ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER Nº 16.996/17

APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA ESPECIAL. ABONO DE PERMANÊNCIA. POSSIBILIDADE. REVISÃO DA JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA QUE SE IMPÕE EM RAZÃO DO JULGAMENTO DO ARE 954.408 PELO STF EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL. REVISÃO DOS PARECERES 14.283/05 E 15.474/11. REITERAÇÃO DO PARECER 16.368/14. DESNECESSIDADE DO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO E SUA INAPLICABILIDADE COMO TERMO INICIAL DO BENEFÍCIO. REVISÃO DOS PARECERES 14.129/04, 14.233/05 E 16.229/14, BEM COMO DA INFORMAÇÃO 061/13/PP. DATA DO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA COMO TERMO INICIAL. DEVE, PORÉM, A ADMINISTRAÇÃO, PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO BENEFÍCIO, VERIFICAR O PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA.

Trata-se de expediente administrativo inaugurado pelo Memo PPREV nº 29/2016, em que a Dirigente da Equipe de Contencioso da Procuradoria Previdenciária relata a existência de vários processos judiciais relativos à questão do abono de permanência do policial civil, em que se discute o direito do policial que preenche os requisitos para a concessão da aposentadoria especial (LC 51/85) à percepção do abono de permanência previsto no art. 40, §19, da Constituição Federal.

Aduz que a tese de defesa era no sentido de que não haveria previsão, no citado §19 do art. 40 da CRFB, de concessão de abono de permanência para as hipóteses de aposentadoria especial elencadas no § 4º do art. 40, tendo o tema sido objeto do parecer 15.474/2011. Refere que a tese restou superada em razão do julgamento do

ARE 954.408, em que o STF reconheceu, em sede de repercussão geral, ser *"legítimo o pagamento do abono de permanência previsto no art. 40, §19, da Constituição Federal ao servidor público que opte por permanecer em atividade após o preenchimento dos requisitos para a concessão da aposentadoria voluntária especial".*

Sustenta estar superada qualquer tese no sentido da necessidade de requerimento administrativo para a concessão do benefício, citando os processos 71005724802, 71006038004 e 70068052547, *"devendo a administração, que tem pleno conhecimento da situação funcional de seu servidor, assim que implementados os requisitos da aposentadoria, conceder de forma automática o benefício".*

Menciona, ainda, a discussão atinente à isenção do imposto de renda sobre a parcela, entendendo o Tribunal de Justiça no sentido da incidência do imposto de renda, enquanto as duas Turmas Recursais reconhecem o caráter indenizatório do abono de permanência.

Cita a alteração da LC 51/85 pela LC 144/2014 e LC 152/2015, referindo a existência das ADIs 5241 e 5129, em que se alega a inconstitucionalidade da aposentadoria compulsória aos 65 anos de idade prevista no inciso I do art. 1º, com a redação dada pela LC 144/2014 (revogado pela LC 152/2015), bem como o vício de iniciativa. Acrescenta que a constitucionalidade da aposentadoria compulsória, na redação dada pela LC 144/2014, foi examinada nos pareceres 16.344/2014 e 16.350/2014.

Solicita, então, (a) dispensa de contestação e de recurso quanto ao mérito do pedido de concessão de abono de permanência, quando preenchidos os requisitos para a aposentadoria, nos termos da LC 51/85, conforme informações obtidas junto à DIARP/SMARH; (b) autorização para apresentar acordo, nas hipóteses em que o policial civil já recebe abono de permanência ou já está aposentado, desde a data em que preenchidos os requisitos para a aposentadoria nos termos da LC 51/85, até a data em que começou a receber o abono de permanência ou a data da aposentadoria, conforme informações obtidas junto à DIARP/SMARH; (c) seja encaminhado o parecer 15.474 para análise de possível revisão pela Consultoria de Pessoal; (d) seja encaminhado os pareceres 16.344/14 e 16.350/14 para a análise da constitucionalidade da LC 144/14, tendo em vista as ADIs 5241 e 5129 para, se for o caso, estender-se a dispensa de contestação e autorização para acordo às policiais civis mulheres; (e) seja dada orientação à SMARH para que, assim que preenchidos os requisitos à aposentadoria, inclusive da aposentadoria especial, nos termos da LC 51/85, seja iniciado o pagamento do abono de permanência, de forma automática, sem a necessidade de

requerimento administrativo, observadas, ainda, a orientação quanto à constitucionalidade da LC 144/2014.

Acosta aos autos o acórdão proferido no ARE 954.408 (fls. 08-21), o parecer 15.474 (fls. 22-28), o parecer 14.283 (fls. 30-36), a inicial da ADI 5129 (fls. 37-45) e da ADI 5241 (fls. 46-57), o parecer exarado pelo Procurador-Geral da República na ADI 5.241 (fls. 58-72), o parecer 16.344/14 (fls. 73-121) e o parecer 16.350/14 (fls. 123-164).

