



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

PROCESSO: nº 1204-002629/2012.

INTERESSADO: **Gabinete do Procurador-Geral do Estado.**

ASSUNTO: súmula administrativa nº 17.

PARECER PGE/CE.00.015/2012.

EMENTA- CONSTITUCIONAL.
ADMINISTRATIVO. PREVIDENCIÁRIO.
APOSENTADORIA ESPECIAL E ABONO DE
PERMANÊNCIA. § 19 DO ART. 40 DA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SÚMULA 17 DA
PGE.

I - Possibilidade de reexame da Súmula 17, na forma prevista no Decreto nº 4.804, de 2010.

II - Entendimentos, inclusive do TCU, no corpo do parecer. Audiência, necessária, da Procuradoria Administrativa.

Cuidam os autos de expediente remetido ao Centro de Estudos pelo Subprocurador-Geral do Estado, Dr. JOSÉ CLÁUDIO ATAÍDE ACIOLY, onde solicita os "bons préstimos do Centro de Estudos desta PGE, no sentido de enviar os Ps. 1204-4966 e 1204-181/12, que tratam das Súmulas recentemente aprovadas, especialmente no tocante à Súmula nº 17."

2. Acoplado aos autos pode-se ver decisão da 18ª Vara Cível da Capital - Fazenda Pública Estadual, acerca de "Ação Ordinária de Concessão de Abono de Permanência com Pedido de Ressarcimento de Valores e Tutela Antecipada em face do Estado de Alagoas que denegou, em virtude de parecer da Procuradoria-Geral do Estado, o pedido de concessão de abono de permanência."

3. Prescreve a decisão que "a lei em questão foi recepcionada pela Constituição Federal em todos os seus termos e que, todos os policiais poderão requerer a aposentadoria, com proventos integrais, após completar 30 anos de serviço ou 20 de atividade policial somando-se mais dez anos em outra atividade. Poderá ainda, o ocupante de função policial, optar por continuar desempenhando suas funções, tendo, em contrapartida, direito ao abono de permanência no valor da contribuição previdenciária. Aplicando-se, portanto, ao caso em análise."



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

4. E, por fim, estabelece a decisão: "ante o exposto, defiro pedido de tutela antecipada, para determinar ao Estado de Alagoas dê efetivo cumprimento ao art. 40, § 19 da CRFB, concedendo ao autor abono de permanência, nos termos requeridos."

5. Conforme se pode perceber, o caso discutido nos autos diz respeito se os servidores sujeitos à aposentadoria especial, no caso os policiais civis, desde que tenham preenchido os requisitos para se aposentar voluntariamente com base em lei (no caso a Lei Complementar Estadual nº 28, de 10 de setembro de 2010), caso optem por continuar em atividade, têm direito à percepção do abono de permanência.

6. É o **problema** central que emerge nos autos, e que o presente estudo tentará **responder**.

7. No âmbito da Procuradoria-Geral do Estado, conforme visto nos excertos transcritos da sentença, impera o entendimento de que no caso de aposentadoria especial, não cabe abono de permanência. O assunto, inclusive, encontra-se sumulado. Eis:

Súmula Administrativa nº17/2012, de 17 de janeiro de 2012

O PROCURADOR-GERAL DO ESTADO, no uso da atribuição que lhe confere o art.11, incisos I e XII, c/c o art. 7º, inciso XIII, e art. 4º, inciso X, da Lei Complementar nº 07, de 18 de julho de 1991, edita a presente Súmula Administrativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos do Estado de Alagoas, a ser publicada, no órgão oficial de imprensa do Estado, por duas vezes sucessivas:

"Não cabe abono de permanência para os servidores públicos que façam jus à aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 4º, da Constituição Federal por falta de previsão constitucional específica."

LEGISLAÇÃO: ART.40, § 19, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.
REFERÊNCIA: PARECER PGE/PA-00-244/2010, APROVADO - DOE DE 22/02/2010.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO, Procuradoria Administrativa, em Maceió, 17 de janeiro de 2012.

8. Em audiência com o Subprocurador-Geral do Estado, ficou entendido, após esclarecimentos, que os Processos nº 1204-



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

4966 e nº 1204-181/12, cuidam de consulta formulada pelo Egrégio Conselho Superior da Procuradoria-Geral do Estado, acerca de alguns anteprojetos de súmulas que serão apreciados pelo colegiado. O desejo do Subprocurador-Geral consiste em saber da possibilidade de modificação da Súmula nº 17, já transcrita, pelo menos no que concerne à situação do policial civil.

