



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 17/2400-0003288-8

PARECER Nº 17.447/18

Procuradoria de Pessoal

EMENTA:

SMARH. ABONO DE PERMANÊNCIA. TERMO “A QUO” PARA A CONCESSÃO. DECRETO Nº 53.665/17. CEDÊNCIA PARA O PODER JUDICIÁRIO SEM ÔNUS PARA A ORIGEM. AVERBAÇÃO DO TEMPO DE SERVIÇO.

É devido o pagamento do abono de permanência ao servidor desde a data em que implementou os requisitos para aposentadoria voluntária, com a devida correção, uma vez que a comunicação do tempo de serviço prestado ao Poder Judiciário estadual tem natureza declaratória.

AUTORA: JANAÍNA BARBIER GONÇALVES

Aprovado 26 de outubro de 2018.



Nome do documento: FOLHA_IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Gisele de Melo Kaiser Stahlhoefer

PGE / GAB-AA / 358609001

26/10/2018 09:37:50





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

SMARH. ABONO DE PERMANÊNCIA. TERMO “A QUO” PARA A CONCESSÃO. DECRETO Nº 53.665/17. CEDÊNCIA PARA O PODER JUDICIÁRIO SEM ÔNUS PARA A ORIGEM. AVERBAÇÃO DO TEMPO DE SERVIÇO.

É devido o pagamento do abono de permanência ao servidor desde a data em que implementou os requisitos para aposentadoria voluntária, com a devida correção, uma vez que a comunicação do tempo de serviço prestado ao Poder Judiciário estadual tem natureza declaratória.

O expediente Proa 17/2400-0003288-8 é inaugurado por requerimento de servidor do Quadro Especial da SMARH, originariamente empregado da Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul, cedido para o Tribunal de Justiça/RS, sendo dirigido ao Secretário de Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos, em 17/07/2017, para o fim de pleitear a concessão de Abono de Permanência.

A fim de instruir o expediente, são juntados o contrato de trabalho firmado com a extinta Caixa Econômica Estadual, o RHE do servidor, a certidão de tempo de serviço prestado ao Município de Porto Alegre e, ainda, a certidão de tempo de contribuição ao INSS.

O Secretário de Estado de Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos, em 09/11/2017, concede o Abono de Permanência equivalente ao valor da contribuição previdenciária do servidor, previsto na Emenda Constitucional 41/03, art. 2º, parágrafo 5º, a contar de 18/02/2014, conforme ato publicado no D.O.E. em 16/11/2017.

Publicado o referido ato, o expediente é encaminhado para fins de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

regularização da data de concessão do Abono de Permanência, tendo em vista que o servidor averbará o período de 01/01/2012 a 31/12/2016, em 20/01/2017, com efeitos a contar de 12/01/2017. Após, em 01/12/2017, o Secretário de Estado de Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos retifica o ato publicado no D.O.E. de 16/11/2017, para declarar que concede o aludido Abono de Permanência a contar de 12/01/2017, conforme ato publicado no D.O.E em 04/12/2017.

Com a devida notificação (fls. 80), o servidor solicita a revisão do ato concessivo do Abono Permanência, a fim de que ocorra de forma retroativa, a contar de 18/02/2014, momento em que implementados os requisitos necessários para a sua concessão.

O DEARH/SMARH manifesta-se sugerindo o encaminhamento de consulta à PGE, quanto à controvérsia relativa ao termo *a quo* de concessão do abono, informando que, para aferir o termo inicial, utilizou-se de critérios limitadores, como a retroação à data de 08/08/2012 e a data de criação das modalidades de aposentadoria (por exemplo, o advento das Leis Complementares n. 14.148/12, 14.639/14 e 14.640/14 e da Lei Complementar Federal nº 144/14), bem como a data de averbação de tempos de contribuição, de acordo com os Pareceres da PGE, de n. 15.328/10, 13.656/03, 10.052/94.

