



PROTOCOLO Nº 15.543.392-2
Interessada: LYSLANE COSTA

PARECER nº 005 /2019-PGE

EMENTA: CONCESSÃO DE ABONO DE PERMANÊNCIA AOS SERVIDORES ATIVOS QUE IMPLEMENTAREM OS REQUISITOS PARA A APOSENTADORIA PREVISTOS NO ART. 3º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47/2005. POSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA E ANÁLISE TELEOLÓGICA DO INSTITUTO DO ABONO DE PERMANÊNCIA

I – A consulta formulada no presente protocolo.

Encaminhou-nos o presente protocolo, o Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado da Administração e da Previdência do Estado do Paraná, solicitando uma análise acerca da viabilidade da concessão do chamado abono de permanência aos servidores que, tendo preenchido os requisitos insertos no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005, vierem a formular requerimento com tal desiderato.

O questionamento teve origem na formulação de requerimento por servidora pública (Agente Profissional), que busca a concessão do abono de permanência por alegadamente haver preenchido os requisitos da sobredita norma de caráter constitucional.

Adentrando ao tema do abono de permanência vê-se que este consiste em parcela de caráter remuneratório (equivalente ao valor da contribuição previdenciária) paga ao servidor público ativo, exercente de cargo efetivo, que haja cumprido os requisitos para a aposentadoria voluntária e opta por permanecer em atividade.

1



O escopo do abono de permanência é incentivar a permanência na Administração Pública de servidores experientes, desestimulando, por conseguinte, a aposentadoria precoce.

Com ele o Poder Público, a par de estimular o servidor a continuar exercendo suas funções, busca economia e eficiência na prestação dos serviços públicos, na medida em que são retardadas a concessão de aposentadorias e a subsequente necessidade de contratação de novos servidores.

A Emenda Constitucional nº 41/2003 previu a atual concepção do abono de permanência¹ correspondente à contribuição do servidor para a previdência social, expressamente em três hipóteses:

a) art. 40, § 19 da CF (com a redação da EC nº 41/2003), trata dos servidores que completam 60 anos de idade e 35 de contribuição (se homem) ou 55 anos de idade e 30 de contribuição (se mulher), desde que permaneçam em atividade, até a efetiva aposentadoria voluntária ou compulsória;

b) art. 2º, §5º, da EC nº 41/2003, que trata dos servidores que ingressaram no serviço público até 16/12/1998 (data da EC nº 20/98) e que contarem 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 de 20% do tempo que, em 16/12/2003, faltaria para completar os 35 anos de contribuição), se homem (para as mulheres os limites ficam diminuídos em 5 anos), desde que permaneçam em atividade, até a aposentadoria voluntária ou compulsória;

c) art. 3º, § 1º, da EC nº 41/2003, que se destina aos servidores que, em 31/12/2003, já haviam completado as exigências para se aposentar e que contem 30 ou 25 anos de contribuição, se homem ou mulher, respectivamente, desde que permaneçam em atividade, até a aposentadoria voluntária ou compulsória.

¹ Em verdade o abono de permanência foi criado pela EC 20/98 para incentivar o servidor que completasse as exigências para a aposentadoria a continuar no serviço público, mediante a isenção da contribuição previdenciária, até que completasse os requisitos para a aposentadoria voluntária integral. O abono, então, consistia em isenção do pagamento da contribuição previdenciária. A partir da EC 41/03, não há mais que falar em isenção, mas em parcela de caráter remuneratório.



Trata-se, como mencionado, de hipóteses nas quais o legislador constituinte derivado expressamente previu a concessão de abono de permanência.

Tem-se, por outro lado, as exigências (cumulativas) previstas no art. 3º, da EC nº 47/2005 para a concessão de aposentadoria ao servidor são:

- I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
- II - vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;
- III - idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo”.