A Coordenadora da Procuradoria Previdenciária encaminha o expediente ao Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos (fl. 166). Às fls. 167-173, é encartada manifestação da Assessoria Jurídica e Legislativa do Gabinete desta PGE, em que sugere sejam os pedidos de dispensa de defesa de mérito sobrestados até apreciação, pela Consultoria da PP, da possibilidade de revisão do Parecer 15.474/11. Refere que a constitucionalidade da LC 144/14, sob a perspectiva das ADIs 5241 e 5129, já foi apreciada no expediente 000169-12.04/15-0, restando pendente de apreciação pelo Conselho Superior. Sugere, então, o encaminhamento dos autos a esta Equipe, para análise do pedido de revisão do parecer 15.474/11, com o que concordou o Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos, tendo o feito, após os devidos trâmites, sido a mim distribuído.

É o relatório.

Com efeito, o STF, com o julgamento do ARE 954.408 na sistemática da repercussão geral, pacificou o entendimento no sentido da possibilidade de percepção do abono de permanência pelos policiais civis que optem por permanecer em atividade após o preenchimento dos requisitos para a aposentadoria especial regulada pela LC 51/85, conforme ementas a seguir transcritas:

> AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA ESPECIAL. CONCESSÃO DE ABONO DE PERMANÊNCIA. POSSIBILIDADE. TESE CONFIRMADA NO JULGAMENTO DO ARE 954.408/RS, REL. MIN. TEORI ZAVASCKI, CUJA REPERCUSSÃO GERAL FOI ADMITIDA PARA REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. 1. **A jurisprudência**

do STF é firme no sentido de reconhecer aos policiais civis, após preenchidos os requisitos para a concessão da aposentadoria especial previstos na LC 51/85, o direito ao abono de permanência, previsto no art. 40, § 19, da Constituição Federal, entendimento reafirmado no julgamento do ARE-RG 954.408 (Tema 888), sob a sistemática da repercussão geral. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.
(ARE 904526 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 24/05/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-137 DIVULG 30-06-2016 PUBLIC 01-07-2016)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. POLICIAL CIVIL. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA ESPECIAL. CONCESSÃO DO ABONO DE PERMANÊNCIA. POSSIBILIDADE. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA E JURISPRUDÊNCIA REAFIRMADA (TEMA 888). 1. **O Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 954.408-RG, sob a relatoria do Ministro Teori Zavascki (Tema 888), reafirmou sua jurisprudência no sentido de que "É legítimo o pagamento do abono de permanência previsto no art. 40, § 19, da Constituição Federal ao servidor público que opte por permanecer em atividade após o preenchimento dos requisitos para a concessão da aposentadoria voluntária especial (art. 40, § 4º, da Carta Magna)".** 2. Agravo regimental a que se nega provimento.
(ARE 790033 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 03/05/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-100 DIVULG 16-05-2016 PUBLIC 17-05-2016)

Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Administrativo. Policial civil. Aposentadoria especial. Lei Complementar nº 51/85. Recepção pela CF/88. Abono de permanência. Percepção. Possibilidade. Requisitos para concessão do benefício. Preenchimento. Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Precedentes. 1. **A jurisprudência do Supremo**

> **Tribunal Federal é no sentido de que o art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 51/85 foi recebido pela Constituição Federal. 2. A Corte já se pronunciou no sentido de que a Constituição não veda a extensão do direito ao abono de permanência para servidores públicos que se aposentam com fundamento no art. 40, § 4º, da CF.** 3. Inadmissível, em recurso extraordinário, a análise da legislação infraconstitucional e o reexame de fatos e provas dos autos. Incidência das Súmulas nºs 636 e 279/STF. 4. Agravo regimental não provido. (ARE 923565 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 24/11/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-018 DIVULG 29-01-2016 PUBLIC 01-02-2016)

Cabe assinalar não se ter logrado êxito em se encontrar, na jurisprudência do Pretório Excelso, maior aprofundamento da matéria em debate, cingindo-se os precedentes a afirmar que "*a Constituição Federal não restringe a concessão da vantagem apenas aos servidores que cumprirem os requisitos necessários para a aposentadoria voluntária comum, tampouco veda o benefício aos que se aposentam com fundamento no art. 40, § 4º, da CF*" (ARE 782.834 - AgR-ED/RS).

Todavia, diferentemente da singela análise feita pelo Supremo Tribunal Federal, este Órgão Consultivo debruçou-se exaustivamente sobre a questão da concessão do abono de permanência em mais de uma ocasião.

No Parecer 14.283/05, o Procurador do Estado José Luis Bolzan de Morais assim se manifestou , *verbis :*

> "Ou seja, ao que se percebe do texto normativo avaliado, são três as situações que viabilizam a percepção do referido abono de permanência por parte do servidor que, completados os requisitos para aposentadoria voluntária, opte por permanecer trabalhando, quando:
> 1.Servidor que completar 60 anos de idade e 35 de contribuição, se homem, e 55 anos de idade e 30 de contribuição se mulher, como previsto no § 19 do art. 40 da CF/88, combinado com o § 1º, III do mesmo artigo, com a redação dada pela EC 41/03, ou seja, no caso de aposentadoria integral;

2.Servidor que tenha ingressado no serviço público até a data de entrada em vigor da EC 20/98 – 16/12/98 – e que contar com 53 anos de idade, 5 anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e 35 anos de contribuição – acrescidos de um período adicional de contribuição equivalente a 20% do tempo que, em 16/12/98, faltava para completar o tempo de contribuição -, se homem, diminuindo-se em 5 anos os limites no caso das mulheres, como previsto no § 5º do art. 2º da EC 41/03, ou seja, tempo integral mais "pedágio", calculados com a aplicação do redutor em relação à idade, e;

3.Servidor que, em 31/12/2003, tenha completado os requisitos para a concessão de aposentadoria e que, contando, no mínimo, com 30 e 25 anos de contribuição, se homem e mulher, respectivamente, como previsto no § 1º do art. 3º da EC 41/03.

