para cálculo de vantagens subsequentes, incorporáveis ao padrão de vencimento, vantagens anteriormente a ele incorporadas.



*Cammarosano*  
*Advogados Associados*

Uma vantagem remuneratória incorporada ao padrão de vencimento do servidor não pode mais ser computada para compor base de cálculo de outras vantagens a serem subsequentemente incorporadas, sejam elas, repita-se, da mesma natureza ou não da anterior.

Portanto, antes da EC nº 19/98, admitia-se incorporações com subsequente efeito cascata. A partir dessa Emenda, proibido restou o efeito cascata, mas não incorporações ou singelas permanências, institutos esses – incorporação e permanência – inconfundíveis, como já explicitado às fls. 4 deste parecer.

Atente-se ainda para o fato de que mesmo após a EC nº 19/98 a própria Constituição do Estado de São Paulo, fez dela constar o art. 129, que assegura a servidores públicos a incorporação das vantagens pecuniárias nele referidas, sem embargo de ressaltar o disposto no seu art. 115, inciso XVI, que reproduz o disposto no art. 37, inciso XIV, da Constituição da República que veda o efeito cascata ou repique, tão somente.

Releva notar que **incorporação** de acréscimos pecuniários ao padrão de vencimento não tinha, até o advento da Emenda Constitucional nº 19/98, apenas como único efeito possível o de compor a base de cálculo para outros acréscimos pecuniários. Mas é certo que, a partir de então, o efeito cascata restou proibido, e só ele. Todavia, com o advento da Emenda Constitucional nº 103/2019, que acresceu ao artigo 39 o § 9º, já transcrito, vedada restou a própria **incorporação** ao padrão de vencimento dos titulares de cargos de provimento em caráter efetivo de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão. Vedada restou agora a **incorporação** mesma, de sorte

*Cammarosano*  
*Advogados Associados*

que em nada se somam, integrando-o, ao padrão de vencimento, as vantagens referidas, para quaisquer efeitos legais.

Seria então de se acolher a tese de que estaria vedada a aprovação de Lei que assegurasse a servidor efetivo até mesmo a singela continuidade da percepção do valor correspondente a vantagens de caráter temporário ou vinculada ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão?

E as leis pretéritas que tivessem instituído esse direito, teriam sido revogadas tacitamente?

Que uma nova Constituição, como manifestação do poder constituinte, originário por definição, assim prescrevesse, não haveria o que objetar. Mas em se tratando de interpretação de disposição constitucional acrescentada por emenda, a questão não é tão singela quanto à primeira vista possa aparecer.

Com efeito, a exegese de emendas constitucionais há de ser levada a efeito de sorte a fazê-las conformar com as denominadas cláusulas pétreas, e conseqüentemente, com os princípios jurídicos de que aquelas cláusulas sejam expressões eloquentes, cláusulas, princípios e suas projeções que condicionam a interpretação e que, não raras vezes, falam mais

*Cammarosano*  
*Advogados Associados*

alto que a literalidade do texto<sup>2</sup>, ponto de partida, mas não necessariamente de chegada, na identificação/construção do sentido e alcance da prescrição, isto é da norma jurídica.

É dessas questões que nos ocupamos a seguir.

3 - A Constituição de 88 resultou da vontade do constituinte originário, que se decidiu, uma vez mais, pela adoção do modelo federativo de Estado. E nos termos de seu artigo primeiro, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, assegurando a todos autonomia política, administrativa e financeira.

Referida autonomia foi prescrita consoante um modelo concebido de sorte a consubstanciar normas - princípios e regras- pertinentes aos temas que o constituinte originário houve por bem assim constitucionalizar.

---

<sup>2</sup> Na lição de Paulo de Barros Carvalho, que reflete a posição da mais avançada doutrina, “o desprestígio da chamada interpretação literal, como critério isolado da exegese, é algo que dispensa meditações mais sérias, bastando arguir que, prevalecendo como método interpretativo do Direito, seríamos forçados a admitir que os meramente alfabetizados, quem sabe com o auxílio de um dicionário de tecnologia, estariam credenciados a descobrir as substâncias das ordens legisladas, explicitando as proporções do significado da lei. O reconhecimento de tal possibilidade roubaria à Ciência do Direito todo o teor de suas conquistas, relegando o ensino universitário, ministrado nas faculdades, a um esforço inútil, sem expressão e sentido prático de existência”. (*in* Curso de Direito Tributário, São Paulo, Saraiva, 1.985, p. 56).

