

**20001 a 21000****Parecer 20915 Data Aprovação 10/10/2024****Proc 23/1404-0021868-3 Esp AJL****Autor ANNE PIZZATO PERROT****Data Autor 08/10/2024****Ementa**

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. DÚVIDAS ATINENTES À CONCESSÃO DE ABONO DE PERMANÊNCIA E GRATIFICAÇÃO DE PERMANÊNCIA A SERVIDOR PÚBLICO COM DIREITO À APOSENTADORIA ESPECIAL DECORRENTE DE EXPOSIÇÃO A AGENTES QUE PREJUDIQUEM SUA SAÚDE OU INTEGRIDADE FÍSICA ASSEGURADO NA VIA JUDICIAL. POSSIBILIDADE DE CONVERSÃO DO TEMPO ESPECIAL EM COMUM. INTERRUÇÃO E SUSPENSÃO DA PRESCRIÇÃO QUINQUENAL PREVISTA NO DECRETO N.º 20.910/32. 1. A Súmula Vinculante n.º 33 do Supremo Tribunal Federal assegurou o direito à aposentadoria especial de que tratava o artigo 40, § 4.º, inciso III, da Carta da República, na dicção dada pela EC n.º 47/05, aos servidores públicos que cumprirem o requisito temporal exigido no artigo 57 da Lei Federal n.º 8.213/91, ante o silêncio legislativo na regulamentação da matéria, que veio a ser superado pelo advento da Lei Complementar Estadual n.º 15.429/19 - editada em decurso da reforma previdenciária ultimada pela EC n.º 103/19 -, que introduziu, na Lei Complementar Estadual n.º 15.142/18, disciplina voltada a regular a aposentadoria especial por exposição a agentes insalubres ou perigosos. 2. Por meio da tese firmada no Tema n.º 888, o STF igualmente garantiu a percepção do abono de permanência previsto no artigo 40, § 19, da CF/88, na redação atribuída pela EC n.º 41/03, àqueles servidores que enfeixarem os requisitos da jubilação especial exigidos pelas normas do Regime Geral de Previdência Social até a edição da Lei n.º 15.429/19, a partir da qual o benefício em apreço será concedido à luz dos artigos 28, § 1.º, inciso II, e 34-A da Lei n.º 15.142/18. 3. A concessão do abono de permanência em face da aquisição do direito à aposentadoria especial não constitui óbice à posterior concessão de aposentadoria distinta, desde que cumpridos os requisitos exigidos para a modalidade de inativação mais vantajosa, consoante entendimento plasmado no Parecer n.º 20.844/23, não havendo igualmente óbice para a conversão do tempo especial em comum para essa finalidade no caso dos servidores que preencheram as exigências apostas no artigo 57 da Lei Federal n.º 8.213/91 antes do advento da EC n.º 103/19. 4. A conversão do tempo especial em comum não afeta a incidência da norma franquadora da concessão do abono de permanência já autorizado com esteio no correlato regramento especial. 5. Segundo orientação vertida no Parecer n.º 16.996/17, a concessão do abono de permanência não precede obrigatoriamente de requerimento do servidor interessado e, por essa razão, deve seu pagamento retroagir à data do enfeixamento dos requisitos legais de aquisição do direito à aposentadoria voluntária, respeitada a prescrição quinquenal. 6. Os artigos 4.º, 8.º e 9.º do Decreto n.º 20.910/32 disciplinam a interrupção e a suspensão do prazo prescricional no âmbito da Administração Pública, de observância tanto para requerimento formulado na via administrativa quanto na via judicial. 7. O abono de permanência, por ser direito dependente e consectário do direito à aposentadoria voluntária, e sendo esse negado pela Administração, deve seguir a mesma sorte do benefício de que é subordinado no que toca à aplicação das regras de interrupção e suspensão insertas no Decreto n.º 20.910/32. 8. Aos servidores destinatários da aposentadoria especial por exposição a agentes que prejudiquem sua saúde ou integridade física é permitida a concessão da gratificação de permanência de que trata o artigo 114 da Lei Estadual n.º 10.098/94, desde que observada a completude dos requisitos para essa modalidade de inativação, com fulcro no respectivo permissivo legal vigente à época de seu atendimento.

**Indexação**

GRATIFICAÇÃO DE PERMANÊNCIA. ABONO DE PERMANÊNCIA. APOSENTADORIA ESPECIAL. PRESCRIÇÃO. SUSPENSÃO. APOSENTADORIA.

**Legislação**

DF/20910. CF/1988/ART/40/4/III. CF/1988/EMENDA/47. LF/8213/ART/57. LC/15429. LC/15142. CF/1988/ART/40/19. LC/15142/ART/28/1. LC/15142/ART/34-A. DF/209110/ART/4. DF/209110/ART/8. DF/209110/ART/9 LC/10098/ART/114. LF/8213/ART/87. LF/9312/ART/57.