Em síntese pode-se dizer que o abono de permanência dirige-se àquele servidor que, tendo completado os requisitos para a aposentadoria voluntária, nos casos acima elencados, opte por permanecer em atividade, desde que, ao mesmo tempo, esteja enquadrado em uma das situações descritas nas hipóteses criadas pela legislação reformadora.

Desta forma, para a concessão do benefício em discussão é preciso que o órgão estadual ao qual esteja vinculado o servidor verifique a ocorrência contemporânea de todos os requisitos exigidos, posto que os mesmos são cumulativos, analisando se a situação do servidor enquadra-se em uma das hipóteses que permite seja concedido o abono de permanência.

(...)

No que respeita aos policiais civis, como a todo e qualquer servidor, deve-se ter presente que os mesmos, caso se enquadrem na previsão do § 1º do art. 3º da EC 41/03 – cumprimento dos requisitos de aposentadoria até a data de publicação desta alteração constitucional -, acima exposto, têm assegurado, se permanecerem em atividade, o direito à percepção do abono de permanência."

E no parecer 15.474/11, da lavra da consultora Marília F. de Marsillac, o Conselho Superior desta Procuradoria assim se pronunciou, *verbis:*

"E isso importa à presente consulta na medida em que o deferimento do abono de permanência encontra-se vinculado à concessão de determinadas espécies de aposentadoria, condicionadas à satisfação de requisitos diferenciados, **inexistindo, por exemplo, no § 19 do art. 40, remissão às aposentadorias especiais previstas pelo § 4º do mesmo artigo**:

> § 19. O servidor de que trata este artigo **que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a**, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.

Razão pela qual, como assentado no Parecer nº 14.283/05, das três hipóteses previstas na CF/88 que viabilizam a percepção do abono de permanência, a única que apresenta compatibilidade entre os requisitos previstos para a concessão do referido abono e aqueles exigidos para aposentadoria pelo inciso I do art. 1º da LC nº 51/85 é a hipótese prevista no § 1º do art. 3º da EC nº 41/03, se, antes de sua vigência, o servidor implementou os requisitos estabelecidos pelo inciso I do art. 1º da LC nº 51/85 para a aposentadoria, mediante a comprovação hábil de 10 (dez) anos de serviço prestado em condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física, acrescido aos 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, com atendimento ao Decreto estadual nº 43.218, de 12 de julho de 2004, que dispõe sobre a concessão do abono de permanência.

Ao passo que, nas hipóteses do § 19 do art. 40 da CF, em sua atual redação, e do § 5º do art. 2º da EC nº 41/03, inexiste a referida compatibilidade.

Ainda útil considerar que a redução do tempo de serviço viabilizada pelas aposentadorias chamadas especiais, parece teleologicamente contraposta à permanência do servidor em atividade.

Ademais, observa-se que a concessão do abono de permanência está condicionada - nas hipóteses do § 19 do art. 40 da CF, em sua atual redação, e do § 5º do art. 2º da EC nº 41/03 - a outras exigências mais rigorosas quanto à idade e tempo de serviço do que aquelas previstas para a aposentadoria

> especial, sendo a concessão de tal vantagem pecuniária restrita às previsões estabelecidas e inexistente também para as aposentadorias disciplinadas pelo art. 6º da mesma Emenda e pelo art. 3º da EC nº 47/05. Entretanto, inexiste óbice a que o policial, como qualquer servidor, opte pelas formas de aposentadorias que ensejam o abono de permanência, desde que atenda aos requisitos previstos para essas formas de inativação.
> Conclui-se, dessa forma, que a nova orientação quanto à aposentadoria do policial, estabelecida a partir do Parecer nº 15.361/10, não trouxe qualquer alteração quanto à concessão do abono de permanência, mantendo-se o entendimento expresso no Parecer nº 14.283/05. "

Sobre o tema, cabe também citar o Parecer 15.518/11, igualmente aprovado pelo Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado, em que a Procuradora do Estado Adriana Maria Neumann assim se manifestou, *verbis:*

> Trata-se de examinar a viabilidade de concessão de abono de permanência a servidor público que se encontra em condições de passar à inatividade com fulcro na regra do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005.
> E para o deslinde da questão, impende consignar que o abono de permanência foi introduzido em nosso sistema com a Emenda Constitucional nº 41/2003, que acrescentou o parágrafo 19 do artigo 40 da parte permanente da Carta da República, uma vez que anteriormente — e somente a partir da Emenda Constitucional n° 20/98 — o benefício similar era a isenção da contribuição previdenciária.
> Mencionada isenção, prevista no parágrafo 1º do artigo 3° e no parágrafo 5º do artigo 8º da EC 20/98, tinha por escopo estimular a permanência em atividade dos servidores públicos que preencham os requisitos para inativação pelas regras anteriores a ela a fim de que somente viessem a se inativar quando satisfeitos os requisitos para aposentadoria com proventos integrais então introduzidos na parte permanente da Constituição (60 anos de idade e 35 de contribuição para homem e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição para

mulher, 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo efetivo), momento em que cessava a isenção.

