



PARECER Nº 05 /2016-PGE

EMENTA: ENQUADRAMENTO DOS SERVIDORES DO QUADRO PRÓPRIO DO PODER EXECUTIVO (QPPE) NA CARREIRA DE AGENTE FAZENDÁRIO ESTADUAL (AFE). LEI ESTADUAL Nº 18.107/2014. CONCESSÕES DE APOSENTADORIA E ABONO DE PERMANÊNCIA. PREENCHIMENTO DOS LAPSOS TEMPORAIS PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

Considerando a repercussão da matéria no âmbito da Administração Pública Estadual, o Excelentíssimo Senhor Procurador Geral do Estado solicitou a elaboração de Parecer visando esclarecer os seguintes questionamentos:

**1. Enquadramento (art. 1º, Lei Estadual nº 18.107/2014).**

*É lícito à Administração Pública conceder aposentadoria voluntária ao servidor enquadrado na forma do **artigo 1º da Lei Estadual nº 18.107/2014 - quer pela regra do art. 40, §1º, III da Constituição Federal (cálculo pela média sem paridade<sup>1</sup>), quer pelas regras transitórias do art. 2º da EC nº 41/03<sup>2</sup> (cálculo pela média sem paridade) e dos arts. 6º da EC 41/03<sup>3</sup> e 3º da EC 47/05<sup>4</sup> (cálculo pela remuneração do cargo efetivo/última remuneração,***

<sup>1</sup> **Art. 40. (...) § 1º** Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: **III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria**, observadas as seguintes condições:

<sup>2</sup> **Art. 2º** Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente: (...); **II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;**

<sup>3</sup> **Art. 6º** Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições: (...) **IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.**

<sup>4</sup> **Art. 3º** Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha



*com paridade) – sem que tenha preenchido os lapsos temporais constitucionais na carreira de Agente Fazendário Estadual (AFE) e no cargo de Agente Fazendário?*

**2. Aposentadoria pelo QPPE aos servidores enquadrados na carreira de Agente Fazendário Estadual (AFE).**

É lícito à Administração Pública conceder aposentadoria voluntária ao servidor enquadrado pela Lei nº 18.107/14, tendo por referência a Lei nº 13.666/02 (QPPE), quando preenchidos, antes do enquadramento na carreira de AFE, os lapsos temporais constitucionais na carreira e no cargo efetivo até então ocupado no QPPE?

**3. Abono de permanência.**

É lícito à Administração Pública computar o tempo de cargo e de carreira no QPPE, para fins de concessão de abono de permanência ao servidor enquadrado na forma do art. 1º da Lei Estadual nº 18.107/2014?

**4. Abono de Permanência. Situação dos servidores que já recebiam o abono de permanência quando do enquadramento na carreira de AFE.**

É lícito à Administração Pública, após o enquadramento na forma do art. 1º da Lei nº 18.107/2014, manter o pagamento de abono de permanência até então pago ao servidor, enquanto foi integrante do QPPE (Lei nº 13.666/2002)?

Passamos à análise.

**I. CRIAÇÃO DA CARREIRA DE AGENTE FAZENDÁRIO ESTADUAL. APROVEITAMENTO DOS SERVIDORES INTEGRANTES DO QUADRO PRÓPRIO DO PODER EXECUTIVO – QPPE (LEI Nº 13.666/2002). CONSEQUÊNCIAS NO ÂMBITO PREVIDENCIÁRIO.**

A Lei nº 13.803/2002 instituiu a carreira de Agente Fazendário Estadual, composta pelos ocupantes de cargos públicos no Quadro Próprio do Poder Executivo – QPPE alocados na Secretaria de Estado da Fazenda ou na Coordenação da Receita do Estado.

O art. 5º da referida lei dispôs que “o enquadramento na Carreira de Agente Fazendário Estadual – AFE, nos cargos de Agente Fazendário Estadual A, B e C se dará na referência inicial de cada classe de acordo com a correlação de cargos constantes do anexo III”.

---

ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições: (...) **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;**



Por sua vez, o parágrafo único do art. 5º dispôs que “a execução do presente enquadramento será de responsabilidade da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP”.

O Decreto Estadual nº 6.537/2002 estabeleceu no art. 1º que “a implementação da Lei nº 13.803, de 23 de setembro de 2002, será efetivada e surtirá efeito a partir de janeiro de 2003”.

Ocorre que no ano de 2003, o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado ajuizou perante o Colendo Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade em face dos dispositivos das Leis Estaduais nº 13.803/2002 e 13.757/2002 que dispõem sobre a criação da carreira de Agente Fazendário Estadual, autuada sob nº 2.945. Entretanto, não foi concedida liminar suspendendo os efeitos das leis atacadas.

E em que pese a ausência de suspensão dos efeitos das leis atacadas na ADI, o fato é que não houve a implementação da carreira de Agente Fazendário Estadual até o advento da Lei Estadual nº 18.107, de 09 de junho de 2014, a qual, no seu art. 1º, assim dispôs:

“Art. 1º. O enquadramento na Carreira de Agente Fazendário Estadual – AFE, nos cargos de Agente Fazendário Estadual “A”, AFE-A, “B” AFE-B e “C” AFE-C, dar-se-á de forma automática após a publicação desta Lei, na mesma Classe e Referência atualmente ocupadas no Quadro Próprio do Poder Executivo – QPPE, de acordo com a correlação de cargos constantes do Anexo III da Lei 13.803, de 23 de setembro de 2002”.

Ou seja, até a publicação da Lei Estadual nº 18.107/2014, os servidores do Quadro Próprio do Poder Executivo – QPPE alocados na Secretaria de Estado da Fazenda ou na Coordenação da Receita do Estado não foram enquadrados na Carreira de Agente Fazendário Estadual.

E não se pode falar que tenha havido, com o advento da Lei Estadual nº 18.107/2014, apenas uma alteração da nomenclatura de cargos e de carreira. Efetivamente, o enquadramento dos servidores do QPPE acarretou a implementação de uma nova carreira, com uma nova estrutura de cargos e salários.