**Nome Origem**

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO

**OBS**VER PARECER: [20844](#); [16996](#); [18061](#). [Ver íntegra](#)**PARECER Nº 20.915/24**

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. DÚVIDAS ATINENTES À CONCESSÃO DE ABONO DE PERMANÊNCIA E GRATIFICAÇÃO DE PERMANÊNCIA A SERVIDOR PÚBLICO COM DIREITO À APOSENTADORIA ESPECIAL DECORRENTE DE EXPOSIÇÃO A AGENTES QUE PREJUDIQUEM SUA SAÚDE OU INTEGRIDADE FÍSICA ASSEGURADO NA VIA JUDICIAL. POSSIBILIDADE DE CONVERSÃO DO TEMPO ESPECIAL EM COMUM. INTERRUPTÃO E SUSPENSÃO DA PRESCRIÇÃO QUINQUENAL PREVISTA NO DECRETO N.º 20.910/32.

1. A Súmula Vinculante n.º 33 do Supremo Tribunal Federal assegurou o direito à aposentadoria especial de que tratava o artigo 40, § 4.º, inciso III, da Carta da República, na dicção dada pela EC n.º 47/05, aos servidores públicos que cumprirem o requisito temporal exigido no artigo 57 da Lei Federal n.º 8.213/91, ante o silêncio legislativo na regulamentação da matéria, que veio a ser superado pelo advento da Lei Complementar Estadual n.º 15.429/19 - editada em decurso da reforma previdenciária ultimada pela EC n.º 103/19 -, que introduziu, na Lei Complementar Estadual n.º 15.142/18, disciplina voltada a regular a aposentadoria especial por exposição a agentes insalubres ou perigosos.

2. Por meio da tese firmada no Tema n.º 888, o STF igualmente garantiu a percepção do abono de permanência previsto no artigo 40, § 19, da CF/88, na redação atribuída pela EC n.º 41/03, àqueles servidores que enfeixarem os requisitos da jubilação especial exigidos pelas normas do Regime Geral de Previdência Social até a edição da Lei n.º 15.429/19, a partir da qual o benefício em apreço será concedido à luz dos artigos 28, § 1.º, inciso II, e 34-A da Lei n.º 15.142/18.

3. A concessão do abono de permanência em face da aquisição do direito à aposentadoria especial não constitui óbice à posterior concessão de aposentadoria distinta, desde que cumpridos os requisitos exigidos para a modalidade de inativação mais vantajosa, consoante entendimento plasmado no PARECER n.º 20.844/23, não havendo igualmente óbice para a conversão do tempo especial em comum para essa finalidade no caso dos servidores que preencheram as exigências apostas no artigo 57 da Lei Federal n.º 8.213/91 antes do advento da EC n.º 103/19.

4. A conversão do tempo especial em comum não afeta a incidência da norma franqueadora da concessão do

**abono de permanência já autorizado com esteio no correlato regramento especial.**

**5. Segundo orientação vertida no Parecer n.º 16.996/17, a concessão do abono de permanência não precede obrigatoriamente de requerimento do servidor interessado e, por essa razão, deve seu pagamento retroagir à data do enfeixamento dos requisitos legais de aquisição do direito à aposentadoria voluntária, respeitada a prescrição quinquenal.**

**6. Os artigos 4.º, 8.º e 9.º do Decreto n.º 20.910/32 disciplinam a interrupção e a suspensão do prazo prescricional no âmbito da Administração Pública, de observância tanto para requerimento formulado na via administrativa quanto na via judicial.**

**7. O abono de permanência, por ser direito dependente e consectário do direito à aposentadoria voluntária, e sendo esse negado pela Administração, deve seguir a mesma sorte do benefício de que é subordinado no que toca à aplicação das regras de interrupção e suspensão insertas no Decreto n.º 20.910/32.**

**8. Aos servidores destinatários da aposentadoria especial por exposição a agentes que prejudiquem sua saúde ou integridade física é permitida a concessão da gratificação de permanência de que trata o artigo 114 da Lei Estadual n.º 10.098/94, desde que observada a completude dos requisitos para essa modalidade de inativação, com fulcro no respectivo permissivo legal vigente à época de seu atendimento.**

1. A Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) encaminha consulta jurídica acerca de concessão de abono de permanência a servidor que obteve direito, na via judicial, à aposentadoria especial em face de labor em condições que prejudiquem à saúde.

Relata que, no caso concreto, servidor ocupante do cargo de Técnico Tributário, após ter seu requerimento administrativo de aposentadoria indeferido, aforou demanda judicial em que afirma ter preenchido, em 16.12.2015, o requisito temporal de 25 anos de exercício em atividade que o expunha a agentes insalubres, conforme exige o artigo 57 da Lei Federal n.º 8.213/91, em aplicação da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF) n.º 33, circunstância que lhe franqueia direito à aposentadoria especial.

Com o julgamento de procedência do pedido, o servidor interessado, em 02.08.23, formula requerimento administrativo de concessão do abono de permanência, com pagamento retroativo a 17.12.2015.

Remetidos os autos à Procuradoria Setorial da PGE junto à SPGG, sua Assessoria Jurídica, após analisar o caso posto e esclarecer as dúvidas iniciais trazidas pelo Departamento Central de Gestão da Vida Funcional (DVIDA), apresenta os seguintes questionamentos:

(i) A partir de qual data ocorre a retroatividade do pagamento de abono de permanência?