Ainda, esclarece que o servidor preencheu os requisitos para a aposentadoria voluntária após a averbação realizada em 23/01/2017, com efeitos a contar de 12/01/2017, consoante telas sistêmicas de Gestão de Recursos Humanos – RHE, à fl. 93, de forma que resta dúvida se a concessão deve ser dar a contar de 12/01/2017, data do requerimento de averbação, em conformidade com os elencados Pareceres da PGE, ou a contar de 18/04/2014, data em que ainda não havia ocorrido averbação de tempo de serviço junto ao Estado, ato necessário para comprovar o direito a qualquer espécie inativatória.

A Assessoria Jurídica/SMARH, por meio do Despacho n. 870/2018, encaminha o expediente à DIPES para que informe se possuía algum controle ou conhecimento acerca da efetividade mensal do servidor no período de sua cedência ao Tribunal de Justiça.

É acostada Declaração do DIPES esclarecendo que o servidor esteve



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

cedido ao Tribunal de Justiça com ônus para origem de 01/11/2005 a 31/01/2008 e sem ônus de 01/02/2008 a 31/12/2017, sem interrupção da cedência, sendo que durante o período de cedência sem ônus houve rompimento do vínculo e que as efetividades recebidas neste período tinham apenas a finalidade de confirmação do vínculo de cedência, não sendo possível fazer qualquer lançamento de efetividade no sistema RHE antes da solicitação de averbação do período em questão. É juntada ao expediente cópia do Parecer nº 14.931/08, , às fls.109 /115, que trata acerca da disposição sem ônus para a origem, da averbação do tempo de serviço e dos respectivos efeitos na vida funcional do servidor.

Sobrevém a Informação nº 1094/2018 da Assessoria Jurídica/SMARH, que considerando a documentação e Pareceres acostados ao expediente, manifesta-se favorável à concessão de Abono de Permanência, de forma retroativa à data em que o servidor implementou os requisitos para a aposentadoria voluntária, qual seja, em 18/04/2014. Contudo, sugere o encaminhamento a esta Casa, considerando o teor dos aludidos Pareceres que orientam que o pagamento do Abono de Permanência se dê a partir da data de averbação.

Em 05/09/2018, de ordem do Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos, o presente expediente foi encaminhado à Equipe de Consultoria da Procuradoria de Pessoal, sendo a mim distribuído para exame e apreciação.

É o relatório.

A presente consulta refere-se ao termo *a quo* para a implementação do pagamento de abono de permanência para servidor público estadual cedido, sem ônus para origem, ao Poder Judiciário estadual.

Sobre o abono de permanência, dispõe o art. 40 § 19º da Constituição Federal, que o servidor titular de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, 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”.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

No âmbito estadual, o Decreto nº 53.665/17 trata sobre a concessão do abono de permanência, nos termos em que foi instituído pela Carta Magna, assim dispondo:

“Art. 1º Fica alterado o Decreto nº 43.218, de 12 de julho de 2004, que dispõe sobre a concessão de abono de permanência, instituído pelo artigo 40, § 19, da Constituição Federal, conforme segue:

I – o parágrafo único do art. 1º passa a vigorar com a seguinte redação:

Parágrafo único. A concessão de abono de permanência dar-se-á a contar da data em que o servidor implementar os requisitos para a concessão da aposentadoria voluntária de que trata o “caput” deste artigo, respeitada a prescrição quinquenal, e após a verificação pela Administração do efetivo atendimento aos critérios para a inativação voluntária.

II – acrescenta o parágrafo único ao art. 3º, com a seguinte redação:

Parágrafo único. O pedido de averbação de tempo de serviço/contribuição relativo a tempo estranho à Administração Pública Estadual e a juntada da respectiva documentação comprobatória são de responsabilidade exclusiva do próprio servidor interessado.

Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.”

Inicialmente cumpre observar que, de fato, os efeitos na vida funcional do servidor, decorrentes da cedência sem ônus para origem, já foram objeto de análise no Parecer 14.931/09, referido na informação do DIPES, o qual tinha como caso concreto a cedência de servidor público estadual para o Senado Federal, sendo cabível citá-lo naquilo em que guarda pertinência com a presente consulta, *verbis*:

“...