Contudo, uma vez verificados os custos que a isenção impunha ao caixa previdenciário, uma vez que os valores das contribuições devidas deixavam de ser recolhidos ao sistema, o legislador derivado optou por modificar o estímulo para que os servidores se mantivessem na ativa, o que foi feito mediante a instituição do denominado "abono de permanência", equivalente ao valor da contribuição previdenciária. Ou seja, o caixa previdenciário foi poupado, passando o ônus do benefício concedido ao servidor a ser suportado pelo caixa do ente público, que deixou de fazer o recolhimento da contribuição do servidor, mas deve passar o valor correspondente para a previdência. E o benefício foi ainda ampliado ao admitir sua percepção até o momento em que preenchidos os requisitos para a inativação compulsória.

E o abono de permanência, instituído pela EC 41/2003, alcança tanto os servidores que podem se inativar pelas regras permanentes como também, de modo expresso, duas hipóteses de inativação previstas nas regras transitórias (art. 2, § 5° para aqueles que já se encontravam em condições de aposentar-se antes da EC n° 20/98 e art. 3°, § 1° para os que preenchiam os requisitos até a data de publicação da própria EC n 41/03). E mesmo sem menção expressa, parece certo que também a hipótese de inativação contida no artigo 6º da EC 41/03 viabiliza a concessão do abono, pela singela razão de que o preenchimento dos requisitos ali indicados acarreta simultânea satisfação daqueles do artigo 40, § 1º, III, "a".

(...)

E do cotejo entre o texto do artigo 3º da EC 47/05 e o texto do artigo 40, § 1º, III, "a", da parte permanente da CF/88, constata-se que há identidade entre a exigência de número mínimo de anos de contribuição (35 se homem e 30 se mulher) e de número mínimo de anos no cargo (5 anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria) e que o preenchimento de outros requisitos da EC 47/05 — porque mais rigorosos - ocasiona igualmente o preenchimento dos requisitos da parte permanente, como ocorre com o número mínimo de anos no serviço público (25 na EC 47/05 e 10 na parte permanente) e com o número mínimo de anos na carreira (15 na EC 47/05 e inexistente na norma permanente). Há, porém, um requisito da

EC 47/05 que poderá ou não coincidir com o estabelecido na parte permanente, qual seja, a idade mínima do servidor. É que, enquanto na parte permanente são exigidos 60 anos de idade, se homem, e 55, se mulher, a EC 47/05 permite a inativação com idade inferior a esses limites caso o servidor possa acrescentar tempo, na mesma proporção, ao limite mínimo de anos previsto no inciso I do artigo 3º, isto é, para cada ano de contribuição que exceder ao limite mínimo, o servidor pode reduzir o limite de idade em um ano.

Desse modo, parece certo que a dúvida contida no expediente somente subjaz na hipótese do servidor que ainda não alcançou a idade mínima e pretende utilizar o benefício da redução da idade da EC 47/05, uma vez que, do contrário, terá satisfeito simultaneamente os requisitos do artigo 40 da parte permanente, e, pois, faz jus ao abono previsto no §19 do mesmo artigo.

Com efeito, se a finalidade da concessão do abono foi evitar a aposentadoria precoce de servidores públicos, reduzindo os custos para o combalido sistema previdenciário, diante da notória escassez de recursos para sua manutenção, e retardando a contratação de novo servidor para ocupação do cargo deixado vago, qual a razão para discriminar o servidor que poderia requerer a inativação com decréscimo de idade, isto é, aquele que estará deixando o serviço público ainda mais precocemente?

Há razão jurídica que justifique que o servidor que não pode inativar-se pelas regras do artigo 40 da parte permanente apenas porque não atingiu a idade mínima, mas pode inativar-se pelas regras da EC 47/05, seja impedido de perceber o abono e, portanto compelido a requerer a inativação? Certamente que não, até porque do contrario em muitos casos se frustraria a concessão do abono, uma vez que, impedido de perceber o benefício, o servidor alcançado pela EC 47/05 não terá estímulo algum para postergar sua inativação até que venha a preencher os requisitos da parte permanente.

E mais: como enxergar juridicidade na exclusão se mesmo em hipótese de inativação bem menos onerosa ao sistema previdenciário, qual seja, aquela prevista no artigo 2º da EC 41/03 — na qual o servidor não se aposenta com proventos equivalentes ao vencimento do cargo nem goza de paridade nos reajustes - o legislador previu o direito a percepção do abono?

> Note-se que o abono de permanência igualmente beneficia o servidor que venha a se inativar voluntariamente pelas regras permanentes, isto é, aquele que não é destinatário das regras transitórias das EC 20/98, 41/03 e 47/05, tudo a denotar que a instituição do abono objetivou combater o déficit previdenciário mediante o máximo prestígio à permanência dos servidores em atividade.
>
> Então, ainda que a EC 47/05 não tenha expressamente previsto a concessão do abono, a interpretação sistemática e teleológica da Constituição, com especial atenção ao princípio instrumental da razoabilidade, deve conduzir a que se estenda o benefício também aos servidores por ela alcançados."