(ii) O prazo prescricional é interrompido ou suspenso com o protocolo do processo administrativo?

(iii) Essa interrupção ou suspensão se refere ao protocolo do processo administrativo de aposentadoria ou de abono de permanência?

(iv) O servidor público pode receber o abono de permanência com fundamento no cumprimento dos requisitos da aposentadoria especial ao mesmo tempo em que solicita a conversão do tempo especial em comum para obter a aposentadoria comum?

(v) Realizando-se a conversão do tempo especial em comum, haveria alguma mudança no recebimento de abono de permanência embasado no cumprimento das condições da aposentadoria especial?

Com a chancela da Coordenadora Setorial do Sistema de Advocacia de Estado, a Titular da Pasta encaminha os autos à PGE.

Entrementes, a SPGG envia o processo administrativo eletrônico n.º 23/1000-0018484-7 a este Órgão Consultivo, em que noticia requerimento administrativo de concessão de abono de permanência elaborado por outro servidor Técnico Tributário que igualmente garantiu o direito à aposentadoria especial pela via judicial, anteriormente negado pela Administração, cujo requisito temporal de 25 anos se deu em 16.12.2015.

Nesses segundos autos, a consulente questiona se é possível a concessão do abono de permanência em face de reconhecimento judicial à aposentadoria especial, haja vista (i) a revogação do artigo 87 da Lei Federal n.º 8.213/91, (ii) a ausência de sua previsão na Súmula Vinculante n.º 33 do STF, e (iii) o não preenchimento dos requisitos contidos nos artigos 28, § 1.º, inciso II, e 34-A da Lei Estadual n.º 15.142/18.

Em complementação, a SPGG ainda remente consulta, no bojo do processo administrativo eletrônico n.º 23/1404-0017424-4, acerca possibilidade de concessão de gratificação de permanência a servidor que assegurou na via judicial o direito à aposentadoria especial pelas regras do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) insculpidas nos artigos 57 e 58 da Lei Federal n.º 8.213/91 e se, em caso positivo, haveria a necessidade de observância dos requisitos elencados no artigo 28, § 1.º, inciso II, da Lei n.º 15.142/18, especialmente a idade de 60 anos.

É, em apertada síntese, o relato.

2. A matéria atinente à aposentadoria do servidor público cujas atividades estão sujeitas a condições especiais que prejudiquem sua saúde ou integridade física vem regradada, com o advento da Emenda Constitucional n.º 103/19, no artigo 40, §§ 4.º e 4.º-C, verbis:

Art. 40. (...)

§ 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

(...)

§ 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, foi editada a Lei Complementar n.º 15.429/19, que alterou a Lei Complementar n.º 15.142/18 para incluir a disciplina da aposentadoria especial em exame nos seguintes termos:

Art. 28. O servidor público abrangido pelo RPPS/RS será aposentado: (Redação dada pela Lei Complementar n.º 15.429/19)

(...)

§ 1.º Os servidores públicos com direito à idade mínima ou tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria, nas formas dos §§ 4.º-A, 4.º-B, 4.º-C e 5.º do art. 40 da Constituição Federal, poderão se aposentar, observados os seguintes requisitos: (Redação dada pela Lei Complementar n.º 15.429/19)

(...)

II - o servidor cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação destes agentes, vedados a caracterização por categoria profissional ou ocupação e o enquadramento por periculosidade, aos 60 (sessenta) anos de idade, 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição e contribuição, 10 (dez) anos de efetivo exercício de serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo, na classe e no nível em que for concedida a aposentadoria; (Redação dada pela Lei Complementar n.º 15.429/19)

(...)

§ 2.º A aposentadoria do servidor de que trata o inciso II do § 1.º observará, adicionalmente, as condições e os requisitos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social, naquilo em que não conflitarem com as regras específicas aplicáveis ao RPPS/RS, vedada a conversão do tempo especial em comum. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 15.429/19)

Art. 28-A. Os proventos de aposentadoria no âmbito do RPPS/RS serão calculados de acordo com a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições ao Regime Próprio de Previdência Social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência. (Incluído pela Lei Complementar n.º 15.429/19)

§ 1.º A média a que se refere o “caput” será limitada ao valor máximo do salário de contribuição para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do Regime de Previdência Complementar ou que tenha exercido a opção correspondente, nos termos do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar n.º 15.429/19)

(...)

§ 5.º O valor do benefício da aposentadoria de que trata o inciso II do “caput” do art. 28 desta Lei Complementar corresponderá ao resultado do tempo de contribuição dividido por 20 (vinte) anos, limitado a um inteiro, multiplicado pelo valor apurado na forma do § 2.º,

ressalvado o caso de cumprimento de critérios de acesso para aposentadoria voluntária que resulte em situação mais favorável. (Incluído pela Lei Complementar n.º 15.429/19)

No entanto, antes da profunda e complexa reforma previdenciária promovida pela EC n.º 103/19, o benefício em estudo continha a seguinte previsão constitucional:

Art. 40. (...)

§ 4º. É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:

(...)

III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.

Dada a falta de regulamentação legislativa para o exercício desse direito, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante n.º 33:

Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica.