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Assim, se é verdade que o instituto da cedência sem ônus para a origem não possui o condão de romper o vínculo do servidor com a origem, nem de tornar definitiva a relação com o cessionário, também o é que o servidor cedido passa a ter sua efetividade controlada pelo cessionário, sujeitando-o à hierarquia, à jornada de trabalho, aos deveres funcionais e à organização das atividades deste. De igual sorte, beneficia-se das vantagens conferidas aos servidores do quadro do cessionário. Por conseguinte, o servidor estadual cedido nesta modalidade interrompe o exercício das funções estaduais e, conseqüentemente, a fluência do tempo de serviço estadual, alcançando a expressão "sem ônus" todas as obrigações do Estado em relação ao servidor - salvo aquelas excetuadas em lei, como a possibilidade de retornar ao cargo de origem -, e não somente aquelas de caráter pecuniário (pagamento de vencimento e vantagens).

Em realidade, entendimento distinto ensejaria inconstitucionalidade, como já assentado no PARECER nº 14.058/04, por violação da regra constitucional proibitiva da acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas (art. 37, XVI e XVII). É que, colocado o servidor à disposição de outro ente público, sem ônus para o Estado, somente se viabiliza a assunção de outro cargo ou emprego sem infração da aludida regra constitucional se a relação funcional originária for tida como quiescente. Então, o exercício de outro cargo em comissão, sem ônus para a origem, ainda que não tenha a qualidade de romper com a vinculação primeira, acarreta espécie de suspensão do vínculo originário, a teor dos artigos 25 e 181 da Lei Complementar nº 10.098/94, e estabelecimento de novo vínculo na entidade cessionária, sujeito às regras próprias desta.

Todavia, impende não confundir o vínculo jurídico com o vínculo previdenciário. É que, por força de lei, mesmo que na cedência sem ônus se verifique a interrupção do exercício na órbita cedente (Estado), e passe o servidor a ter exercício na entidade cessionária e a perceber a remuneração por conta desta, permanece obrigatoriamente vinculado ao regime previdenciário de origem (artigo 1º-A da Lei Federal nº 9.717/98, na redação atribuída pela Medida Provisória 2-187/01), devendo sua contribuição ser efetivada no percentual de 12% sobre o salário de contribuição (art. 8º c/c art. 7º da Lei nº 7.672/82), acrescida da contribuição previdenciária devida pelo ente cessionário, equivalente ao dobro da contribuição devida pelo servidor (art. 2º da LC 12.065/04), como esclarecido no PARECER nº 14.135/04.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Por conseguinte, configurado na cedência com ônus para a origem apenas um deslocamento no âmbito do exercício das funções do servidor (que passa a ser na e para a entidade de destino), sem modificações de outra ordem, o tempo de serviço é tempo estadual e, assim, alcançado pelo artigo 64, V, da Lei Complementar nº 10.098/94. Nesta condição, pois, sequer deve deixar de ser computado durante o período de cedência, do que decorre a desnecessidade de qualquer requerimento objetivando sua averbação.

Já na cedência sem ônus para a origem, porque estabelecida uma nova relação jurídica com outro ente estatal (ainda que mediante autorização do órgão cedente), o tempo de serviço é estranho ao Estado, do que decorre a necessidade de examinar a própria possibilidade de que seja averbado para fins de concessão de vantagens temporais (uma vez que o cômputo para efeitos de aposentadoria deriva do artigo 65, I, da LC nº 10.098/94 e da manutenção das contribuições ao regime próprio de previdência durante o período da cedência, determinada pela Lei Federal nº 9.717/98 e LC nº 12.065/04) e, caso viável, a partir de quando poderá repercutir na esfera patrimonial do servidor.

Os artigos 99 e 116 da LC nº 10.098/94 e 37 da Constituição Estadual facilmente solucionam o primeiro aspecto, uma vez que expressamente admitem o cômputo do tempo de serviço público federal, estadual e municipal prestado à administração direta, autarquias e fundações públicas para efeito de concessão do adicional por tempo de serviço e dos avanços trienais.