Pois bem. Como referido no Parecer 15.518/11, *"a finalidade da concessão do abono foi evitar a aposentadoria precoce de servidores públicos, reduzindo os custos para o combalido sistema previdenciário, diante da notória escassez de recursos para sua manutenção, e retardando a contratação de novo servidor para ocupação do cargo deixado vago".*

No entanto, o §19 do art. 40, com a redação dada pela EC nº 41/03, expressamente restringiu a concessão do abono de permanência ao servidor que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária estabelecidas no §1º, III, *a* e que opte por permanecer em atividade.

E qual a razão do legislador constituinte derivado não ter previsto o aludido incentivo à permanência em atividade aos servidores que preencherem os requisitos para as aposentadorias especiais previstas no §4º do artigo 40? Referido dispositivo constitucional assim prevê:

> § 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)
>
> I portadores de deficiência; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

> II que exerçam atividades de risco; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)
> III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

Ora, o constituinte derivado estabeleceu a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos ocupantes de cargo efetivo que sejam portadores de deficiência, que exerçam atividades de risco ou sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. E quando se fala em *requisitos e critérios diferenciados*, entende-se como redução do tempo de contribuição e de idade exigidos no §1º, III, *a*, com a comprovação das situações elencadas nos incisos I, II e III do §4º.

Veja-se que não foi sem razão o silêncio do legislador. Como efeito, se a atividade ou a condição do servidor é tão extenuante ou prejudicial à saúde ou à integridade física ao ponto de justificar a concessão de aposentadoria com redução do tempo de contribuição ou de idade, e até sem a exigência de idade mínima, incompatível se mostra prever estímulo pecuniário para que o servidor permaneça em tão penosa situação.

Nessa seara, este Órgão Consultivo assim se manifestou no Parecer 16.368/14, conforme excerto a seguir transcrito:

> "Note-se que a aposentadoria especial se destina a compensar os servidores que exercem suas atividades em condições ofensivas à sua saúde ou integridade física ou que, individualmente, detenham condições pessoais que tornem mais desgastante o exercício de suas atribuições; a previsão da concessão de aposentadoria especial, com prestação de tempo de serviço inferior àquela prevista na regra geral, tem por referencial a proteção do trabalhador. Daí se vislumbra a razão pela qual o abono de permanência não foi estendido aos beneficiários da aposentadoria especial, uma vez que se afigura absolutamente incompatível de um lado reduzir o tempo necessário para a jubilação, em razão dos riscos ou condições especiais de desempenho da atividade e, de outro, incentivar a continuidade do exercício, por meio da concessão do abono de permanência."

Contudo, como visto, a despeito da clareza da redação do §19 do art. 40 dada pela EC 41/03, o Supremo Tribunal Federal, sem aprofundar a análise do texto constitucional, entendeu, em sede de repercussão geral, pela concessão do abono de permanência ao servidor público que opte por permanecer em atividade após o preenchimento dos requisitos para a aposentadoria voluntária especial prevista no §4º.

Gize-se que tal questão já havia sido abordada no citado Parecer 16.368/14, consoante se denota da seguinte passagem:

> "Ou seja, ainda que da leitura dos referidos acórdãos resulte patente a ausência de fundamentação mais consistente para as decisões exaradas, assim como outras do STF sobre a matéria (ARE 798574 AgR / RS, AI 820520 AgR / SC, ARE 698717 AgR / MA), não há como deixar de reconhecer o papel da Alta Corte no que tange à interpretação da Constituição Federal e, como tal, a força da orientação jurídica que emana das decisões em matérias levadas ao seu conhecimento.
> Como bem professa o Procurador do Estado Ricardo Antônio Lucas de Camargo no Parecer PGE 14.437/2005, "*a prestação de homenagem à tradição do pensamento da Casa somente deve ceder lugar ao pronunciamento, em caráter definitivo, sobre o tema jurídico em debate por parte de quem tenha recebido, constitucionalmente, a incumbência de ser o intérprete autêntico do texto normativo que se tome como referencial ou outros dados de fato inarredáveis*".
> E a hipótese presente nos autos retrata bem a primeira alternativa aventada pelo ilustre Procurador, assim, a revisão do "pensamento da Casa", salvo melhor juízo, mais do que mera obediência pragmática (considerando a grande probabilidade de insucesso de qualquer medida judicial contra decisão do STF), implica a necessária compreensão, aceitação e inserção num sistema jurídico em cujo topo da pirâmide encontra-se a Constituição Federal e que, como corolário lógico, faz despontar com preponderância o Supremo Tribunal Federal.
> Assim, sem prejuízo do exposto, como regra geral, há que se arredar o óbice presente no Parecer 15.474/11, no sentido de

> permitir ao servidor público o percebimento do abono de permanência mesmo nas hipóteses que envolvam a aposentadoria especial."

Destarte, ratificando-se o Parecer 16.368/14, não resta alternativa a este Órgão Consultivo senão se curvar ao intérprete máximo da Constituição, revisando-se, assim, os pareceres 14.283/05 e 15.474/11, a fim de que seja reconhecido o direito à percepção do abono de permanência aos servidores que preenchem os requisitos para a aposentadoria voluntária especial do §4º do art. 40 da Constituição Federal.