Com o avanço da análise da matéria, o STF igualmente assegurou a conversão do tempo especial em comum, mediante contagem diferenciada, ao servidor cujas atividades se enquadrem na hipótese do artigo 40, § 4º, inciso III, da Carta da República, na redação atribuída pela EC n.º 47/05, no bojo do Recurso Extraordinário n.º 1014286/SP (Tema n.º 942), julgado na sistemática da repercussão geral:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. APOSENTADORIA ESPECIAL DE SERVIDOR PÚBLICO. ARTIGO 40, § 4º, III, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PEDIDO DE AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO EM ATIVIDADES EXERCIDAS SOB CONDIÇÕES ESPECIAIS QUE PREJUDIQUEM A SAÚDE OU A INTEGRIDADE FÍSICA DO SERVIDOR, COM CONVERSÃO DO TEMPO ESPECIAL EM COMUM, MEDIANTE CONTAGEM DIFERENCIADA, PARA OBTENÇÃO DE OUTROS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. POSSIBILIDADE ATÉ A EDIÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 103/2019. DIREITO INTERTEMPORAL. APÓS A EDIÇÃO DA EC 103/2019, O DIREITO À CONVERSÃO OBEDECERÁ À LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR DOS ENTES FEDERADOS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONFERIDA PELO ART. 40, § 4º-C DA CRFB.

1. A Constituição impõe a construção de critérios diferenciados para o cômputo do tempo de serviço em condições de prejuízo à saúde ou à integridade física, conforme permite verificar a interpretação sistemática e teleológica do art. 40, § 4º, CRFB.

2. Desde a edição das Emendas Constitucionais 20/1998 e 47/2005, não há mais dúvida acerca da efetiva existência do direito constitucional daqueles que laboraram em condições especiais à submissão a requisitos e critérios diferenciados para alcançar a aposentadoria. Nesse sentido é a orientação desta Suprema Corte, cristalizada no verbete de n.º 33 da Súmula da Jurisprudência Vinculante: “Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica.”

3. Ao permitir a norma constitucional a aposentadoria especial com tempo reduzido de contribuição, verifica-se que reconhece os danos impostos a quem laborou em parte ou na integralidade de sua vida contributiva sob condições nocivas, de modo que nesse contexto o fator de conversão do tempo especial em comum opera como preceito de isonomia, equilibrando a compensação pelos riscos impostos. A conversão surge, destarte, como consectário lógico da isonomia na proteção dos trabalhadores expostos a agentes nocivos.

4. Após a EC 103/2019, o § 4º-C do art. 40 da Constituição, passou a dispor que o ente federado poderá estabelecer por lei complementar idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação. Não há vedação expressa ao direito à conversão do tempo comum em especial, que poderá ser disposta em normativa local pelos entes federados, tal como operou a legislação federal em relação aos filiados ao RGPS, nos termos do art. 57, da Lei 8213/91.

5. Recurso extraordinário desprovido, com fixação da seguinte tese: “Até a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, o direito à conversão, em tempo comum, do prestado sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física de servidor público decorre da previsão de adoção de requisitos e critérios diferenciados para a jubilação daquele enquadrado na hipótese prevista no então vigente inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição da República, devendo ser aplicadas as normas do regime geral de previdência social relativas à aposentadoria especial contidas na Lei 8.213/1991 para viabilizar sua concretização enquanto não sobrevier lei complementar disciplinadora da matéria. Após a vigência da EC n.º 103/2019, o direito à conversão em tempo comum, do prestado sob condições especiais pelos servidores obedecerá à legislação complementar dos entes federados, nos termos da competência conferida pelo art. 40, § 4º-C, da Constituição da República”.(RE 1014286, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 31-08-2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-235 DIVULG 23-09-2020 PUBLIC 24-09-2020)

Portanto, em resumo, tem-se que é permitida a aposentadoria especial pelo regramento do RGPS aos servidores que cumprirem os requisitos dispostos no artigo 57 da Lei Federal n.º 9.312/91 antes do regramento trazido pela Lei Estadual n.º 15.429/19, sendo-lhe, ainda, garantida a conversão do tempo especial em comum até o advento da EC n.º 103/19.

De outro giro, em relação à concessão de abono de permanência para os servidores com direito à aposentadoria especial pelas regras do RGPS, o STF de igual forma firmou tese no sentido da aplicabilidade do artigo 40, § 19, da Constituição Federal, na redação conferida pela EC n.º 41/03, por meio do julgamento do Tema n.º 888:

ADMINISTRATIVO E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDOR PÚBLICO EM ATIVIDADE APÓS O PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DE APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA ESPECIAL. CONCESSÃO DO ABONO DE PERMANÊNCIA. LEGITIMIDADE.

1. É legítimo o pagamento do abono de permanência previsto no art. 40, § 19, da Constituição Federal ao servidor público que opte por permanecer em atividade após o preenchimento dos requisitos para a concessão da aposentadoria voluntária especial (art. 40, § 4º, da Carta Magna).