Com efeito, isso é confirmado pela constatação de três fatos:

a) o perfil profissiográfico da carreira de Agente Fazendário Estadual, previsto no Anexo Único do Decreto Estadual nº 9.788/2013, em qualquer um de seus cargos, é diferente dos perfis profissiográficos do QPPE, firmados por meio de Resoluções da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, aos quais os servidores enquadrados como Agentes



Fazendários estavam submetidos até o advento da Lei Estadual nº 18.107/2014<sup>5</sup>. Ou seja, as funções dos agentes fazendários são diversas das funções dos demais servidores do QPPE;

b) a remuneração dos agentes fazendários é diferente da remuneração dos servidores do QPPE, mesmo considerando a equivalência de grau de escolaridade;

c) as carreiras integrantes do Quadro Próprio do Poder Executivo – QPPE continuam existindo no âmbito daquele quadro funcional, sendo compostas por cargos de Agente de Apoio, Agente de Execução e Agente Profissional (art. 3º, §1º da Lei nº 13.666/2002<sup>6</sup>). O que ocorreu foi a *transformação* de parte dos cargos efetivos integrantes do QPPE, mediante aproveitamento dos servidores alocados na SEFA e na CRE.

Pois bem. Essa forma de reorganização da estrutura funcional da Administração Pública ocorrida no presente caso é assim tratada pela doutrina<sup>7</sup>:

Como é sabido, o instituto da transformação pressupõe, na maioria das vezes, uma reformulação do quadro funcional de determinado órgão ou entidade, com a especificação das funções inerentes ao cargo extinto na nova estrutura organizacional, com outro nome, e conseqüente alteração das simbologias determinadoras dos vencimentos.

**Implica, pois, no deslocamento de um cargo e sua realocação em outro, alçando o servidor beneficiário do ato a um novo quadro e a uma nova carreira.**

Note-se que, muito embora o artigo 1º da Lei Estadual nº 18.107/2014 tenha buscado preservar a “equivalência” entre os cargos do QPPE com aqueles do AFE, o novo quadro contempla tabela de remuneração distinta daquela em vigor no âmbito do QPPE.

<sup>5</sup> Os perfis profissiográficos do QPPE podem ser verificados no site:  
[www.portaldoservidor.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=166](http://www.portaldoservidor.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=166)

<sup>6</sup> Art. 3º. (...) § 1º. As carreiras do Quadro Próprio do Poder Executivo do Estado do Paraná – QPPE, são: Apoio, Execução, Aviação, Penitenciária, Profissional e Fazendária, conforme segue: I - Apoio, composta pelo cargo de Agente de Apoio; II - Execução, composta pelo cargo de Agente de Execução; III - Aviação, composta pelo cargo de Agente de Aviação; IV - Penitenciária, composta pelo cargo de Agente Penitenciário; V - Profissional, composta pelo cargo de Agente Profissional; VI - ...Vetado.... VI - Fazendária, composto pelos cargos de Agente Fazendário A, Agente Fazendário B e Agente Fazendário C, exclusiva dos funcionários efetivos do QG alocados na Secretaria de Estado da Fazenda ou Coordenação da Receita do Estado, na data de publicação desta lei.

<sup>7</sup> PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho e CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. Criação, alteração e extinção de cargo público. IN: FORTINI, Cristiana (Org.). **Servidor Público: estudos em homenagem ao Professor Pedro Paulo de Almeida Dutra. Belo Horizonte: Fórum, 2009.** p. 287-304.



Portanto, em que pese seja possível sustentar-se a constitucionalidade da reorganização proposta pela Lei Estadual nº 13.803/2002<sup>8</sup>, e colocada em prática pela Lei Estadual nº 18.107/2014, não é admissível conceber-se que, na hipótese, ocorreu a tão só mudança de nomenclatura dos cargos e carreiras integrantes do QPPE – até porque, como se disse, tais cargos e carreiras continuam existindo por força da Lei nº 13.666/2002.

Não se desconhece a intenção da Administração Pública em enaltecer os servidores alocados na Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA. Entretanto, o aproveitamento dos servidores alocados na SEFA e na CRE deu-se em carreira e cargos diversos daqueles originalmente integrantes do QPPE e, até então, inexistentes no âmbito da Administração Pública Estadual.

Como consequência, inúmeros são os efeitos decorrentes deste aproveitamento realizado no âmbito previdenciário.

Na regra permanente do art. 40, §1º, inc. III da Constituição da República (com redação dada pela EC nº 20/98) estabeleceu-se, dentre outros requisitos, o prazo de 05 (cinco) anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria. Vale conferir:

Art. 40. (...)

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

(...)

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

<sup>8</sup> Nesse sentido: EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Complementar nº 189, de 17 de janeiro de 2000, do Estado de Santa Catarina, que extinguiu os cargos e as carreiras de Fiscal de Tributos Estaduais, Fiscal de Mercadorias em Trânsito, Exator e Escrivão de Exatoria, e criou, em substituição, a de Auditor Fiscal da Receita Estadual. 3. Aproveitamento dos ocupantes dos cargos extintos nos recém criados. 4. Ausência de violação ao princípio constitucional da exigência de concurso público, haja vista a similitude das atribuições desempenhadas pelos ocupantes dos cargos extintos. 5. Precedentes: ADI 1591, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 16.6.2000; ADI 2713, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 7.3.2003. 6. Ação julgada improcedente. (ADI 2335, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 11/06/2003, DJ 19-12-2003 PP-00049 EMENT VOL-02137-02 PP-00231)



Por sua vez, como regra transitória, proveniente da reforma previdenciária implementada a partir da EC nº 20/98, o art. 2º da Emenda Constitucional nº 41/2003 assegurou o direito de opção pela aposentadoria voluntária, desde que observado, igualmente e dentre outros requisitos, o tempo mínimo de 05 (cinco) anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria:

Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso.

Já o art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003 e o artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005 - dispositivos igualmente de natureza transitória - oportunizaram ao servidor a opção pela aposentadoria voluntária, com proventos regidos pela paridade, desde que obedecidos, entre outros requisitos, os tempos de 10 (dez) ou de 15 (quinze) anos de carreira e de 05 (cinco) anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria. Confirmam-se os respectivos dispositivos constitucionais:

#### **Emenda Constitucional nº 41/2003**

Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:



- I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;
- II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
- III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e
- IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

#### **Emenda Constitucional nº 47/2005**

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

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.