Quanto à questão da necessidade de requerimento para a concessão do abono de permanência, cumpre ressaltar que se mantém vigente o Decreto 43.218/04, assim como permanece atual a orientação traçada no Parecer 14.233/05:

> "Todavia, e ainda no entendimento contido no Parecer 14129/04, para a percepção de tal incentivo é necessário que o servidor manifeste expressamente a intenção de permanecer em atividade, mesmo tendo condições suficientes para a aposentadoria voluntária, como exigido pelo Decreto nº 43.218/04, que dispôs sobre a concessão do benefício, estabelecendo, em seu art. 1º, parágrafo único, a data da protocolização do requerimento do "abono" no Sistema de Protocolo Integrado, como o momento a partir do qual o beneficiário fará jus à percepção do mesmo."

Tal entendimento foi reiterado na Informação 061/13/PP e no Parecer 16.229/14.

Contudo, a jurisprudência efetivamente tem apontado como termo inicial do pagamento do benefício o momento em que implementou o servidor os requisitos para a concessão da aposentadoria voluntária, afastando-se, ainda, a necessidade de requerimento administrativo.

Nesse sentido, tem-se os seguintes precedentes:

APELAÇÃO CÍVEL. REEXAME NECESSÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. POLICIAL CIVIL. ABONO DE PERMANÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR FEDERAL N° 51/85 E ART. 40, § 19, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EC N° 41/2003. TERMO INICIAL. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. JUROS DE MORA. 1. No dispositivo da sentença, agregado em embargos de declaração, o julgador monocrático observou a contagem dos juros de mora a partir da citação do réu, exatamente como pretendido pelo ente público; assim, não tem o Estado, no ponto, interesse recursal. 2. Em se tratando de parcelas de trato sucessivo, incide a prescrição quinquenal prevista no Decreto nº 20.910/32, nos termos da Súmula nº 85 do Superior Tribunal de Justiça, sobre as prestações vencidas antes do quinquênio anterior à propositura da ação. 3. Completando o servidor policial civil as exigências previstas no art. 1°, inciso I, da Lei Complementar Federal n° 51/85 (recepcionado pela Constituição Republicana consoante entendimento assentado no julgamento da ADI 3817, Relatora a insigne Ministra Cármen Lúcia) e optando por permanecer em atividade, faz jus ao abono de permanência de que trata o art. 40, § 19, da Constituição Federal, com a redação que lhe foi atribuída pela Emenda Constitucional n° 41/2003. Precedentes. 4. **O termo inicial para a concessão do abono permanência é o momento em que o servidor preencheu os requisitos para a aposentadoria voluntária**. 5. Isento o Estado do pagamento das despesas com Oficiais de Justiça. 6. Ação julgada procedente na origem. APELAÇÃO CONHECIDA EM PARTE E, NA PARTE CONHECIDA, PROVIDA PARCIALMENTE. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE EM REEXAME NECESSÁRIO. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70066248915, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 31/08/2016)

RECURSO INOMINADO. SERVIDOR PÚBLICO. POLÍCIA CIVIL. ABONO PERMANÊNCIA. ARTIGO 40, §19, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, CUMULADO COM A LEI COMPLEMENTAR FEDERAL 51/85. POSSIBILIDADE. QUESTÃO PREJUDICIAL - ADI 5129 - Desacolhido o pedido de suspensão do presente feito até que se aguarde a decisão de

mérito da ADI nº 5.129, pois o objeto daquela ação trata de matéria diversa da discutida nestes autos Precedentes da 2ª Turma Recursal. DA APOSENTADORIA ESPECIAL - A Lei Complementar Federal n.º 51/1985 prevê para o servidor público policial aposentadoria voluntária, com proventos integrais, independentemente da idade, após 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, com 15 (quinze) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se do sexo feminino. Tal norma, consoante entendimento do STF, foi recepcionada pela Constituição Federal vigente. DO ABONO PERMANÊNCIA - O Abono Permanência é um benefício pago aos servidores públicos civis que tenham completado os requisitos para aposentadoria voluntária e optem por permanecer no serviço ativo. Tal verba está prevista no artigo 40, § 19, da Constituição Federal, e o ato de sua concessão é de natureza vinculada, ou seja, basta o cumprimento dos requisitos por parte do servidor para que sobrevenha a obrigação da Administração Pública pagá-lo. CASO CONCRETO - A autora, consoante Resumo Funcional juntado aos autos, implementou todos os requisitos legais para a concessão do benefício ora pleiteado, fazendo jus ao AbonoPermanência. DO MARCO INICIAL - **Em relação ao termo inicial da concessão do Abono Permanência, mormente pelo fato de a legislação atinente não fazer qualquer referência à necessidade de prévio requerimento administrativo, deve ser a data em que implementadas pela servidora as condições necessárias à aposentadoria voluntária.** DA NÃO INCIDÊNCIA DE IMPOSTO DE RENDA - O Abono Permanência possui natureza indenizatória e transitória, razão pela qual não deve incidir sobre tal parcela qualquer desconto a título de Imposto de Renda. RECURSO DESPROVIDO. UNÂNIME. (Recurso Cível Nº 71006154033, Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Mauro Caum Gonçalves, Julgado em 26/08/2016)

RECURSO INOMINADO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. POLÍCIA CIVIL. ABONO DE PERMANÊNCIA. Os servidores da polícia civil, por exercerem atividade de risco (art. 40, §4º, da CF), estão submetidos a regras especiais de aposentadoria voluntária, consoante disposto na Lei Complementar nº 51/85.