*Cammarosano*  
*Advogados Associados*

Poderia o constituinte originário, ilimitado que é, ir além ou ficar aquém do que, a final, decidiu-se por tratar, delimitando assim, tematicamente, o que seria passível de tratamento pelo denominado poder reformador, mediante emendas à Constituição. Com efeito, o poder reformador, diferentemente do originário, não pode tudo a respeito de qualquer matéria.

Destarte, Municípios foram concebidos como pessoas jurídicas de direito público, com competências políticas, legislativas, administrativas e financeiras. E essa autonomia, nos termos em que plasmada, restou proclamada expressamente no artigo 34, VII, c, da Lei Maior.

Ora, em sendo dotado de autonomia, o Município compõe o modelo federativo do Estado brasileiro, modelo esse, repita-se, delineado nos termos decididos pelo constituinte originário.

Por outro lado, a Constituição de 88 prescreve que "não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado (art. 60, §4o, I).

Referida disposição constitucional não teria maior sentido se, não obstante não extintiva formal e expressamente da federação,

*Cammarosano*  
*Advogados Associados*

pudesse uma emenda dispor, ilimitadamente, a respeito de matéria de interesse preponderante de Estados, Municípios ou Distrito Federal, de sorte a amesquinhar gravemente a autonomia dos entes governamentais em questão.

Seria admissível, por exemplo, proposta de Emenda Constitucional que dispusesse a respeito de todas as matérias e questões pertinentes a regime jurídico de pessoal, de Estados, Municípios e Distrito Federal, a ponto de assim usurpar a competência de cada qual de legislar para si, elaborando seus estatutos de servidores públicos civis? é evidente que não, pois estar-se-ia a esvaziando, nessa matéria, a competência das referidas entidades.

Nessa ordem de raciocínio, cabe indagar: como extrair do sistema constitucional limites ao poder reformador, em matéria de regime jurídico de pessoal, no que concerne a competência de Municípios, por exemplo? Ou limites não há, como se a autonomia legislativa de municípios, nessa matéria, simplesmente não existisse senão como mera competência hierarquicamente inferior em face do poder reformador da Constituição?

Por certo a Constituição há de comportar emendas quanto a regime jurídico de servidores públicos, de observância obrigatória por todas as esferas governamentais, no que concerne às matérias versadas pelo constituinte originário, tais como: natureza do regime jurídico de servidores públicos, obrigatoriedade ou não, quanto à sua natureza, de um

*Cammarosano*  
*Advogados Associados*

mesmo regime em cada esfera governamental - único ou não - , limites quanto a despesas com pessoal, acumulação de cargos públicos, responsabilidade civil, penal e por improbidade administrativa, previdência de servidores públicos, concurso público e outras mais.

Sem embargo dessa ampla, mas não ilimitada atuação do poder reformador, mediante emendas constitucionais versando servidores públicos, seria absolutamente desarrazoada emenda que instituísse prescrições minudenciando organização de carreiras, detalhando sistemas remuneratórios quanto a vantagens pecuniárias a que servidores poderiam ou não fazer jus, e sob quais condições.

Nessa ordem de raciocínio, não faz sentido algum dar ao §9º do art. 39 da Constituição da República, acrescentado pela EC nº 103/19, interpretação prejudicial ao instituto da permanência, que subsiste.

Releva notar, a propósito, que continua em vigor o § 8º do artigo 39 da Constituição que, cumulado com o §4º, autoriza o legislador infraconstitucional a escolher o sistema remuneratório de servidores mediante subsídios ou não. E é apenas sob regime de subsídios que restam vedados acréscimos remuneratórios como gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verba de representação ou quaisquer outros.

*Cammarosano*  
*Advogados Associados*

Portanto, em não se tratando de sistema remuneratório mediante subsídios, não há vedação a acréscimos remuneratórios a servidores públicos, nos termos da lei, nem proibição do estabelecimento de condições ou requisitos para a continuidade de sua percepção uma vez cessada a causa de início de pagamentos desses acréscimos.