Ao comentar os dispositivos constitucionais que sofreram reforma em matéria de previdência, Marcelo Leonardo Tavares<sup>9</sup> esclarece o que se entende por tempo de contribuição, tempo de serviço público, tempo de serviço na carreira e tempo de serviço no cargo, para os fins da aposentadoria voluntária a que se referem os mencionados dispositivos constitucionais:

Aqui, é importante destacarmos a diferença entre tempo de contribuição, tempo de serviço, tempo de serviço na carreira e tempo de serviço no cargo. **Tempo de contribuição é o tempo de filiação a um dos regimes previdenciários públicos**, seja o Regime Geral de Previdência Social ou um dos regimes próprios de previdência ou tempo de serviço militar ou militar de Estado ou Distrito Federal - conta tempo de contribuição o tempo computado para o regime do INSS ou de serviço público de servidor ou militar (esse tempo pode ser contado, reciprocamente, entre todos os regimes, mesmo que de forma descontínua). **Tempo de serviço é o tempo de exercício de cargo público de servidor ou militar de**

<sup>9</sup>TAVARES, Marcelo Leonardo. **Comentários à reforma da previdência** / Marcelo Leonardo Tavares, Fabio Zambitte Ibrahim, Marco André Ramos Vieira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004. Pg. 107.



**Estado ou Distrito Federal** – conta-se tempo de serviço público ou militar (esse tempo pode ser contado, reciprocamente, entre os regimes próprios de previdência e o regime militar, mesmo que de forma descontínua). **Tempo de serviço na carreira é o tempo de exercício em determinada carreira de um determinado Ente da Federação, mesmo que de forma descontínua.**

**Tempo de serviço no cargo é o tempo de exercício especificamente no cargo de determinado Ente da Federação em que se dará a aposentadoria, mesmo que de forma descontínua.** Uma carreira pode ser composta de diversos cargos. A passagem por esses cargos contará como tempo de contribuição, tempo de serviço, tempo de serviço na carreira, mas será individualizada como tempo de serviço no cargo. Por exemplo: a carreira de juiz federal é composta pelos cargos de juiz federal substituto, juiz federal e juiz de tribunal regional federal, nos termos da Lei nº 5.010/66. Se um agente público, homem, tiver sessenta anos de idade e tiver trabalhado dez anos como advogado autônomo (filiado ao INSS como contribuinte individual), cinco como fiscal estadual de rendas, cinco como juiz federal substituto, dez como juiz federal e cinco como juiz federal de tribunal, terá trinta e cinco anos de tempo de contribuição, vinte e cinco anos de tempo de serviço, vinte anos de tempo de serviço na carreira e cinco anos de tempo de serviço no cargo. Essa pessoa poderá se aposentar, nos termos do art. 6º, da Emenda.

Desse modo, em se tratando de carreira e de cargo até então não implementados no seio da Administração Pública Estadual, os lapsos constitucionais de “tempo de serviço na carreira” e de “efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria”, para os servidores da carreira de Agente Fazendário Estadual, iniciam-se a partir dos respectivos enquadramentos, realizados com base na Lei Estadual nº 18.107/2014.

As exigências, como se disse, decorrem de regras constitucionais que asseguram o regime próprio de previdência e que disciplinam as aposentadorias voluntárias em favor dos servidores públicos beneficiários do sistema.

As premissas acima abordadas aplicam-se, igualmente, em relação aos pedidos de concessão de abono de permanência, instituto previsto no § 19 do art. 40 da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 41 de 19/12/2003:

Art. 40. (...)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

A regra demanda que os servidores preencham, dentre outros requisitos, o tempo mínimo de 05 (cinco) anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria, isto é, cargo no qual o servidor foi enquadrado por força da Lei nº 18.107/2014.

Nesse sentido, destaque-se que o Tribunal de Contas da União, com o transcorrer dos anos, avançou em sua jurisprudência e passou a adotar o entendimento de que "é necessário que se observe o preenchimento do requisito de tempo mínimo de cinco anos no cargo - independentemente do fato de ser de carreira ou isolado -, seja para a concessão de aposentadoria, seja para a concessão do abono de permanência, conforme prescrito na Constituição da República em seu art. 40, observadas as Emendas Constitucionais nºs. 20/1998, 41/2003 e 47/2005":

AUDITORIA. PAGAMENTO DE ABONO DE PERMANÊNCIA NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO FEDERAL E TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. NECESSIDADE DE PREENCHIMENTO DO REQUISITO DE TEMPO MÍNIMO DE 5 ANOS NO CARGO EM QUE SE DARÁ A APOSENTADORIA PARA DEFERIMENTO DE ABONO DE PERMANÊNCIA. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

(...)

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de auditoria realizada com o objetivo verificar se o pagamento do abono de permanência pelo Poder Judiciário e Tribunal de Contas da União está sendo realizado conforme a legislação vigente.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, arts. 169, inciso V, e 250, inciso II, do Regimento Interno, em: 9.1. determinar ao Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral, Tribunal Superior do Trabalho, Superior Tribunal Militar, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e Tribunais Regionais Federais que passem a observar o preenchimento do requisito de tempo mínimo de cinco anos no cargo, independentemente de ser de carreira ou isolado, tanto para a concessão de aposentadoria quanto de abono de permanência, em consonância com o que dispõem a Constituição Federal (art. 40) e as Emendas Constitucionais nºs. 20/1998, 41/2003 e 47/2005; (Acórdão 3445/2014 – Plenário Número Interno do Documento AC-3445-48/14-P Grupo/Classe/Colegiado GRUPO I / CLASSE V / Plenário Processo 006.993/2013-3 Ministro Relator JOSÉ MÚCIO MONTEIRO)



É bem verdade, especificamente em relação ao Poder Judiciário Nacional, o Supremo Tribunal Federal determinou a suspensão dos efeitos do acórdão do Tribunal de Contas da União supra referido, nos seguintes termos:

DECISÃO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO – PODER JUDICIÁRIO – ABONO DE PERMANÊNCIA – LITISCONSÓRCIO ATIVO – PEDIDO LIMINAR – EXTENSÃO. 1. O assessor Dr. Rodrigo Crelier Zambão da Silva prestou as seguintes informações: A Associação Nacional dos Juizes Federais – AJUFE e a Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB formularam, nos dias 3 e 12 de fevereiro de 2015, pedidos de ingresso como litisconsortes ativos da Associação de Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA. As entidades também se insurgem contra o acórdão por meio do qual o Tribunal de Contas da União definiu as balizas para o pagamento de abono de permanência no âmbito do Poder Judiciário Federal. Justificam o pleito em razão do § 2º do artigo 10 da Lei nº 12.916/2009, segundo o qual o ingresso no processo não é admitido após o despacho da petição inicial. Postulam a extensão da providência acauteladora, porquanto igualmente alcançados pela óptica revelada no Órgão de Contas. Eis o teor da parte dispositiva da decisão: 2. Percebam as balizas objetivas reveladas. O Tribunal de Contas da União conferiu interpretação ao § 19 do artigo 40 da Carta da República capaz de viabilizar a glosa dos valores correspondentes ao abono de permanência. Segundo a óptica adotada, é necessário o preenchimento do requisito de tempo mínimo de cinco anos no cargo, de carreira ou isolado, tanto para a concessão de aposentadoria como para o recebimento da mencionada parcela. Surge a relevância do pedido de implemento de liminar. Consoante fiz ver em decisão formalizada no Mandado de Segurança nº 33.424, nota-se que **o Órgão dito coator desconsiderou o caráter uno e indivisível do Poder Judiciário nacional, conforme se extrai do disposto nos artigos 92 e seguintes do Diploma Maior. Trata-se de elemento que deveria ter informado a interpretação do preceito constitucional que disciplina o benefício discutido no mandado de segurança.** Acresce que o ato impugnado tem o potencial de implicar redução de subsídio em situações caracterizadas como ascensão na estrutura do Poder Judiciário. Eventuais deslocamentos verificados não podem resultar em prejuízo para os beneficiados, valendo notar que o abono é um incentivo à permanência em atividade por aqueles que já hajam preenchido as condições para a aposentadoria. Eis a inteligência do § 19 do artigo 40 da Carta da República: § 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. Há fundamentação idônea a justificar o implemento da medida de



urgência, nos termos do inciso III do artigo 7º da Lei nº 12.016/2009. O perigo da demora revela-se pelos prejuízos que a manutenção da glosa pode trazer ao valor real da remuneração daqueles alcançados pelos efeitos da decisão atacada. 3. Defiro a providência acauteladora, determinando, em relação aos representados pela impetrante, a suspensão dos efeitos do Acórdão nº 3.445/2014, do Tribunal de Contas da União, até o julgamento final deste mandado de segurança. 2. De início, reconheço a oportunidade dos pedidos de ingresso, porquanto anteriores à admissão da inicial, em 13 de fevereiro de 2015. O artigo 24 da Lei nº 12.016/09 prevê a aplicação dos preceitos relativos ao litisconsórcio no âmbito do mandado de segurança. No mais, não cabe fazer qualquer distinção. A relevância da fundamentação trazida na peça primeira viabiliza que se estenda aos membros das associações requerentes a medida acauteladora deferida. Reafirmo que a orientação consolidada no Órgão dito coator contraria a lógica extraída dos artigos 92 e seguintes da Constituição Federal, podendo acarretar decréscimo remuneratório em situações de ascensão na estrutura do Poder Judiciário. Consoante se depreende do § 19 do artigo 40 da Lei Maior, o abono é um incentivo à permanência em atividade por aqueles que já tenham preenchido as condições para a aposentadoria. 3. **Defiro a extensão da liminar implementada, determinando, em relação aos representados das associações requerentes, a suspensão dos efeitos do Acórdão nº 3.445/2014, do Tribunal de Contas da União, até o julgamento final deste mandado de segurança.** 4. Publiquem. Brasília, 14 de maio de 2015. Ministro MARCO AURÉLIO Relator  
(MS 33456, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, julgado em 14/05/2015, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-091 PUBLIC 18/05/2015)

Registre-se que, no Poder Executivo, marcado pela diversidade de quadros, carreiras e cargos públicos, com peculiaridades inerentes a cada qual, não há semelhante regra constitucional, da qual se possa abstrair a unidade e indivisibilidade dessa esfera de poder.

Assim, conquanto o entendimento do Supremo Tribunal Federal tenha levado em conta o caráter uno e indivisível do Poder Judiciário (art. 92 da Constituição da República), forçoso se reconhecer que, no âmbito do Poder Executivo, não há como aplicar-se a mesma racionalidade, havendo que prevalecer a conclusão a que chegou o Tribunal de Contas da União.

Diante do exposto, a conclusão a que se chega é no sentido de que, com o advento da Lei nº 18.107/2014, os lapsos constitucionais de tempo de serviço na carreira e de "efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria" (art. 40, §1º, inc. III da CF/88, arts. 2º e



6º da EC nº 41/2003 e art. 3º da EC nº 47/2005) iniciam-se a partir dos enquadramentos realizados com fundamento na referida Lei.

Finalmente, quanto ao parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual nº 18.107/2014, o qual dispõe que “os servidores abrangidos por esta Lei, que estiverem na inatividade a partir de 23 de setembro de 2002, serão enquadrados na forma prevista no ‘caput’, necessário, primeiramente, considerar que, em razão de tudo o que foi exposto acima, sua constitucionalidade pode ser questionada, embora não se tenham registros de que isso tenha sido feito até o presente momento.

Não obstante, mesmo que aplicado o referido dispositivo, verifica-se que ele se refere apenas aos servidores inativos quando do advento da Lei Estadual nº 18.107/2014, desde que tal inatividade tenha ocorrido a partir de 23 de setembro de 2002, e não aos servidores que, após o enquadramento na carreira de AFE decorrente da mesma Lei, venham a se aposentar. Tratam-se de situações diversas.

Ou seja, o parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual nº 18.107/2014, por criar direito de natureza previdenciária, deve ser interpretado restritivamente. Não pode ser utilizada a analogia para estender ou ampliar direito previdenciário, sob pena de se comprometer a higidez do sistema previdenciário.