Preenchidos, portanto, estes requisitos e tendo o servidor optado por permanecer em atividade, faz jus ao recebimento do abono de permanência, uma vez que a concessão da benesse não está vinculada à existência de pedido administrativo, ou mesmo ao implemento de determinada idade pelo servidor. **O termo inicial para a concessão do abono é a data do implemento dos requisitos para a aposentadoria.** Precedentes. Não se conhece do recurso, por ausência de interesse recursal, quanto à prescrição quinquenal requerida, haja vista ter sido objeto da sentença. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA PARTE, DESPROVIDO. UNÂNIME. (Recurso Cível Nº 71006166896, Segunda Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Rosane Ramos de Oliveira Michels, Julgado em 26/08/2016)

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. POLICIAL CIVIL. APOSENTADORIA ESPECIAL. ABONO DE PERMANÊNCIA. POSSIBLIDADE. TERMO INICIAL. IMPLEMENTAÇÃO DOS REQUISITOS LEGAIS. O servidor policial civil que preenche os requisitos para a aposentadoria especial, previstos no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 51/85, recepcionado pela Constituição Federal, conforme decidido pelo STF, no RE nº 567.110/AC, e decide permanecer no serviço público, faz jus ao abono de permanência. **O termo inicialpara concessão do abono de permanência é o momento em que o servidor implementou os requisitos para aposentadoria voluntária, sendo desnecessário pedido administrativo.** DERAM PROVIMENTO AO APELO. UNÂNIME. (Apelação Cível Nº 70070147251, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 31/08/2016)

RECURSO INOMINADO. PRIMEIRA TURMA RECURSAL DA FAZENDA PÚBLICA. SERVIDORA PÚBLICA ESTADUAL. POLICIAL CIVIL. APOSENTADORIA ESPECIAL. LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 51/85. ABONO DE PERMANÊNCIA DEVIDO. TERMO INICIAL DA CONCESSÃO - DATA DA IMPLEMENTAÇÃO DOS REQUISITOS. 1) Dispõe o artigo 40, §19, da Constituição Federal/88, incluído pela EC nº

41/2003, que o servidor que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória. Comprovados os requisitos, devido é o abono de permanência. Precedentes. 2) **Termo inicial do abono. Conforme expressa norma constitucional, a recorrida faz jus ao abono desde a data que implementou os requisitos para a aposentadoria, devendo-se dar a concessão a partir daquela data, respeitada a prescrição qüinqüenal, abatidos eventuais valores pagos administrativamente.** 3) Sentença de procedência mantida. RECURSO INOMINADO DESPROVIDO. (Recurso Cível Nº 71006166276, Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Thais Coutinho de Oliveira, Julgado em 25/08/2016)

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA ESPECIAL. LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 51/85. APLICABILIDADE.ABONO DE PERMANÊNCIA. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS. TERMO INICIAL. CUSTAS PROCESSUAIS. 1. Completando o servidor policial civil as exigências previstas no art. 1°, inciso I, da Lei Complementar Federal n° 51/85 (recepcionado pela Constituição Republicana consoante entendimento assentado no julgamento da ADI 3817, Relatora a insigne Ministra Cármen Lúcia) e optando por permanecer em atividade, faz jus ao abono de permanência de que trata o art. 40, § 19, da Constituição Federal, com a redação que lhe foi atribuída pela Emenda Constitucional n° 41/2003. Precedentes. 2. **O termo inicial do adimplemento do abono deve corresponder ao período em que o servidor implementou as exigências para aposentadoria voluntária e optou por permanecer em atividade.** 3. Declarada a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 13.471/2010 (Incidente de Inconstitucionalidade nº 70041334053 e ADI nº 70038755864), aplica-se, portanto, a redação original do art. 11 do Regimento de Custas. As custas processuais devem ser suportadas na integralidade, excetuadas as despesas de condução com Oficial de Justiça no caso do Estado. APELAÇÃO DO ESTADO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESTA PARTE, PARCIALMENTE PROVIDA.

(Apelação Cível Nº 70070231428, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francesco Conti, Julgado em 27/07/2016)

APELAÇÕES CÍVEIS. SERVIDOR PÚBLICO. INVESTIGADORA DE POLÍCIA. ABONO DE PERMANÊNCIA. LC Nº 51/85. ART. 40, PARÁGRAFO 19, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Preliminares: 1. Não conhecimento do recurso inominado: embora equivocada a nomenclatura, o recurso foi interposto no prazo da apelação (arts. 188 e 508 do CPC), devendo assim ser conhecido, face ao princípio da fungibilidade. 2. Suspensão do processo: na ADI nº 5129 ajuizada no Supremo Tribunal Federal, discute-se a constitucionalidade do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 51/85, com a redação dada pela Lei Complementar nº 144/2014, dispondo sobre a aposentadoria compulsória dos policiais aos 65 anos de idade. Essa questão não é prejudicial à tratada nestes autos, em que a parte autora postula a concessão do abono de permanência por haver preenchido os requisitos para a aposentadoria voluntária, de modo que não incide à espécie a causa de suspensão do processo prevista no art. 265, inciso IV, alínea a, do CPC. 3. Alegação de incidência da prescrição quinquenal na forma do art. 3º do Decreto nº 20.910/32 para a qual não há interesse recursal, porquanto tal ressalva já foi feita no dispositivo da sentença. Preliminares rejeitadas. 4. A aposentadoria especial do policial encontra-se prevista na Lei Complementar nº 51/85, recepcionada pela Constituição Federal conforme decidido pelo STF no RE nº 567.110-AC. 5. O abono de permanência previsto no parágrafo 19 do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda nº 41/03, é plenamente aplicável à aposentadoria especial prevista na LC nº 51/85, a qual, por constituir regramento especial, deve ser lida em consonância com o atual ordenamento jurídico constitucional. 6. **O abono de permanência é devido desde a data em que o servidor reúne os requisitos para a aposentadoria voluntária, independentemente de requerimento administrativo.** 7. Despicienda a alegação do Estado quanto à fixação dotermo inicial do pagamento do abono de permanência somente a contar da vigência da LC nº 144, em 16 de maio de 2014, porquanto em data anterior já havia preenchido os requisitos para aposentadoria voluntária. 8. Termo inicial dos juros de