2. Agravo conhecido para negar provimento ao recurso extraordinário, com o reconhecimento da repercussão geral do tema e a reafirmação da jurisprudência sobre a matéria.(ARE 954408 RG, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 14-04-2016,

ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-077 DIVULG 20-04-2016 PUBLIC 22-04-2016)

À conta dessa interpretação, a jurisprudência administrativa foi revisada por intermédio do PARECER n.º 16.996/17, estando sua ementa vazada nas seguintes letras:

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

Com o direito à percepção do abono de permanência igualmente reconhecido aos servidores aptos à aposentadoria especial, a orientação suso assentou, ainda, a desnecessidade de requerimento administrativo para sua concessão, consoante emerge do seguinte excerto:

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

Importante, também, trazer à baila a análise da matéria pertinente ao abono de permanência, ante a nova ordem previdenciária levada a efeito pela EC n.º 103/19, veiculada no PARECER n.º 18.061/20, notadamente no que tange à aplicação do regime até então vigente para aqueles servidores que enfeixarem os requisitos de inativação voluntária antes da alteração constitucional:

ABONO DE PERMANÊNCIA. EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL Nº 103/2019. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 15.429/2019.

a) Os servidores públicos estaduais que tenham preenchidos os requisitos para a aposentadoria voluntária com base no art. 40, inciso III, "a", bem como com fundamento nos artigos 2º e 6º da EC nº 41/03 e artigo 3º da EC nº 47/05 até a data da publicação da Lei Complementar Estadual nº 15.429/2019 e que tenham optado por permanecer em atividade fazem jus à concessão do abono de permanência nos termos das normas então vigentes retroativamente à data em que preenchidos os requisitos para a inativação voluntária, nos termos do PARECER 16.996/17 e do Decreto nº 53.665/2017, aplicando-se, a partir do advento da referida lei, o abono de permanência previsto no §3º do artigo 3º da EC nº 103/2019 até que sobrevenha lei estadual que discipline a matéria quanto aos servidores públicos estaduais que tenham ingressado em cargo efetivo anteriormente à LC-RS 15.429/2019;

b) Aos servidores públicos que tenham preenchido os requisitos para a inativação até a publicação da Lei Complementar nº 15.453, em 18 de fevereiro de 2020, a qual dispõe sobre a aposentadoria especial de que trata o §4º-B do artigo 40 da Constituição Federal, introduzido pela EC nº 103/2019, e que tenham optado por permanecer em atividade, mantém-se a orientação traçada no PARECER 16.996/17 no sentido “de se reconhecer o direito à percepção do abono de permanência aos servidores que preencham os requisitos para a concessão da aposentadoria especial prevista no §4º do art. 40 da Constituição Federal”. De igual forma, a partir da publicação da LC-RS nº 15.453/2020, entende-se aplicável o abono de permanência previsto no §3º do artigo 3º da EC nº 103/2019 até que seja editada lei estadual que discipline a concessão do abono de permanência aos servidores estaduais que fazem jus à aposentadoria especial.

c) O abono de permanência previsto no §1º do artigo 3º da Emenda Constituição nº 41/03 segue hígido, haja vista não ter sido revogado pelo inciso III do artigo 35 da EC nº 103/2019.

É nesse contexto, pois, que serão abordadas as dúvidas ventiladas pela Pasta consulente.

Deveras, nos dois casos concretos que deflagrem os questionamentos em apreço, os servidores obtiveram na via judicial o direito de se aposentar pelas regras do RGPS, haja vista terem cumprido o requisito temporal de 25 anos de serviço em exercício de atividade nociva à saúde de que trata o artigo 57 da Lei Federal n.º 8.213/91, em 16.12.15.

Primeiramente, no que toca ao questionamento formulado no Proa n.º 23/1000-0018484-7, o fato de a Súmula vinculante n.º 33 do STF não conter previsão acerca da concessão de abono de permanência aos servidores com direito à aposentadoria especial não constitui óbice ao seu exercício, haja vista ter a Excelsa Corte expressamente assegurado, no Tema n.º 888, a aplicação do artigo 40, § 19, da CF/88 a essa modalidade de inativação, acepção essa reiterada no PARECER n.º 16.996/17, não havendo falar, por conseguinte, de incidência ou não do revogado artigo 87 da Lei Federal n.º 8.213/91.

Da mesma forma, para as hipóteses como as ora em estudo, ou seja, preenchimento dos requisitos de aposentadoria especial pelo regramento do RGPS em data anterior à vigência da Lei n.º 15.429/19, fica afastada a observância dos comandos dispostos nos artigos 28, § 1.º, inciso II, e 34-A da Lei Estadual n.º 15.142/18, estando garantida a aplicação das regras até então vigentes, conforme instrução vertida no PARECER n.º 18.061/20.

De outra banda, no que tange às indagações agitadas no vertente Proa, cumpre consignar, inicialmente, que o PARECER n.º 20.844/23 indica que a percepção de abono de permanência por determinada regra de jubilação não arreda o direito do servidor público de se aposentar por modalidade distinta, conforme ressei da passagem que segue:

E da redação das normas de regência supra referidas, em especial o disposto no § 19 do artigo 40 da Constituição Federal (redação da EC nº 103/19) e no artigo 34-A da LC nº 15.142 (inserido pela LC nº 15.429/19), extrai-se que, para a concessão do abono de permanência, necessário que o servidor tenha cumprido as exigências para a concessão de aposentadoria voluntária e opte por permanecer em atividade, ou seja, uma vez preenchidos os requisitos para obtenção de alguma das modalidades de aposentadoria voluntária subsistentes e não requerida a aposentadoria, o servidor passa a fazer jus à percepção do abono a contar da data em que implementou as condições, conforme assentado no PARECER nº 16.996/17.