Em excelente artigo denominado “A Ampliação de Benefícios Previdenciários por Meio da Analogia, disponível na internet no site [www.agu.gov.br/page/download/index/id/521947](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/521947), o Procurador Federal José Aldizio Pereira Júnior sustenta com propriedade o seguinte:

*“...impõe-se concluir que não cabe ao Judiciário, sob pretexto de suprir supostas lacunas, alterar o conteúdo da norma, para fazê-la incidir sobre situação factual diversa daquela que está disciplinada pelo legislador, ainda que a pretexto de garantir eficácia a princípios constitucionais. Isso porque, em tal hipótese, rigorosamente, não se estaria diante de uma simples aplicação analógica, mas, em verdade, o juiz, em situação que tal, estaria ele, efetivamente, criando regra nova, diferente daquela então existente, inovando, por força do seu ato de julgar, o ordenamento jurídico. Noutra giro, diante da lacuna legislativa, ao Judiciário cabe a incumbência de interpretar e aplicar analogicamente a lei aos casos assemelhados, não, porém, modificar ou alterar o conteúdo da disposição normativa existente para fazê-la incidir em casos substancialmente diversos dos regulados pelo legislador. Essa conduta, na verdade, implica, data venia, a substituição da vontade do legislador pela vontade do próprio juiz, revelando, com isso, uma inadequada hegemonia de um Poder sobre outro – ou seja, do Judiciário sobre o Legislativo, com evidente ofensa ao princípio da separação e independência dos poderes republicanos (art. 2º CF).*

*Acerca da inexistência de instâncias hegemônicas entre os Poderes da República precisas e, ora, oportunas as palavras do eminente Ministro CELSO DE MELLO, exaradas*



*como relato do MS-23452/RJ (STF), para quem '[...] o sistema constitucional brasileiro, ao consagrar o princípio da limitação de poderes, teve por objetivo instituir modelo destinado a impedir a formação de instâncias hegemônicas de poder no âmbito do Estado, em ordem a neutralizar, no plano político-jurídico, a possibilidade de dominação institucional de qualquer dos Poderes da República sobre os demais órgãos da soberania nacional' (MS-23452/RJ – Plenário – Rel. Min. CELSO DE MELLO. Julgamento 16.09.99, DJ 12.05.00, p. 20 Ementa Vol. - 01990-01, p.086).*

*Incumbe, pois, ao Judiciário, diante da hipótese de uma lacuna normativa, tão-só, exercer a função negativa, retirando ou extraindo do ordenamento em vigor a regra aplicável ao caso concreto, mas não criar regra inteiramente nova, a pretexto de praticar um ato de justiça.*

*Convém registrar, ainda, que, nem mesmo na hipótese de inconstitucionalidade por omissão a Constituição Federal autoriza o STF ir além do seu mero reconhecimento, limitando-se a sua competência a comunicar sua decisão ao Poder Legislativo para que este, caso entenda conveniente e oportuno, supra a falta de norma regulamentadora da Constituição, o que evidencia o perfil do modelo de controle adotado pela República brasileira, o qual se funda no absoluto respeito à separação e independência entre os poderes.*

*De sorte que, diante da precisão de um texto legal, que não admite, sequer hipoteticamente, duas ou mais interpretações, compete ao Judiciário retirar a norma do ordenamento caso revele incompatibilidade com a Constituição, não, porém, alterar-lhe o conteúdo, sob pena de exercer função própria de legislador positivo, usurpando, por decorrência, competência do Poder Legislativo e violando, conseqüentemente, o princípio da separação e independência do Poderes Republicanos.*

*Ademais, nessa esteira, o próprio princípio da legalidade resta afrontado, afinal, verbis:*

*'As duas idéias principais que servem de base para esse princípio são, de um lado, a de que o único poder legítimo é o que resulta da vontade geral do povo, manifestado pela lei; acima dessa vontade nenhuma outra se coloca, nem mesmo do monarca; de outro lado, a idéia de separação de poderes, que dá primazia ao Poder Legislativo, colocando os dois sob a égide da lei. O Executivo e o Judiciário apenas executam normas emanadas do Legislativo, deixando de ser visto como expressão de soberania e perdendo qualquer margem de poder normativo. Só o Legislativo pode editar leis, sendo-lhe vedado delegar esse poder' (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988. 2. ed. São Paulo:Atlas, 2001, p.22. 5 "Checks and balances system", na doutrina americana).*

*Outrossim, diante da existência de norma legal disciplinadora, que prevê requisitos e limites objetivos e subjetivos para a concessão dos benefícios previdenciários, não cabe ao Judiciário, a pretexto de exercitar a função jurisdicional, modificar ou alterar o alcance dessa norma, concedendo ou estendendo benefício em condições que a lei de regência, em rigor, não autoriza.*



*Em suma: ao Judiciário, como tutor da ordem jurídica e do Estado Democrático de Direito, não é dado exercer a função de "legislador positivo", modificando o sentido ou alcance da norma legal disciplinadora da matéria, visto que a atividade normativa restou conferida pela Constituição, ordinariamente, à esfera de competência do Poder Legislativo, e, extraordinariamente, à do Presidente da República (ex: MP – art. 62; Lei delegada – art. 68 CF), não, porém, à daquele Poder.*

*No âmbito do ordenamento jurídico vigente, a competência dos Poderes da República encontra-se delimitada no texto Constitucional, cabendo a cada qual exercê-la com independência e harmonia em relação aos demais (art. 2º), o que pressupõe respeito ao campo de atuação de cada um e a existência de um sistema de freios e contrapesos bem delineado no próprio concerto normativo-constitucional, com vistas a assegurar o controle de um Poder sobre o outro.*

*Não por outra razão que o constituinte assegurou amplo acesso à justiça, fazendo inserir no rol das garantias fundamentais do cidadão o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário (também conhecido como princípio do acesso à justiça), segundo o qual nenhuma lesão ou ameaça a direito poderá ser excluída de sua apreciação. (cf. art. 5º, inc. XXXV-CF/88).*

*Insistimos, pois, ao Judiciário não compete exercer a função de legislador positivo, inovador da ordem jurídica, mas de legislador negativo e aplicador das normas vigentes no ordenamento, razão pela qual não pode ir além, para criar requisito ou condição não previsto em lei, ou ainda, ampliar o alcance subjetivo ou objetivo da norma jurídica para atingir situação ou pessoa não contempladas pelo legislador.*

*Cabe-lhe, isto sim, atuar como legislador negativo, afastando a aplicação de normas que, por sua incompatibilidade vertical, não se harmonizam com o texto constitucional, mas não como legislador positivo, porquanto isso, como ressaltado, implicaria usurpação de função do poder legislativo.*