O que assistimos, ao longo do tempo, foi uma crescente restrição constitucional quantos aos efeitos e aderência mesmo de acréscimos remuneratórios ao **padrão** de vencimento de servidores.

Com a Emenda Constitucional nº 19 vedou-se o efeito cascata simplesmente, mas não a incorporação de acréscimos pecuniários ao padrão de vencimento. Com o advento da emenda 103, vedou se a **incorporação para quaisquer efeitos, mas não a continuidade da percepção de acréscimos pecuniários que é exatamente o que se denomina permanência do direito à percepção singela de acréscimos a que o servidor tenha feito jus nos termos da lei.** E essa permanência é singela porque não mais pode ser computada como integrante da base de cálculo para efeito algum de natureza remuneratória, e não mais apenas para o efeito cascata.

Em resumo: a Constituição não veda acréscimos pecuniários de caráter remuneratório em favor de servidores públicos, nem que acréscimos a que tenham feito jus continuem sendo percebidos, mesmo cessada a situação ou causa que tenha ensejado o início de sua percepção, desde que essa continuidade de percepção seja assegurada por lei. O que está

*Cammarosano*  
*Advogados Associados*

vedado agora, com a EC nº. 103, é a **incorporação** de vantagens a que se refere o §9º do art. 39 para quaisquer outros efeitos remuneratórios, e não apenas para o efeito cascata. Isto é, os acréscimos pecuniários referidos não podem mais integrar ou compor a base de cálculo para quaisquer outros efeitos. É isso o que se depreende da conjugação do inciso XIV do artigo 37 com o § 9º do artigo 39, dispositivo este que não veda a **permanência** de acréscimos pecuniários, mas sim a **incorporação**, no sentido estrito do termo. E nem se diga que vedada estaria também simples **permanência** de acréscimos porque o termo **incorporação** está, na letra do dispositivo, relacionado à palavra remuneração, e não vencimento ou padrão de vencimento, pois a palavra remuneração, nesse dispositivo, diz respeito a sistema remuneratório **vencimentos**, inconfundível com o sistema remuneratório **subsídios**, e não como conceito mais amplo do que vencimento ou padrão de vencimento. Tanto é verdade que o dispositivo fala em "remuneração **do cargo** efetivo" e não "remuneração do servidor". Ora, remuneração **do cargo** significa, em que pese a ausência de maior adequação terminológica, a importância correspondente ao padrão de vencimento do cargo. Destarte, o § 9º do artigo 39 veda **incorporação** das vantagens a que faz referência, vedação essa que não alcança singela permanência, nos termos de lei, de acréscimos pecuniários que, assim, não se **incorporam** ao padrão de vencimento do cargo efetivo para quaisquer outros efeitos.

Dentre as duas interpretações aparentemente comportadas pela letra do § 9º do artigo 39, há de prevalecer aquela que prestigia princípios constitucionais maiores, quais sejam: princípios da autonomia dos entes federados, da estabilidade financeira, da vedação do



retrocesso<sup>3</sup>, bem como do postulado hermenêutico que veda a interpretação extensiva de norma restritiva de direitos<sup>4</sup>.

Princípios jurídicos, como se sabe, são normas jurídicas de elevadíssimo grau de generalidade, abstração e abertura denotativa, características essas que lhes proporcionam aplicação na maior medida do possível, como mandamentos de otimização, de sorte que: tem caráter prescritivo, como normas jurídicas que são; orientam o intérprete na fixação do sentido e alcance de outras normas<sup>5</sup>; condicionam o exercício de competências discricionárias; prestam-se a colmatação de lacunas.

---

<sup>3</sup> O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (“lei de segurança social”, lei do subsídio de desemprego”, “lei de serviço de saúde”) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa “anulação”, “revogação”, ou “aniquilação” pura e simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captados em termos ideológicos ou formulados em termos gerais ou de garantir em abstracto um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais sobretudo no seu núcleo essencial.

CANOTILHO. JJ Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina. 2003. p. 339-340.

<sup>4</sup> Que normas restritivas de direitos não podem ser interpretadas ampliativamente, é orientação já sedimentada na doutrina e jurisprudência inclusive de Tribunais Superiores. Como consta, por exemplo, da ementa de despacho no RE 792.687 – GO, Relatora Ministra Carmem Lúcia, “conforme as regras de hermenêutica jurídica, não se pode dar interpretação ampliativa à norma restritiva”.