Na medida em que os requisitos para a concessão da aposentadoria previstos no art. 3º, da EC nº 47/2005 são distintos daqueles trazidos pela EC nº 41/2003 (estes, reitere-se, com expressa previsão do abono de permanência), estabelecem-se os seguintes questionamentos:

- a ausência de expressa previsão de concessão do abono de permanência importa impossibilidade de concessão do benefício aos servidores que houverem cumprido os requisitos da aposentadoria?
- considerando a conveniência de estimular a permanência em atividade do servidor que já cumpriu os requisitos para a aposentadoria (escopo primeiro do abono de permanência), é de se admitir o mesmo tratamento concedido a outras hipóteses de aposentadoria?

Quer parecer, com a devida vênia, que a regra de concessão de aposentadoria trazida no art. 3º, da EC nº 47/2005 não difere, substancialmente, daquelas estabelecidas pela EC nº 41/2003 no que concerne à possibilidade de concessão do abono de permanência, malgrado dela não conste uma menção expressa a este .



Com efeito, como já mencionado, a abono de permanência visa a estimular o servidor público, que implementou os requisitos para aposentar-se, a permanecer em atividade. Mostra-se do interesse da própria Administração Pública que o servidor continue ativo, pois além de manter um servidor experiente, também poderá adiar a investidura de novo servidor para preencher o cargo vago pela aposentadoria.

O Tribunal de Contas da União, por intermédio do Acórdão nº 1.482/2012 (já referido no presente protocolo), reconheceu a possibilidade de pagamento do abono de permanência para servidores ou magistrados quando implementados os requisitos para aposentadoria com base na regra do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005, no caso da opção por permanecer na atividade. Vê-se do referido Acórdão:

“24. Apesar de tal silêncio, o que se vê claramente foi a intenção do legislador, ao longo do tempo, em desestimular aposentadorias precoces ou, por outro diapasão, incentivar a permanência em atividade do servidor que já tivesse preenchido os requisitos para aposentadoria voluntária, seja na forma inicial de isenção da contribuição previdenciária, seja por meio da concessão do abono de permanência, até completarem setenta anos de idade, quando seriam compulsoriamente aposentados.

25. O próprio Acórdão 698/2010-TCU-Plenário, mencionado pela autoridade consulente, manifestou, por meio do Voto que o suporta, o entendimento de que 'o abono de permanência foi criado como forma de incentivo para que o servidor permaneça em atividade, retardando a aposentadoria em contrapartida à inexigibilidade de pagamento da contribuição previdenciária', 'a concessão do benefício representa uma economia aos cofres públicos, pois, continuando o agente público em atividade, a Administração não teria que lhe pagar proventos de aposentadoria e nem necessidade de promover nova admissão, com vistas a preencher o cargo que ficaria vago caso o servidor optasse por se aposentar' e, 'ao mesmo tempo, institui-se um incentivo para que se possa contar com uma força de trabalho supostamente capacitada e experimentada na atividade'. Desse modo, 'adotar uma interpretação restritiva dos dispositivos constitucionais que regulam a questão seria caminhar no sentido de apequenar a eficácia do instituto de abono de permanência, contrastando com a própria finalidade dos ditames presentes na Carta Magna”.



A interpretação sistemática das normas constitucionais e a necessária observação do princípio da isonomia (que impõe tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade), conduz a concluir que não se afigura razoável indeferir a concessão do abono de permanência aos que preencheram os requisitos para a aposentadoria estabelecidos no art. 3º, da EC nº 47/2005 argumentando-se que, sob vista do princípio da estrita legalidade, somente poderiam ser beneficiados os servidores que preencheram os requisitos estabelecidos nas hipóteses que expressamente preveem a concessão.