*A propósito da impossibilidade de o Poder Judiciário exercer função de legislador positivo, sob pena de usurpação de competência do Legislativo e, conseqüente, ofensa ao princípio da separação dos poderes (art. 2º CR), já se pronunciou o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL–STF, conforme se depreende do v. acórdão proferido no Agravo Regimental no RE nº 200844/PR, 2ª Turma, Min. CELSO DE MELLO, j. 25/6/2002 e DJ 16/8/2002, p. 234, cuja ementa restou assim editada:*

*'RECURSO EXTRAORDINÁRIO – MATÉRIA TRIBUTÁRIA – SUBSTITUIÇÃO LEGAL DOS FATORES DE INDEXAÇÃO – ALEGADA OFENSA ÀS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADQUIRIDO E DA ANTERIORIDADE TRIBUTÁRIA – INOCORRÊNCIA – SIMPLES ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA QUE NÃO SE CONFUNDE COM MAJORAÇÃO DO TRIBUTO – RECURSO IMPROVIDO. Não se revela lícito, ao Poder Judiciário, atuar na anômala condição de legislador positivo, para, em assim agindo, proceder à substituição de um fator de indexação, definido em lei, por outro, resultante de determinação judicial. Se tal fosse possível, o Poder Judiciário – que não dispõe de função legislativa – passaria a desempenhar atribuição que lhe é institucionalmente estranha (a de legislador positivo), usurpando, desse modo, no contexto de um sistema de poderes essencialmente limitados, competência que não lhe pertence, com evidente transgressão ao princípio constitucional da*



*separação de poderes. Precedentes. – A modificação dos fatores de indexação, com base em legislação superveniente, não constitui desrespeito a situações jurídicas consolidadas (CF, art. 5o, XXXVI), nem transgressão ao postulado da não-surpresa, instrumentalmente garantido pela cláusula da anterioridade tributária (CF, art. 150, III, “b”). – O Estado não pode legislar abusivamente, eis que todas as normas emanadas do Poder Público – tratando-se, ou não, de matéria tributária – devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do “substantive due process of law” (CF, art. 5o, LIV). O postulado da proporcionalidade qualifica-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. Hipóteses em que a legislação tributária reveste-se do necessário coeficiente de razoabilidade. Precedentes: (STF-2a Turma – Min. CELSO DE MELLO – AgReg no RE nº 200844/PR - j. 25/6/2002 e DJ 16/8/2002, p. 234).*

*Convém registrar que tal limitação não afasta a possibilidade de o Judiciário exercer a integração normativa, através da analogia, que é forma de integração e não de interpretação jurídica.*

*Demais disto, como se não bastasse tudo que foi aqui dito, a extensão por analogia de benefícios previdenciários viola o Princípio Constitucional da Precedência da Fonte de Custeio, previsto no artigo 195, § 5º da Constituição Federal, princípio este previsto no capítulo da “Seguridade Social”, e não apenas da “Previdência Social”. Ensinam, a propósito, Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari que:*

*‘É o princípio segundo o qual não pode ser criado benefício ou serviço, nem majorado ou estendido a categorias de segurados, sem que haja a correspondente fonte de custeio total - §5º do art. 195” (Manual de Direito Previdenciário)’ (LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 8 ed.. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.p. 101).*

*Com efeito, o Princípio da Precedência do Custeio é previsto desde a Emenda Constitucional n.º 11, de 31/03/1965, tendo sido repetido no art.158, §1º, da CF de 1967, no art.165, parágrafo único, da CF de 1969 e no art.195, § 5º, da atual Carta.*

*É que, como parece de todo evidente, sem recursos antecipados não há como atender aos vultosos encargos da Seguridade Social. Regra básica nas finanças, no comércio e até mesmo na economia doméstica, não há como gastar se não houver recursos para fazer frente às despesas. Todo dispêndio deve ser precedido da sua fonte de custeio total. É uma regra da experiência e bom senso”.*

*E assim como o Poder Judiciário não pode “exercer a função de ‘legislador positivo’, modificando o sentido ou alcance da norma legal disciplinadora da matéria”, tal como sustentado pelo autor acima referido, também o Poder Executivo não pode estender a aplicação de disposição legal que confere direito de natureza previdenciária a outros servidores não expressamente naquela incluídos, em respeito ao Princípio da Legalidade, protegido no art. 37 da Constituição Federal.*



Na esteira deste entendimento, o Colendo Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 37, a qual dispõe que *"não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento da isonomia"*.

No site do C. STF na internet, foram elencados os seguintes presentes representativos para a referida súmula vinculante:

*"A questão central a ser discutida nestes autos refere-se à possibilidade de o Poder Judiciário ou a Administração Pública aumentar vencimentos ou estender vantagens a servidores públicos civis e militares, regidos pelo regime estatutário, com fundamento no princípio da isonomia, independentemente de lei. Inicialmente, salienta-se que, desde a Primeira Constituição Republicana, 1891, em seus artigos 34 e 25, já existia determinação de que a competência para reajustar os vencimentos dos servidores públicos é do Poder Legislativo, ou seja, ocorre mediante edição de lei. Atualmente, a Carta Magna de 1988, artigo 37, X, trata a questão com mais rigor, uma vez que exige lei específica para o reajuste da remuneração de servidores públicos. A propósito, na Sessão Plenária de 13.12.1963, foi aprovado o enunciado 339 da Súmula desta Corte, (...). Dos precedentes que originaram essa orientação jurisprudencial sumulada, resta claro que esta Corte, pacificou o entendimento no sentido de que aumento de vencimentos de servidores depende de Lei e não pode ser efetuado apenas com suporte no princípio da isonomia. (...) Registre-se que, em sucessivos julgados, esta Corte tem reiteradamente aplicado o Enunciado 339 da Súmula do STF, denotando que sua inteligência permanece atual para ordem constitucional vigente" (RE 592317, Relator Ministro Gilmar Mendes, julgamento em 28.8.2014, DJe de 10.11.2014, com repercussão geral).*

*"Ressalto que, segundo entendimento pacificado no Supremo Tribunal Federal, não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia, conforme preceitua o Enunciado n. 339 da Súmula desta Corte, nem ao próprio legislador é dado, segundo o art. 37, XIII da Constituição Federal, estabelecer vinculação ou equiparação de vencimentos" (ARE 762806 AgR, Relator Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgamento em 3.9.2013, DJe de 18.9.2013).*

E embora a Súmula Vinculante nº 37 não trate de extensão de direito previdenciário, parece-me que o mesmo fundamento pode ser utilizado para impedir que o Poder Judiciário estenda, com base na isonomia, a concessão de aposentadoria em condições especiais a servidores não previstos expressamente na lei. O mesmo raciocínio, por conseguinte, vale para o Poder Executivo.