Não é computável, porém, o tempo de serviço prestado às sociedades de economia mista e fundações de direito privado, instituídas e mantidas pelo Poder Público, uma vez que, embora realizando atividades de interesse público e inseridas no conceito de administração indireta, sua essência é de natureza privada; submetem-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, ainda que temperadas pela submissão a certas regras jurídicas de caráter administrativo, como assentado largamente pela jurisprudência administrativa (Pareceres 9.441/92, 12.347/98, 12.351/98, 12.854/00 13.699/03, 13.702/03, 13.766/03, 14.520/06, dentre outros).

Ainda, o período de cedência sem ônus para a origem não pode ser computado para efeito de concessão de licença-prêmio, uma vez que somente a prestação de serviço ao Estado é aproveitável para esta finalidade, conforme artigo 33, § 4º, da Constituição do Estado.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Já no que respeita ao momento em que a averbação produzirá efeitos, imperativo ter presente que, se a lei confere a qualificação de público ao tempo de serviço prestado pelo servidor, no momento em que ocorre o retorno ao exercício das funções do cargo titulado o dispositivo legal incide sobre aquele tempo, qualificando-o, e esta qualificação tem valor jurídico próprio, suscetível de produzir efeitos. Assim, após ter incidido sobre o tempo de serviço, conferindo-lhe o atributo de público, tal qualificação não mais pode ser apagada, sequer por eventual revogação da lei que a admitia; a incidência da lei, conferindo o "colorido" de público ao tempo de serviço, determina que como tal seja considerado para todos os efeitos então legalmente admitidos.

O Estado, em realidade, fica obrigado a aplicar ao tempo de serviço público estranho as consequências que lhe são atribuídas pelo seu ordenamento jurídico-administrativo. Mas, importa lembrar, as gratificações por tempo de serviço não só guardam íntima vinculação com a prestação de trabalho a determinada pessoa pública de direito interno a qual se vincula o servidor, como constituem autêntico prêmio à permanência no serviço, conforme assentado no PARECER nº 14.440/06. Logo, a contagem de tempo de serviço estranho à órbita estadual para outros efeitos, que não os de aposentadoria e disponibilidade, decorre da existência de regra estadual autorizativa expressa e excepcional, regra esta que deverá ser, sempre, interpretada restritivamente.

Por esta razão, tratando-se de tempo de serviço público estranho, cujos elementos estruturantes - jornada de trabalho, remuneração e principalmente efetividade - não estão sob controle e supervisão direta do Estado, necessário se faz o auxílio da parte interessada, mediante requerimento de averbação acompanhado da respectiva certidão de tempo de serviço, o qual constituirá o termo inicial para pagamento das vantagens temporais decorrentes.

Com efeito, não pode o Estado tornar-se automaticamente devedor das vantagens temporais enquanto ainda desconhece a efetividade do servidor no período da cedência. Não se trata de mera "atualização" de dados, senão que de certificação do tempo de serviço efetivamente cumprido no destino. Então, ainda que no retorno ao exercício do cargo titulado se incorpore ao patrimônio jurídico do servidor o direito à qualificação do tempo como público, o direito à efetiva percepção das vantagens pecuniárias - benefícios previstos no regramento



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

jurídico do Estado e que pressupõem o preenchimento de requisitos legais - nasce com a comprovação do tempo de serviço mediante documento hábil.”

Entretanto, a averbação de tempo de serviço também foi tratada no Parecer n. 16.629/15, que parece guardar maior similitude com o caso concreto, uma vez que trata de averbação e reconhecimento de tempo de serviço prestado à Assembléia Legislativa, *verbis*:

“...

E absolutamente correto o cômputo, na plenitude e desde o ingresso no cargo de servidor de escola, do tempo de serviço estadual que o servidor detinha naquela data, na esteira da orientação firmada pelo PARECER 12.190/98, do Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado, de autoria do Procurador do Estado Doutor CÉSAR SANTOLIM, cuja ementa esclarece:

"Procurador do Estado. Quinquênios. **Utilização de tempo de serviço estadual, estranho à carreira.** Cômputo desde a posse no cargo, independentemente de requerimento formal. Alteração da orientação dos Pareceres nº 10.839 e nº 11.635. Alteração, em parte, da orientação contida no PARECER nº 10.052. Ratificação da orientação contida no Parecer nº 7.770."