É o **Relatório**.

Mérito.

I - A SÚMULA 17 E SUA POSSÍVEL MODIFICAÇÃO

9. O Decreto Estadual nº 4.804, de 24 de fevereiro de 2010, com a redação do Decreto Estadual nº 8.725, de 5 de novembro de 2010, dispõe sobre a elaboração e o reexame de súmulas:

Art. 50. As súmulas de jurisprudência administrativa, editadas pelo Procurador-Geral do Estado, após publicadas na imprensa oficial, vinculam obrigatoriamente todos os órgãos da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, conforme o procedimento previsto neste Decreto.

(...)

§ 2º O procedimento sumular, ou seu reexame, poderá ser iniciado pelo Procurador-Geral do Estado ou pelo Conselho Superior da Procuradoria Geral do Estado, seguindo o estipulado neste Decreto.

10. No presente caso o quê se pretende é o reexame da Súmula nº 17, já transcrita neste parecer linhas acima. Após audiência com o Subprocurador-Geral do Estado, fora a mim solicitado estudo acerca da mencionada súmula.

11. Antes de tecer comentários sobre a súmula, insta deixar evidente que como a matéria é atinente à competência da Procuradoria Administrativa, deve o tema ser analisado por essa unidade operativa, conforme dispõe o parágrafo único do art. 24 do Decreto Estadual nº 4.808, de 2010:

Art. 24. São atribuições da Procuradoria Administrativa:

(...)

Parágrafo único. Será obrigatória a manifestação prévia da Procuradoria Administrativa nos expedientes que versem sobre edição de súmulas para uniformização da jurisprudência administrativa e extensão administrativa da eficácia de decisões judiciais reiteradas, nos assuntos de sua competência.



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

12. Destarte, o procedimento de reexame da Súmula 17 poderá ser iniciado pelo Procurador-Geral do Estado (Art. 50, § 2º, do Decreto Estadual nº 4.804, de 2010), ouvida a Procuradoria Administrativa (Art. 24, Parágrafo único, do Decreto Estadual nº 4.804, de 2010).

II - A APOSENTADORIA ESPECIAL E O ABONO PERMANÊNCIA

13. O abono de permanência previsto no § 19 do art. 40 da Constituição Federal, cuida de parcela remuneratória de valor equivalente ao da contribuição previdenciária do servidor e deve ser pago quanto esse, tendo preenchido os requisitos para a aposentação voluntária, opte por permanecer em atividade.¹

14. Trata-se de regra geral² que tem por teleologia permitir que servidores públicos ainda em condições laborais, mesmo atendidas as condições para a inatividade voluntária, permaneçam em atividade, o que gera ganho para o serviço público (em termos de qualidade do serviço, haja vista a experiência do servidor) e economia para os cofres públicos (evita despesas de pessoal). É que o servidor que cumpre as condições para a aposentadoria voluntária geralmente constitui mão-de-obra experiente no servidor público, com conhecimento e domínio de suas funções que só o tempo pode permitir. Ademais, a retribuição por sua permanência em atividade correspondente, apenas, ao valor de sua contribuição previdenciária, valor inferior ao da remuneração do cargo de ingresso,³ que seria necessário no caso de vacância do cargo com a aposentadoria.

¹ A Constituição Federal, após a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, prevê o abono de permanência em três dispositivos: (i) no art. 40, § 19; (ii) no art. 2º, § 5º (da emenda), e; (iii) no art. 3º, § 1º (da emenda). Não tem mais caráter tributário, porquanto não se trata mais de isenção, ou mesmo imunidade. Mas de adicional remuneratório equivalente ao valor da contribuição previdenciária do servidor.

² Que no caso é aquela que se predispõe a ser aplicada de forma federativamente uniforme.

³ "A lógica do abono reside na economia que a permanência do servidor traz para o orçamento da previdência do regime próprio. Quando o servidor, que completou os pressupostos da aposentação integral voluntária, permanece no trabalho, a Administração economiza duas vezes: por não ter que pagar a aposentadoria e também por não ter que pagar remuneração para o servidor que será investido no cargo público no lugar daquele que se aposentou. Além disso, o Poder Público pode estar perdendo um servidor experiente e terá que substituí-lo por outro que, possivelmente, terá que passar por processo de treinamento até possuir a experiência do anterior". BRUNO SÁ FREIRE MARTINS, **Direito Constitucional Previdenciário do Servidor Público**, editora LTR, São Paulo, 2006, p. 127.