## **II. RESPOSTA AOS QUESITOS**

Partindo-se das premissas assentadas no item I acima, passa-se a responder aos quesitos formulados.



**1. Enquadramento (art. 1º, Lei Estadual nº 18.107/2014).**

É lícito à Administração Pública conceder aposentadoria voluntária ao servidor enquadrado na forma do artigo 1º da Lei Estadual nº 18.107/2014 - quer pela regra do art. 40, §1º, III da Constituição Federal (cálculo pela média sem paridade), quer pelas regras transitórias do art. 2º da EC nº 41/03 (cálculo pela média sem paridade) e dos arts. 6º da EC 41/03 e 3º da EC 47/05 (cálculo pela remuneração do cargo efetivo/última remuneração, com paridade) – sem que tenha preenchido os lapsos temporais constitucionais na carreira de Agente Fazendário Estadual (AFE) e no cargo de Agente Fazendário?

Embora o artigo 1º da Lei nº 18.107/2014 tenha buscado preservar a “equivalência” entre cargos, instituiu-se a carreira de Agente Fazendário Estadual e os respectivos cargos até então inexistentes na Administração Pública Estadual – portanto novos, sob o prisma jurídico constitucional e previdenciário.

Reforçam esse entendimento o fato de que as carreiras do Quadro Próprio do Poder Executivo – QPPE continuam existindo no âmbito daquele quadro funcional, sendo compostas por cargos de Agente de Apoio, Agente de Execução e Agente Profissional (art. 3º, §1º da Lei nº 13.666/2002), cargos esses de que os servidores enquadrados na carreira de AFE eram até então titulares.

Destaque-se que as Leis nº 13.803/2002 e 18.107/2014 estabeleceram trajetória funcional específica para a carreira e para os cargos de Agente Fazendário Estadual, com tabela de remuneração distinta daquela em vigor no âmbito do QPPE e com requisitos para promoção e progressão próprios.

Além do mais, os perfis profissiográficos da carreira de Agente Fazendário Estadual diferem dos perfis profissiográficos do Quadro Próprio do Poder Executivo.

Assim sendo, devem ser exigidos os lapsos temporais de efetivo exercício no cargo e na carreira de Agente Fazendário Estadual, a contar dos enquadramentos realizados por força do art. 1º da Lei nº 18.107/2014, para os fins de concessão de aposentadorias voluntárias.

Em resumo, para que o servidor público possa se aposentar voluntariamente no cargo integrante da carreira de Agente Fazendário Estadual:

- (a) o artigo 40, §1º, inc. III da Constituição da República determina, dentre outros requisitos, o preenchimento do prazo de



05 (cinco) anos “no cargo em que se dará a aposentadoria” que, no caso em exame, é o cargo no qual o servidor foi enquadrado por força do art. 1º da Lei nº 18.107/2014;

(b) o art. 2º da EC nº 41/2003 determina o preenchimento, dentre outros requisitos, do prazo de 05 (cinco) anos “no cargo em que se der a aposentadoria” que, no caso em exame, é o cargo no qual o servidor foi enquadrado por força do art. 1º da Lei nº 18.107/2014;

(c) o art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003 e o artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005 exigem, dentre outros requisitos, os tempos de 10 (dez) ou de 15 (quinze) anos de carreira e de 05 (cinco) anos de efetivo exercício “no cargo em que se der a aposentadoria”, os quais, no caso em exame, são a carreira de Agente Fazendário Estadual e o cargo no qual o servidor foi enquadrado por força do art. 1º da Lei nº 18.107/2014.

## **2. Aposentadoria pelo QPPE aos servidores enquadrados na carreira de Agente Fazendário Estadual (AFE).**

É lícito à Administração Pública conceder aposentadoria voluntária ao servidor enquadrado pela Lei nº 18.107/14, tendo por referência a Lei nº 13.666/02 (QPPE), quando preenchidos, antes do enquadramento na carreira de AFE, os lapsos temporais constitucionais na carreira e no cargo efetivo até então ocupado no QPPE?

Nos casos em que o servidor demonstre ter completado, entre os demais requisitos para aposentadoria voluntária, os prazos constitucionais de tempo de efetivo exercício no cargo e na carreira integrantes do QPPE (Lei 13.666/2002), entendemos existir direito adquirido à aposentação voluntária, cujos proventos serão pagos tendo por referência o Quadro Próprio do Poder Executivo, isto é, o cargo ocupado anteriormente ao enquadramento na forma da Lei nº 18.136/2014.

Ao abordar o tema do direito adquirido em matéria de previdência dos servidores públicos estaduais, Marcelo Leonardo Tavares esclarece<sup>10</sup>:

Em relação ao tema específico do direito adquirido, este se caracteriza por ter sido consequência de um fato idôneo para sua produção e ter-se incorporado definitivamente ao patrimônio do titular.

<sup>10</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. Comentários à reforma da previdência / Marcelo Leonardo Tavares, Fabio Zambitte Ibrahim, Marco André Ramos Vieira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004. Pg. 69.



A partir do momento em que a pessoa implementa os requisitos previstos na legislação para um determinado ato jurídico, tem incorporado a seu patrimônio os efeitos daquele direito, que se torna adquirido.

Assim, caso preenchidos antes do enquadramento na carreira de Agente Fazendário Estadual (Lei nº 18.107/2014) os lapsos temporais constitucionais na carreira e no cargo efetivo ocupado no âmbito do QPPE (Lei nº 13.666/2002), poderá o servidor requerer a aposentadoria voluntária, devendo os proventos terem por referência exclusivamente o cargo até então ocupado no QPPE, para os fins do art. 40, §1º, inc. III da Constituição da República ou dos arts. 2º e 6º da EC nº 41/2003 ou, ainda, do art. 3º da EC nº 47/2005.

### **3. Abono de permanência.**

É lícito à Administração Pública computar o tempo de cargo e de carreira no QPPE, para fins de concessão de abono de permanência ao servidor enquadrado na forma do art. 1º da Lei Estadual nº 18.107/2014?