....

Portanto, parcialmente respondidas as indagações da Pasta consulente no sentido de que o tempo de serviço prestado ao Poder Legislativo é tempo de serviço estadual e, como tal, apto a ser computado para a concessão de vantagens temporais (avanços e adicionais) desde a data de ingresso do servidor na nova carreira, independentemente de requerimento formal, por ser tratar de tempo que não é estranho ao Estado, sendo irrelevante, para este efeito, que o tempo de serviço seja anterior a vigência da EC 19/98. Caso o servidor eventualmente necessite informar a Administração acerca da existência desse tempo, pela ausência de comunicabilidade entre os sistemas, o reconhecimento pela Administração tem eficácia declaratória, reconhecendo o que preexistia, razão pela qual os efeitos retroagem à data do ingresso do servidor no novo cargo, ressalvada, eventualmente, a prescrição quinquenal.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Vale destacar, contudo e mais uma vez que, no caso concreto, das retificações agora operadas pela Administração não defluem quaisquer efeitos pecuniários retroativos em favor do servidor, já que os avanços e a gratificação adicional decorrentes do tempo de serviço público estadual prestado ao Poder Legislativo já haviam sido deferidos e vem sendo regularmente pagos, como demonstram os contracheques anexados.”

Como se vê, restou reconhecido por esta Casa que “o tempo de serviço prestado ao Poder Legislativo é tempo de serviço estadual”, de forma que não há como se conferir tratamento diverso ao tempo de serviço prestado ao Tribunal de Justiça estadual, uma vez que ambos são esferas de poder distintas do Poder Executivo, de maneira que incide, no caso em tela, a orientação traçada no supracitado Parecer n. 16.629/15.

E, nessa linha, sendo reconhecido o tempo de serviço prestado ao Poder Judiciário como tempo de serviço estadual, tem a sua averbação apenas eficácia declaratória, uma vez que o servidor precisou informá-lo à Administração em virtude da inexistência de comunicabilidade entre os sistemas, aplica-se ao presente caso o disposto no parágrafo único, art. 1º, do Decreto 43.218/04, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto 53.665/17, de maneira que o servidor interessado faz jus à concessão do abono de permanência desde a data em que implementou os requisitos para a concessão da aposentadoria voluntária (18/04/14), respeitada a prescrição quinquenal, que não ocorreu.

Ainda, é oportuno consignar que, como se verifica dos registros funcionais do servidor junto ao Tribunal de Justiça, este não tinha condições à época de verificar o preenchimento dos requisitos para a concessão do abono de permanência, uma vez que não há comunicabilidade entre o sistema de recursos humanos do Tribunal e o sistema da Secretaria de Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos.

Assim, conclui-se que é devido o pagamento do abono de permanência ao servidor interessado desde 18/04/2014, data em que implementou os requisitos para aposentadoria voluntária, com a devida correção.

É o parecer.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Porto Alegre, 15 de outubro de 2018.

JANAÍNA BARBIER GONÇALVES,
PROCURADORA DO ESTADO.
Equipe de Consultoria da PP
PROA nº 17/2400-0003288-8

Documento Assinado Digitalmente



Nome do arquivo: 3_parecer_abono_de_permanência_tempo_poder_judiciario_estadual_final.pdf
Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Janaina Barbier Goncalves	18/10/2018 16:27:21 GMT-03:00	71106693000	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 17/2400-0003288-8

Acolho as conclusões do Parecer da Procuradoria de Pessoal, de autoria da Procuradora do Estado JANAÍNA BARBIER GONÇALVES

Restitua-se à Secretaria da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos, com vista prévia ao Agente Setorial.

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



Nome do arquivo: DESPACHO_ACOLHIMENTO

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	25/10/2018 18:02:16 GMT-03:00	96296992068	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.