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS

15. A questão que se coloca é saber se há razão suficiente que justifique racionalmente a leitura restrita do dispositivo que prevê o abono de permanência de modo a impedir a sua aplicação aos servidores que, exercendo atividades de risco ou sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, façam jus a aposentadoria com critérios diferenciados, como é o caso dos policiais civis, conforme prevê a Constituição Federal e, no caso de Alagoas,⁴ a Lei Complementar n° 28, de 10 de setembro de 2010.

16. Dispõe a Constituição Federal:

§ 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.⁵

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no caput, 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 art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal.⁶

17. É possível se concluir que a remissão às regras gerais para a aposentadoria excluiria do seu campo de incidência as aposentadorias especiais? Ou pelo contrário, a leitura da Constituição permitiria uma interpretação sistemática que levasse em conta uma espécie de teleologia da regra constitucional? De modo a contemplar todos os casos de aposentadoria voluntária? Não se deve esquecer que o "texto constitucional fixou apenas *dois requisitos* para que o servidor faça jus ao abono de permanência: (1º) *ter preenchido as condições* para a aposentadoria voluntária; (2º) *optar por continuar em atividade.*"⁷ (destaques no original)

⁴ No âmbito da União a Lei Complementar n° 51, de 1985.

⁵ Do art. 40 da Constituição Federal, parte permanente.

⁶ Do art. 2º da Emenda Constitucional n° 41, de 2003.

⁷ JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, **Manual de Direito Administrativo**, 25ª edição, editora Atlas, São Paulo, p. 694.



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

18. Ao enfrentar o tema, a Advocacia-Geral da União por meio da **NOTA N° AGU/DJ-/2008** após entendimentos divergentes, argumenta que a regra geral foi estabelecida não como restrição do benefício aos servidores, mas como instrumento de **política administrativa** capaz de viabilizar a redução do *déficit* do sistema previdenciário, não havendo justificativa para deixar de aplicá-la aos servidores policiais.

19. Não obstante a regra da aposentadoria especial pudesse estipular requisitos próprios e consequências diferenciadas para os servidores que exerçam atividades de risco ou sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, no caso concreto, ela se limitou a estabelecer prazos diferenciados para a aposentadoria voluntária e a compulsória, nada estabelecendo em relação a outras consequências.

20. No caso de Alagoas, a Lei Complementar n° 28, que é de 10 de setembro de 2010, após a Constituição de 1988, portanto, apenas fixou o tempo para a aposentadoria, e **definiu** estipulativamente qual seria a **extensão denotativa** da expressão "**atividades de risco**". Nada prescreveu sobre outras questões, como por exemplo, a proibição da percepção do abono de permanência.

"Art. 1° Para a obtenção da aposentadoria especial, de que trata esta Lei Complementar, os servidores que integram as Carreiras do Quadro da Polícia Civil do Estado de Alagoas, deverão se aposentar, com proventos integrais, após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que contem com pelo menos 20 (vinte) anos de efetiva atividade de risco"

21. Ademais, trilhando o raciocínio da AGU, o regime de previdência a que se submetem os servidores de que trata o art 40 da Constituição Federal é um só:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS

22. Trata-se de regime único, de caráter contributivo e solidário que deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

23. O § 4º do art. 40 da Constituição Federal apenas tratou de estabelecer à adição de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime único de que trata o *caput*, ressalvados os casos de servidores: 1) portadores de deficiência; 2) que exerçam atividades de risco; e 3) cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Tudo nos termos definidos em leis complementares.

24. Segundo o posicionamento da AGU, aos abrangidos pela Lei Complementar nº 51, de 1985, aplicam-se todas as regras gerais de aposentadoria estabelecidas no art. 40 da Constituição, naquilo que não colidirem com as regras especiais postas. Isso porque não haveria justificativa para o tratamento diferenciado em hipóteses que são rigorosamente iguais.

25. Em homenagem ao princípio isonômico, somente se admite a diferenciação na medida da desigualdade entre os casos. A desigualdade fixada pelo legislador complementar está adstrita aos prazos para a aposentadoria, que compensariam os riscos envolvidos na atividade policial, diz a AGU.

26. Quanto ao mais, inexistindo justificativa razoável para que se dispense tratamento diferenciado e prejudicial aos policiais, não seria jurídico o afastamento da regra geral em relação a eles que, afinal, se submetem ao mesmo regime jurídico de previdência de todos os servidores.