As disposições constitucionais e legais, portanto, não contemplam qualquer regra da qual possa ser extraída interpretação de que o servidor, ao perceber o abono de permanência,

restará obrigado a inativar-se pela mesma regra de inativação voluntária que conferiu suporte à percepção do benefício, descabendo ao intérprete criar restrição não prevista expressamente na norma.

Em realidade, para efeito de percepção de abono de permanência, a Administração deve apenas aferir a plena adequação entre alguma das regras formais de regência da aposentadoria voluntária e a situação funcional efetivamente detida pelo servidor em atividade, constituindo direito deste, ao tempo do exercício do direito à inativação, optar pela regra que melhor lhe aprouver, dentre aquelas para as quais tenha cumprido todos os requisitos, uma vez que, ao permanecer em atividade, continuará computando tempo de contribuição, que poderá acarretar o enquadramento em outra regra vigente de inativação voluntária.

Com efeito, a opção pela regra de regência da aposentadoria, dentre as aplicáveis, ocorre apenas no momento em que o servidor exercita seu direito, formulando o pedido de aposentadoria; antes disso, a incidência da regra é meramente em tese ou potencial, ainda que dessa potencialidade eventualmente decorra a percepção de alguma vantagem ou benefício funcional.

E a interpretação ora preconizada encontra amparo no Anexo I da Portaria MTP nº 1.467, de 02 junho de 2022, que "Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019.", cujo artigo 12, em seu parágrafo 5º, dispõe:

Art. 12 - (...)

§ 5º O recebimento do abono de permanência pelo servidor que cumpriu todos os requisitos para obtenção da aposentadoria voluntária em qualquer regra não constitui impedimento à concessão do benefício de acordo com outra regra, desde que cumpridos os requisitos previstos para a hipótese, garantida ao segurado a opção pela que entender mais vantajosa.

Na parte final da orientação, a parecerista traz a lume importante precedente lançado pelo plenário Tribunal de Contas da União (TCU) no bojo da consulta TC n.º 006.768/2023-7 formulada pelo Conselho da Justiça Federal, cuja ementa possui o seguinte teor:

SUMÁRIO: CONSULTA. CJF. INDAGAÇÃO QUANTO AO DIREITO À PERCEPÇÃO DO ABONO PERMANÊNCIA APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À APOSENTADORIA ESPECIAL DECORRENTE DE EFETIVA EXPOSIÇÃO A AGENTES QUÍMICOS, FÍSICOS E BIOLÓGICOS PREJUDICIAIS À SAÚDE, OU ASSOCIAÇÃO DESSES AGENTES, COM BASE NA SÚMULA VINCULANTE 33, E POSSIBILIDADE DE POSTERIOR JUBILAÇÃO VOLUNTÁRIA COM PARIDADE E INTEGRALIDADE, SE PREENCHIDOS OS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS À ESPÉCIE. CONHECIMENTO. RESPOSTAS AFIRMATIVAS. CIÊNCIA.

1. O servidor em atividade que tenha cumprido os requisitos para a aposentadoria especial, inclusive a decorrente de efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, tem direito ao abono de permanência enquanto permanecer no cargo, independentemente de a aquisição do direito haver ocorrido antes ou depois da promulgação da Emenda Constitucional 103/2019.

2. O recebimento do abono de permanência pelo servidor que cumpriu todos os requisitos para obtenção da aposentadoria voluntária em qualquer regra, incluindo a

modalidade especial decorrente de efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, não constitui impedimento à futura concessão de aposentadoria sob outro fundamento que o segurado entender mais vantajoso, desde que cumpridos os requisitos necessários à concessão, o que abrange as hipóteses do art. 4º, §6º, inciso I, c/c §7º, inciso I, e do art. 20, §2º, inciso I, c/c §3º, inciso I, da Emenda Constitucional 103/2019 (integralidade e paridade de proventos).

Veja-se que o caso levado à consulta do TCU gira em torno da implementação dos requisitos para aposentadoria especial por exposição a agentes hostis à saúde ou integridade física, subsequente percepção do abono de permanência e posterior jubileamento com amparo em outro regramento mais vantajoso, mediante observância dos respectivos requisitos legais.

Com efeito, e para o que aqui importa, estando autorizada a percepção de abono de permanência pelas normas regentes da aposentadoria voluntária especial sem prejuízo de futura jubilação à conta de regramento diverso mais benéfico, por ilação lógica, óbice não há para que se proceda à conversão do tempo especial em comum a fim de atingimento desse objetivo.

Outrossim, a partir do entendimento assentado no PARECER n.º 20.844/23, tem-se que, por decorrência lógica, a conversão de tempo especial em comum não afeta o lastro legal de percepção do abono de permanência já concedido com base no correlato regramento especial.