Neste passo, argumenta Marcelo Barroso Lima Brito de Campos² ao analisar a concessão de abono de permanência aos servidores que cumpriram os requisitos do art. 3º da EC nº 47/2005:

“É justa essa decisão de conceder abono de permanência nessas condições, porquanto se trata de tornar isonômica a situação de servidores que optarem por essa regra e permanecerem em atividade. Já se assentou o entendimento da necessidade de se garantir aos servidores as regras de transição protetoras de direitos previdenciários expectados, eis que se trata de direitos fundamentais...”

Com efeito, o deferimento do abono de permanência na hipótese ventilada no presente parecer mostra-se uma solução mais isonômica, pois não há como negar que os servidores que cumpriram os requisitos do art. 3º da EC nº 47/2005 também poderiam se aposentar e decidiram permanecer em atividade.

Não bastasse, cabe tomar em consideração que os requisitos para a concessão da aposentadoria estabelecidos pelo art. 3º da EC nº 47/2005 não são menos rígidos que aqueles previstos nas hipóteses que expressamente admitem o abono de permanência.

A matéria já foi analisada pelos Tribunais pátrios, havendo claro posicionamento no sentido de admitir a possibilidade da concessão do abono de permanência na hipótese ventilada no presente parecer. Neste sentido, *v.g.*:

² CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de, Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos, 7ª edição revista e atualizada, Curitiba, Juruá, 2016, p. 315



RECURSO INOMINADO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. ABONO DE PERMANÊNCIA. REQUISITOS DA APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA - INCLUSIVE IDADE MÍNIMA - PREENCHIDOS COM BASE NA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47/2005. APOSENTADORIA COMO QUALQUER OUTRA. DIREITO AO ABONO DE PERMANÊNCIA EXISTENTE. RECURSO PROVIDO. (TJPR - 4ª Turma Recursal dos Juizados Especiais - 0005423-63.2017.8.16.0182 - Curitiba - Rel.: Manuela Tallão Benke - J. 15.08.2018)

SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA. EMENDA CONSTITUCIONAL 47/2005. ABONO DE PERMANÊNCIA. SEGURANÇA CONCEDIDA. O servidor público que tenha implementado os requisitos para a aposentadoria voluntária nos moldes do art. 3º da EC 47/2005 e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de equivalente ao valor de sua contribuição previdenciária até completar as exigências para a aposentadoria compulsória. (TJ-ES – MS: 0015387322018080000, Relator: WILLIAN SILVA, Data de Julgamento: 06/09/2018, Tribunal Pleno, Publicação: 13/09/2018)

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÕES CÍVEIS - NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO ADESIVO - PRELIMINAR DE PERDA DE OBJETO - REJEIÇÃO - MÉRITO - SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL - APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA - PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DO ART. 3º DA EC 47/05 (LGL\2005\2630) - DIREITO AO ABONO DE PERMANÊNCIA - INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA - BENEFÍCIO AUTOMÁTICO - IRRELEVÂNCIA DO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

1) Não deve ser conhecido o recurso adesivo quando verificada a inexistência de interesse recursal do apelante, cuja pretensão já foi atendida na sentença.

2) Em interpretação teleológica do "abono de permanência" consagrado no art.40, §19, da CR/88 e no art.3º, §1º, da EC 41/03 (LGL\2003\480), é de se concluir que o servidor público que preenche os requisitos para se aposentar voluntariamente conforme o art. 3º da EC 47/2005 (LGL\2005\2630), mas decide por continuar no serviço público, também faz jus à percepção de abono de permanência, direito este adquirido de forma automática, ou



seja, independentemente de prévio requerimento administrativo.

3) Preliminar rejeitada e sentença mantida em reexame necessário. Recurso principal provido. Recurso adesivo não conhecido.