O §19 do art. 40 da Constituição Federal exige sejam completadas pelo servidor os requisitos para a aposentadoria voluntária disciplinada no §1º, III, *a* da Constituição Federal, dentre os quais está o tempo mínimo de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria:

Art. 40 (...)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

Desse modo, para a concessão de abonos de permanência aos servidores integrantes da carreira de Agente Fazendário Estadual será necessário observar, dentre outros requisitos, o interregno de 05 (cinco) anos no cargo integrante do AFE, contado a partir dos enquadramentos realizados com base na Lei nº 18.107/2014.

### **4. Abono de Permanência. Situação dos servidores que já recebiam o abono de permanência quando do enquadramento na carreira de AFE.**



É lícito à Administração Pública, após o enquadramento na forma do art. 1º da Lei nº 18.107/2014, manter o pagamento de abono de permanência até então pago ao servidor, enquanto foi integrante do QPPE (Lei nº 13.666/2002)?

O §19 do art. 40 da Constituição Federal exige sejam completadas pelo servidor os requisitos para a aposentadoria voluntária disciplinada no art. 40, §1º, III, *a* da Constituição Federal, dentre os quais está o tempo mínimo de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria:

Art. 40 (...)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

Como visto, a concessão de abonos de permanência aos servidores integrantes da carreira de Agente Fazendário Estadual tem como requisito, dentre outros, o interregno de 05 (cinco) anos no cargo integrante do AFE, a partir dos enquadramentos realizados com base na Lei nº 18.107/2014.

Sendo assim, enquanto integrante da carreira de Agente Fazendário Estadual, não subsiste fundamento jurídico para que o servidor continue a receber o abono de permanência, antes do preenchimento do requisito de 05 (cinco) anos no cargo no qual foi enquadrado.

### **III. DAS PROVIDÊNCIAS AO ALCANCE DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Como se pode concluir das respostas aos quesitos acima, com o advento da Lei nº 18.107/2014 surgiram desafios na exegese das normas constitucionais relativas a “tempo de efetivo exercício no cargo” e de “tempo de serviço na carreira” para os servidores enquadrados nos cargos integrantes da carreira de Agente Fazendário Estadual - AFE.

Considere-se que a Lei nº 18.107/2014 não oportunizou aos servidores o direito de *opção* pela permanência no Quadro Próprio do Poder Executivo – QPPE (Lei nº 13.666/2002), trazendo como consequência a possível frustração das expectativas de parte dos servidores enquadrados, no que tange aos pedidos de aposentação e de concessão de abonos de permanência nos cargos integrantes do novo quadro (AFE).



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
Assessoria Técnica do Gabinete do Procurador-Geral

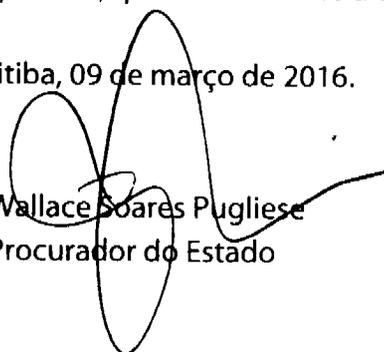
Destaque-se que não existem precedentes judiciais acerca da matéria, aplicáveis ao caso, razão pela qual não é possível apontar, nesse momento, para a prevalência da hermenêutica adotada pela Procuradoria Geral do Estado nas respostas aos quesitos acima.

Nesse contexto, dado que os atos administrativos a serem praticados pela Administração Pública Estadual estão sujeitos a juízo de revisão por parte do Tribunal de Contas do Estado (art. 1º, inc. IV da LC nº 113/2005) e, sob o prisma da aplicação objetiva dos preceitos constitucionais que regem a aposentadoria voluntária e a concessão e abonos de permanência dos servidores públicos estaduais, remanesce a dúvida quanto a forma de contagem de tempo de efetivo exercício no cargo e na carreira a que se referem as Leis nº 13.803/2002 e 18.107/2014.

Assim sendo, com o intuito de salvaguardar os direitos dos servidores públicos estaduais abrangidos pela Lei nº 18.107/2014, sugere-se seja instaurado procedimento de Consulta perante o Tribunal de Contas do Estado (art. 1º, inc. XVII da LC nº 113/2005), a quem compete “decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência”.

É o parecer, que submetemos à consideração superior.

Curitiba, 09 de março de 2016.

  
Wallace Soares Pugliese  
Procurador do Estado



**Protocolo: 13.990.113-4**

Assunto: Enquadramento dos servidores do Quadro Próprio do Poder Executivo na Carreira de Agente Fazendário. Concessão de aposentadoria e abono permanência - Parecer AT/GAB

Interessado: Procuradoria Geral do Estado

**Despacho nº 13/2016 - CCON/PGE**

I - De acordo com os termos do parecer subscrito pelo Dr. Wallace Soares Pugliese, apresentado em 21 (vinte e uma) laudas.

II – Em atenção ao disposto no art. 5º, inc. XV, da Lei Complementar nº 20/1985, alterada pela Lei Complementar nº 40/1987, submetase à apreciação do Sr. Procurador-Geral do Estado, na forma do art. 20, inc. IX, do Regulamento da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, constante do anexo do Decreto nº 2.137/2015.

Curitiba, 10 de março de 2016

**Guilherme Soares**

Procurador do Estado

Coordenadoria do Consultivo - CCON



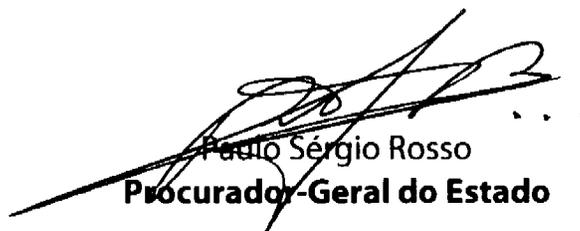
**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**  
Gabinete do Procurador-Geral

---

Protocolo nº 13.990.113-4  
Despacho nº 89/2016 - PGE

- I. Aprovo o Parecer nº 05/2016-PGE, da lavra do Procurador do Estado Wallace Soares Pugliese, em 21 (vinte e uma) laudas;
- II. Encaminhe-se consulta ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Curitiba, 10 de março de 2016.

  
Paulo Sérgio Rosso  
**Procurador-Geral do Estado**