Lado outro, tendo como guiamento preliminar o norte desvelado pelo PARECER n.º 16.996/17, no que concerne ao termo inicial de pagamento do abono de permanência a servidor que garantiu o direito à aposentadoria especial na via judicial, há que se ponderar, de largada, que o benefício pago como incentivo à continuidade na ativa é umbilicalmente dependente do ateste de preenchimento dos requisitos exigidos para determinada modalidade de inativação, e nessa ordem, seu exercício não pode ser vindicado autonomamente.

Sendo assim, uma vez ajuizada ação judicial em que se discute o direito subjacente à aposentadoria especial negado na via administrativa, mesma sorte deve seguir seu consectário direito ao pagamento de abono de permanência no que tange à aplicação da interrupção e da suspensão da prescrição dispostas no Decreto n.º 20.910/32, que assim disciplina o trato da matéria:

Art. 3º Quando o pagamento se dividir por dias, meses ou anos, a prescrição atingirá progressivamente as prestações à medida que completarem os prazos estabelecidos pelo presente decreto.

Art. 4º Não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, ao reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la.

Parágrafo único. A suspensão da prescrição, neste caso, verificar-se-á pela entrada do requerimento do titular do direito ou do credor nos livros ou protocolos das repartições públicas, com designação do dia, mês e ano.

(...)

Art. 8º A prescrição somente poderá ser interrompida uma vez.

Art. 9º A prescrição interrompida recomeça a correr, pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu ou do último ato ou termo do respectivo processo.

Portanto, o requerimento administrativo de concessão de aposentadoria especial interrompe o prazo prescricional de que trata o artigo 3.º supra, que igualmente ficará suspenso enquanto perdurar sua tramitação, nos termos do artigo 4.º do Decreto n.º 20.910/32, compreensão que deve ser trasladada para pleito levado à discussão judicial, devendo tais balizadores ser aplicados no momento do pagamento do abono de permanência, consoante acima preconizado.

Com isso, passa-se ao exame das últimas perguntas apresentadas no Proa n.º 23/1404-0017424-4.

A gratificação de permanência vem prevista no artigo 114 da Lei n.º 10.098/94, na redação atribuída pelas Leis n.º 13.925/12 e 15.450/20:

Art. 114. Ao servidor que adquirir direito à aposentadoria voluntária com proventos integrais e cuja permanência no desempenho de suas funções for julgada conveniente e oportuna para o serviço público estadual poderá ser deferida, por ato do Governador, uma gratificação de permanência em serviço de valor correspondente a 10% (dez por cento) do seu vencimento básico. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 15.450/20)

§ 1.º Fica assegurado o valor correspondente ao do vencimento básico do Padrão 16 do Quadro Geral dos Funcionários Públicos do Estado, proporcional à carga horária, quando a aplicação do disposto no “caput” deste artigo resultar em um valor de gratificação inferior ao desse vencimento básico. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 13.925/12)

§ 2.º A gratificação de que trata este artigo tem natureza precária e transitória e não servirá de base de cálculo para nenhuma vantagem, nem será incorporada aos vencimentos ou proventos da inatividade. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 13.925/12)

§ 3.º A gratificação de que trata este artigo será deferida por um período máximo de dois anos, sendo admitidas renovações por igual período, mediante iniciativa da chefia imediata do servidor, ratificada pelo Titular da Pasta a que estiver vinculado o órgão ou entidade, e juízo de conveniência e oportunidade do Governador. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 13.925/12)

§ 4.º O servidor, a quem for deferida a gratificação de que trata o “caput” deste artigo, poderá ser chamado a prestar serviço em local diverso de sua lotação durante o período da concessão da gratificação de permanência em serviço. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 13.925/12)

§ 5.º Não se aplica o disposto no “caput” aos servidores que percebam remuneração na forma de subsídio conforme o disposto nos §§ 4.º e 8.º do art. 39 da Constituição Federal. (Incluída pela Lei Complementar n.º 15.450/20)

Com efeito, o benefício em tela possui natureza estatutária, remuneratória, precária e transitória, constituindo em acréscimo pecuniário alcançado a servidor ao qual a Administração, em juízo discricionário, entender conveniente a manutenção no serviço ativo após o preenchimento do único requisito obrigatório declinado no caput do artigo 114: direito à aposentadoria voluntária com proventos integrais.

Aqui vale um esclarecimento no que respeita à expressão "proventos integrais", que deve ser definida no contexto de contraposição à aposentadoria voluntária com proventos proporcionais e não na concepção do instituto da integralidade ainda vigente nas regras previdenciárias de transição.