> mora: ausência de interesse recursal, porquanto já fixados na sentença desde a citação. 9. Verba honorária que não merece redução, tendo em vista a necessidade de adequação com a natureza da causa e o trabalho despendido pelo patrono da parte autora, nos moldes do parágrafo 3º do art. 20, do CPC. AFASTARAM AS PRELIMINARES E NEGARAM PROVIMENTO ÀS APELAÇÕES. (Apelação Cível Nº 70065824633, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em 31/03/2016)

Ocorre que, conforme observado no Parecer 16.688/16, não raro acontece averbação de tempo de serviço de maneira incorreta e que acaba sendo constatada pela Administração apenas no momento em que examina o preenchimento dos requisitos para a concessão da aposentadoria ou do abono de permanência ao servidor.

Nesse compasso, considerando-se a necessidade da Administração verificar em cada caso se o servidor efetivamente preenche os requisitos para a concessão da aposentadoria voluntária, seja especial ou não, com a imprescindível verificação da correção do tempo de serviço averbado, entendo que não mais se deve considerar necessário (embora não vedado, se assim se entender mais conveniente para fins de organização administrativa) o requerimento administrativo, e que não deve o aludido requerimento ser tomado por marco inicial para o pagamento do abono de permanência, impondo-se, porém, que o servidor efetue a correta averbação de seu tempo de serviço e que o setor responsável verifique se o servidor implementou os critérios para a concessão da aposentadoria voluntária e se optou por permanecer em atividade, a fim de que seja implantado o abono de permanência a contar do preenchimento das condições para o jubilamento voluntário, respeitada a prescrição quinquenal.

Em conclusão, reiterando-se o Parecer 16.368/14, sugere-se a revisão dos Pareceres 14.283/05 e 15.474/11, a fim de se reconhecer o direito à percepção do abono de permanência aos servidores que preencham os requisitos para a concessão da aposentadoria especial prevista no §4º do art. 40 da Constituição Federal. Ainda, sugere-se a revisão dos Pareceres 14.129/04, 14.233/05 e 16.229/14, bem como da Informação 061/13/PP, com o escopo de não mais se considerar necessário (embora não vedado, se assim se entender mais conveniente para fins de organização administrativa) o requerimento administrativo, bem como inaplicável a data do aludido requerimento como momento inicial para pagamento do abono de permanência, que será devido a contar da data

do preenchimento das condições para a aposentadoria voluntária, respeitada a prescrição quinquenal, sendo, porém, implantado somente após a verificação, pela Administração, do efetivo atendimento dos critérios para a inativação voluntária, sendo responsabilidade do servidor efetuar a correta averbação de seu tempo de serviço.

Por fim, sugere-se seja dada ciência do presente parecer à Casa Civil e à Secretaria da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos, a fim de que avaliem a necessidade de adequação ou revogação do Decreto Estadual nº 43.218/2004 e a expedição de nova normativa referente à concessão do abono de permanência, observadas as questões acima suscitadas, em especial, não mais se considerar necessário o requerimento administrativo, bem como inaplicável a data do aludido requerimento como momento inicial para pagamento do abono de permanência, que será devido a contar da data do preenchimento das condições para a aposentadoria voluntária, respeitada a prescrição quinquenal, e o dever de a Administração verificar, em cada caso, a correção do tempo de serviço averbado e do efetivo preenchimento dos requisitos para a aposentadoria voluntária, sendo responsabilidade do servidor efetuar a correta averbação de seu tempo de serviço.

É o parecer.

Porto Alegre, 08 de setembro de 2016.

Marília Vieira Bueno
Procuradora do Estado
Equipe de Consultoria da Procuradoria de Pessoal
Exp. Adm. 3164-1000/16-2

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 003164-10.00/16-2

Acolho as conclusões do PARECER nº 16.996/17, da Procuradoria de Pessoal, de autoria da Procuradora do Estado Doutora MARÍLIA VIEIRA BUENO, aprovado pelo Conselho Superior na sessão realizada no dia 16 de fevereiro de 2017.

Em 02 de maio de 2017.

Eduardo Cunha da Costa,
Procurador-Geral Adjunto
para Assuntos Jurídicos.

De acordo.

Oficie-se à Casa Civil e à Secretaria da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos.

Após, restitua-se ao Exmo. Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.

Em 02 de maio de 2017.

Euzébio Fernando Ruschel,
Procurador-Geral do Estado.