(TJMG - Ap Cível/Reex Necessário 1.0024.13.169865-6/001, Relator(a): Des.(a) Teresa Cristina da Cunha Peixoto, 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 02/10/2014, publicação da súmula em 13/10/2014)

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA APOSENTADORIA ESPECIAL. ABONO DE PERMANÊNCIA DO ARTIGO 40, §19 DA CONSTITUIÇÃO. REGRA DO CORPO PERMANENTE DO TEXTO CONSTITUCIONAL APLICÁVEL À APOSENTADORIA PREVISTA NA EC 47/2005. DESNECESSIDADE. RECURSO PROVIDO. 1. Apelação interposta contra sentença que denegou mandado de segurança impetrado contra ato do Superintendente Federal de Agricultura do Ministério da Agricultura no Mato Grosso do Sul, que negou ao impetrante, fiscal federal agropecuário, o direito ao pagamento do abono de permanência previsto nos artigos 40, §19, da Constituição Federal, art. 3º, §1º, da EC 20/1998, e art. 2º, da EC 41/2003. 2. É incontroverso que o impetrante preenche os requisitos para a aposentadoria voluntária com proventos integrais, com base no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005. A discussão cinge-se a possibilidade de concessão do abono de permanência, sustentando a Administração que, diferentemente do que ocorreu na EC nº 20/1998 e na EC nº 41/2003, não há previsão da referida verba no regime instituído pela EC nº 47/2005. 3. A regra do abono de permanência consta do corpo definitivo da Constituição, no §19 do artigo 40, na redação da EC nº 41/2003. Constando do corpo definitivo da Constituição, é de se ter a norma por aplicável, sem a necessidade de que seja repetida nas emendas que dispõe sobre as regras de transição. 4. O fato de não constar da EC 47/2005 previsão de abono de permanência não leva à conclusão de que, ainda que satisfeitos os requisitos nela previstos, o servidor que continuar em atividade não fará jus ao mencionado abono. Tal conclusão somente seria válida se houvesse expressa vedação ao pagamento de tal verba na citada Emenda. Como não há, aplica-se a norma do corpo permanente da Carta, que prevê o abono para o servidor que preencher os



requisitos da aposentadoria voluntária. 5. Se a aposentadoria for voluntária, então a ela será aplicável a regra do §19 do artigo 40 da Constituição. E aposentadoria especial por atividade insalubre ou perigosa classifica-se, indubitavelmente, como voluntária. 6. A razão de ser da regra que assegura a aposentadoria com menor tempo de contribuição para aqueles que exercem determinadas atividades não é, como equivocadamente sustentado, a de garantir que os servidores sujeitos a condições prejudiciais à saúde deixem de exercer sua atividade o quanto antes. Para que tal raciocínio fosse válido, a aposentadoria especial deveria ser compulsória, afastando o servidor, definitivamente, da atividade insalubre ou perigosa. E não é isso o que ocorre, já que a legislação permite a continuação do trabalho em atividade especial. 7. Não existe incompatibilidade lógica ao pagamento do abono de permanência ao impetrante, porque a aposentadoria, embora especial por atividade prejudicial à saúde, continua sendo voluntária. 8. Apelação provida.

TRF – 3ª Região, Processo: 00000771220124036000 – Relator Juiz Convocado Márcio Mesquita, julg.: 08/10/2013)

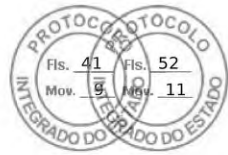
CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ABONO DE PERMANÊNCIA. REQUISITOS. PREENCHIMENTO. 1. O abono de permanência, previsto no art. 40, parágrafo 19, da CF/88, cuja redação foi dada pela EC nº 41/03, corresponde ao valor da contribuição previdenciária mensal do servidor que o requerer, desde que tenha cumprido os requisitos para aposentadoria voluntária e opte em permanecer em atividade. 2. De acordo com o inciso III do art. 3º da EC nº 47/05, aqueles que ingressaram no serviço público até 16 de novembro de 1998, podem fazer uso dos anos de contribuição que excederem o mínimo exigido para complementar a idade necessária para obter aposentadoria com proventos integrais. 3. Hipótese em que a impetrante já possuía 31 anos de contribuição em 07/05/2012, data na qual completou 54 anos, fazendo jus ao abono pleiteado. 4. Apelação e remessa oficial desprovidas. (TRF – 5ª Região, Processo: 00046510220124058400 – Relator Desembargador Federal Élio Wanderley de Siqueira Filho, julg.: 21/02/2013)



PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ABONO DE PERMANÊNCIA. ART. 40, PARÁGRAFO 19 DA CF/88 - EC 41/2003. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. 1. Agravo de instrumento manejado pela União contra decisão que, em mandado de segurança, deferiu pedido liminar para garantir a implantação do abono de permanência à ora agravada, servidora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, equivalente ao valor da contribuição previdenciária, nos termos do art. 40, parágrafo 19, da CF/88; 2. Os artigos 5º e 7º, da Lei nº 4.348/64 proíbem a concessão de medida liminar em mandados de segurança impetrados contra a Fazenda Pública, com o objetivo de reclassificação ou equiparação de servidores públicos, ou à concessão de aumento ou extensão de vantagens. In casu, contudo, a decisão agravada não cuida de incremento de remuneração de servidor público, mas, concessão de benefício que ostenta natureza previdenciária, não estando vedada a antecipação de tutela; 3. Frise-se, por oportuno, que com o abono de permanência, nos termos da EC nº 41/03, ao contrário da isenção prevista na EC nº 20/98, o servidor continua contribuindo para o regime próprio de previdência ao qual está vinculado, cabendo ao Tesouro do Estado pagar-lhe o abono no mesmo valor da contribuição previdenciária; 4. O abono de permanência - o qual tem o objetivo incentivar o servidor que implementou os requisitos para aposentar-se a permanecer na ativa, pelo menos até a aposentadoria compulsória; e promover maior economia para o Estado que, com a permanência do servidor na ativa, consegue postergar no tempo a dupla despesa de pagar proventos a este e remuneração ao que o substituirá - deve alcançar os servidores aposentados pela regra de transição estabelecida na EC nº 47/05; 5. No caso em que se cuida, a servidora impetrante já completou os requisitos para a aposentadoria voluntária estabelecida na regra de transição do art. 3º da referida emenda. 6. Não se pode permitir que o abono de permanência instituído pelo EC nº 41/03 não alcance os servidores aposentados pela regra de transição estabelecida na EC nº 47/05. Tal possibilidade malfere o princípio da isonomia, de forma a estabelecer tratamento desigual a servidor, levando-se em conta o fundamento jurídico que embasa o direito à aposentaria voluntária; 7. Agravo de instrumento improvido.
(TRF – 5ª Região, Processo: 00090866720104050000 – Relator Desembargador Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima, julg.: 25/11/2010)



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
Procuradoria de Previdência Funcional



Mostra-se, por tudo quanto exposto, razoável e justa a concessão do abono de permanência aos servidores que cumprirem os requisitos para a aposentadoria previstos no art. 3º da EC 47/2005

Salvo melhor juízo, é o parecer, que submeto à Chefia imediata para análise e eventual aprovação e posterior submissão ao Procurador-Geral do Estado (art. 23 da Resolução nº 385/2018-PGE)

Curitiba, 14 de fevereiro de 2019.

Luís Fernando da Silva Tambellini
Procurador do Estado



ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Gabinete da Procuradora-Geral



Protocolo nº 15.543.392-2
Despacho nº 083/2019 - PGE

- I. Aprovo o Parecer da lavra do Procurador do Estado Luís Fernando da Silva Tambellini, da Procuradoria de Previdência Funcional – PPF, de fls. 32/41;
- II. Encaminhe-se cópia virtual à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ, para catalogação e divulgação, bem como à Procuradoria de Previdência Funcional - PPF, para ciência;
- III. Dê ciência a interessada.

Curitiba, 12 de março de 2019.

Leticia Ferreira da Silva
Procuradora-Geral do Estado