Sobre o tema, eis a lição de Eduardo R. Dias e José L. M. de Macêdo:

Não confundir proventos integrais com integralidade da base de cálculo dos proventos. O valor da aposentadoria é encontrado aplicando-se um percentual sobre uma base de cálculo. Essa base de cálculo, com a Emenda Constitucional 41/2003, deixou de ser a remuneração integral do cargo efetivo. Quando o percentual incidente sobre a base de cálculo (seja a remuneração integral ou não) for igual a 100%, afirma-se que os proventos da aposentadoria serão integrais. Quando o percentual for inferior a 100%, tem-se a aposentadoria com proventos proporcionais. A Emenda Constitucional 41/2003, desse modo, extinguiu a integralidade (remuneração integral do cargo efetivo) da base de cálculo da aposentadoria, mas não os proventos integrais (permanece a existência de aposentadoria com proventos integrais, ou seja, com a aplicação do percentual de 100% sobre a base de cálculo da aposentadoria). (Nova Previdência Social do Servidor Público. 2ª Edição. São Paulo: Método, 2007. p. 119. nota 11)

Destarte, o servidor público com direito à aposentadoria especial, ainda que advindo de reconhecimento por comando judicial, pode ser destinatário do benefício de que trata o artigo 114 da Lei n.º 10.098/94, desde que observada a completude dos requisitos para essa modalidade de inativação, com fulcro no respectivo permissivo legal vigente à época de seu enfeixamento.

Dito de outro modo, a Administração Pública, em juízo de conveniência e oportunidade, pode, a bem do interesse público, conceder gratificação de permanência a servidor público com direito à aposentadoria especial, devendo ser observados, para tanto, os requisitos necessários para a jubilação especial conforme dispostos na legislação de regência à época em que foram atendidos.

3. À vista de todo o exposto, traçam-se as seguintes conclusões:

a) A Súmula Vinculante n.º 33 do Supremo Tribunal Federal assegurou o direito à aposentadoria especial de que tratava o artigo 40, § 4.º, inciso III, da Carta da República, na dicção dada pela EC n.º 47/05, aos servidores públicos que cumprirem o requisito temporal exigido no artigo 57 da Lei Federal n.º 8.213/91, ante o silêncio legislativo na regulamentação da matéria, que veio a ser superado pelo advento da Lei Complementar Estadual n.º 15.429/19 - editada em decurso da reforma previdenciária ultimada pela EC n.º 103/19 -, que introduziu, na Lei Complementar Estadual n.º 15.142/18, disciplina voltada a regular a aposentadoria especial por exposição a agentes insalubres ou perigosos;

b) Por meio da tese firmada no Tema n.º 888, o STF igualmente garantiu a percepção do abono de permanência previsto no artigo 40, § 19, da CF/88, na redação atribuída pela EC n.º 41/03, àqueles servidores que enfeixarem os requisitos da jubilação especial exigidos pelas normas do Regime Geral de Previdência Social até a edição da Lei n.º 15.429/19, a partir da qual o benefício em apreço será concedido à luz dos artigos 28, § 1.º, inciso II, e 34-A da Lei n.º 15.142/18;

c) A concessão do abono de permanência em face da aquisição do direito à aposentadoria especial não constitui óbice à posterior concessão de aposentadoria distinta, desde que cumpridos os requisitos exigidos para a modalidade de inativação mais vantajosa, consoante entendimento plasmado no PARECER n.º 20.844/23, não havendo igualmente óbice

para a conversão do tempo especial em comum para essa finalidade no caso dos servidores que preencheram as exigências apostas no artigo 57 da Lei Federal n.º 8.213/91 antes do advento da EC n.º 103/19;

d) A conversão do tempo especial em comum não afeta a incidência da norma franqueadora da concessão do abono de permanência já autorizado com esteio no correlato regramento especial;

e) Segundo orientação vertida no PARECER n.º 16.996/17, a concessão do abono de permanência não precede obrigatoriamente de requerimento do servidor interessado e, por essa razão, deve seu pagamento retroagir à data do enfeixamento dos requisitos legais de aquisição do direito à aposentadoria voluntária, respeitada a prescrição quinquenal;

f) Os artigos 4.º, 8.º e 9.º do Decreto n.º 20.910/32 disciplinam a interrupção e a suspensão do prazo prescricional no âmbito da Administração Pública, de observância tanto para requerimento formulado na via administrativa quanto na via judicial;

g) O abono de permanência, por ser direito dependente e consectário do direito à aposentadoria voluntária, e sendo esse negado pela Administração, deve seguir a mesma sorte do benefício de que é subordinado no que toca à aplicação das regras de interrupção e suspensão insertas no Decreto n.º 20.910/32;

h) Aos servidores destinatários da aposentadoria especial por exposição a agentes que prejudiquem sua saúde ou integridade física é permitida a concessão da gratificação de permanência de que trata o artigo 114 da Lei Estadual n.º 10.098/94, desde que observada a completude dos requisitos para essa modalidade de inativação, com fulcro no respectivo permissivo legal vigente à época de seu atendimento.

É o parecer.

Porto Alegre, 08 de outubro de 2024.

Anne Pizzato Perrot,

Procuradora do Estado.

**NUP 00100.000472/2023-39**

**PROA 23/1404-0021868-3**

**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

**NUP 00100.000472/2023-39  
PROA 23/1404-0021868-3**

PARECER JURÍDICO

O PROCURADOR-GERAL DO ESTADO, no uso de suas atribuições, aprova o PARECER da CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA, de autoria da Procuradora do

Estado ANNE PIZZATO PERROT, cujas conclusões adota para responder a CONSULTA formulada pela SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO.

Restitua-se à Procuradoria Setorial junto à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,

**Procurador-Geral do Estado.**