<sup>5</sup> Ver nosso artigo “Ainda há sentido em falar em regime jurídico administrativo?”, in Cammarosano, Márcio. Crise e Reformas Legislativas, Fabrício Motta e Emerson Gabardo, Coordenadores, Forum, Belo Horizonte, 2018, p. 146.

*Cammarosano*  
*Advogados Associados*

Destarte, diante de uma regra jurídica como a do § 9º do artigo 39 da Constituição da República que, pela sua letra, comporta mais de uma interpretação, deve prevalecer a que mais prestigia princípios jurídicos, explícitos ou implícitos, do próprio sistema constitucional, e não a que os amesquinha. Deve prevalecer a interpretação que melhor se possa justificar argumentativamente à luz de postulados hermenêuticos consagrados pela doutrina e jurisprudência, como o da vedação de interpretação ampliativa de regras que conformam direitos, restringindo-os.

Referido postulado hermenêutico é ainda potencializado na matéria sob exame porque acréscimos remuneratórios em favor de servidores públicos, instituídos por lei como se impõe, tem por finalidade a melhoria de sua condição social. Uma vez previstos em lei, admite-se, evidentemente, supervenientes conformações legais ou constitucionais, desde que sem eficácia retroativa, em respeito a direitos adquiridos. Mas ainda que uma nova conformação disponha apenas para o futuro a partir da vigência de lei ou emenda nova, obstativa de acréscimos que seriam ulteriormente devidos nos termos da norma revogada, o alcance e extensão dessa conformação mais restritiva não de ser restritivamente considerados também em face da incidência dos mencionados princípios da estabilidade financeira e da vedação do retrocesso, conjugados, no caso, com o da autonomia municipal.

Em síntese: **incorporação e permanência** são projeções do princípio jurídico da **estabilidade financeira**. Integram um

*Cammarosano*  
*Advogados Associados*

mesmo gênero, mas como espécies inconfundíveis: **incorporação** de acréscimos pecuniários implica elevação do padrão de vencimento de cargo público; **permanência** não implica integração ao padrão do cargo, mas singelo acréscimo aos vencimentos deste ou aquele servidor que a ele tenha feito jus nos termos da lei. Acréscimos remuneratórios a título de **permanência** têm caráter definitivo como **vantagem pessoal** que passa a compor o patrimônio jurídico do servidor, mas sem integrar ou incorporar-se ao padrão de vencimento do cargo, não podendo ser computada como inerente à base de cálculo para outros efeitos remuneratórios.

O § 9º do artigo 103 da Emenda Constitucional nº 103/2019 veda acréscimos pecuniários a título de **incorporação**, não a título de mera **permanência**.

Em razão do exposto, às indagações do Consulente respondemos:

1 - Os institutos da **incorporação** e da **permanência** são igualmente projeções do princípio da estabilidade financeira, mas inconfundíveis. São espécies distintas de um mesmo gênero, submetidas cada qual a regimes jurídicos parcialmente diferenciados.

2 - A Emenda Constitucional nº 19/1998 vedou apenas o denominado efeito repique ou cascata de incorporações a padrão de

*Cammarosano*  
*Advogados Associados*

vencimento. O efeito cascata, um dos efeitos da incorporação, é que ficou proibido, não a incorporação mesma, da qual aquele era um dos efeitos. Portanto, continuaram a existir, juridicamente os institutos **incorporação e permanência**, inconfundíveis entre si.

3 - A Emenda Constitucional nº 103/2019, ao acrescentar ao artigo 39 da Constituição o §9º, veda **incorporações** ao padrão de vencimento de **cargos públicos** das vantagens pecuniárias nele referidas. Essa vedação não implica proibição de **permanência** de acréscimos remuneratórios instituídos por leis e, conseqüentemente, não afeta, nesse particular, a vigência das mesmas.

É este o nosso parecer.

São Paulo, 22 de dezembro de 2020.



**Márcio Cammarosano**

Doutor em Direito do estado pela PUC/SP  
Professor de Direito Administrativo nos cursos de  
Graduação e Pós Graduação da PUC/SP  
Presidente do Instituto CEDDE - Centro de Estudos  
de Direito e Desenvolvimento do Estado