27. Ademais, resta evidente que nenhuma dificuldade, formal ou lógica, aflora da aplicação da regra geral, atinente ao abono de permanência, aos abrangidos pela Lei Complementar nº 51, de 1985.

28. Os beneficiários da Lei Complementar nº 51, de 1985, fazem jus ao abono de permanência desde que tenham completado trinta anos de serviço, dos quais pelo menos vinte anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial. E o fazem até o momento em que resolvam se aposentar voluntariamente ou até que venham a completar sessenta e cinco anos de idade, uma vez que é esse o momento estipulado na regra especial para a aposentadoria compulsória.



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS

29. Além disso, ainda que a atividade policial envolva risco e maior desgaste à saúde do servidor, nada obsta que ressalvadas circunstâncias de ordem médica que o impeçam, de permanecer em atividade, assim o faça mediante a percepção do abono de permanência.

30. Ao prever regra específica para a aposentadoria compulsória, a Lei Complementar nº 51, de 1985, deixa clara a possibilidade de os policiais continuarem trabalhando mesmo após o atendimento dos requisitos para a aposentadoria voluntária.

31. Sendo essa permanência esperada, até em razão da marcante melhoria nas condições de vida e saúde da população, nada mais racional do que a percepção do correspondente abono pelos servidores policiais que façam a opção por continuar em atividade, o que atende perfeitamente ao objetivo do legislador constituinte, de manter o serviço público em pleno funcionamento a custo mais baixo do que o decorrente das situações de aposentadoria.

32. Também não impressiona o fato de os prazos previstos nas regras gerais de aposentadoria não correspondem aos prazos previstos na Lei Complementar nº 51, de 1985. Isso não impede a aplicação da regra do abono de permanência a quem esteja submetido a regra especial.

33. Como já se cogitou, diferente seria a situação caso a Lei Complementar tivesse previsto regras específicas também para a percepção de abono de permanência, ou outra parcela qualquer, hipótese em que a regra especial prevaleceria sobre a regra geral. Ocorre que não é o caso.

34. Assim, todas as regras de ordem geral que não tenham incompatibilidade com as regras especiais devem ser aplicadas aos servidores policiais. Situação que se torna ainda mais evidente no caso da Lei Complementar nº 51, de 1985, que se limita a fixar prazos para as aposentadorias.

35. Tudo isso, logicamente, enquanto não for alterada a disciplina da lei complementar nº 51, de 1985, que poderá, inclusive, prever outras consequências à aposentadoria especial.

36. Conforme descrito, a interpretação construída pela Advocacia-Geral da União, escorada numa visão sistemática e teleológica, afirma o direito dos servidores federais que exerçam atividade policial perceberem o abono de permanência previsto no § 19 do art. 40 da Constituição Federal, a partir do



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

momento em que, preenchidas as condições da Lei Complementar nº 51, de 1985, para a aposentadoria voluntária, optem por continuar em atividade.

III - A QUESTÃO NO ESTADO DE ALAGOAS

37. O Estado de Alagoas, por meio da Procuradoria-Geral do Estado, trilha um caminho hermenêutico mais angusto, e se posiciona que para o caso de abono de permanência, as regras a serem impostas são aquelas previstas no § 5º, do art. 2º, da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, que não privilegia o servidor submetido a regime especial de aposentação.

38. No entendimento exarado pela Procuradoria-Geral do Estado,⁸ é dito que as disposições da Lei Complementar nº 51, de 1985, são direcionadas aos servidores federais, sendo inaplicáveis no âmbito estadual. Disso ninguém discorda! Mas realmente importa esse argumento para a solução do problema? O regime estadual,⁹ digamos, exclui o abono de permanência nessas situações? Em qual medida o regime jurídico federal difere do regime estadual? A aplicação da lei complementar estadual torna a situação tão diferente assim?

39. O abono de permanência induz uma conduta e promove efeitos externos, quanto enseja inibição de gasto com pessoal.¹⁰ E, em ambos os casos, há consequências (efeitos externos) a que o ordenamento atribui destacada importância e que não podem ser ignorados no momento da compreensão do mencionado abono. A decisão de criar uma regra, qualquer que seja, assim como qualquer outro ato jurídico normativo, é uma ação racional, que tem lugar num contexto determinado e com objetivos específicos a serem alcançados. Há um cálculo. Embora não apareça de forma clara no produto (texto da regra), não há regra sem uma finalidade a ser buscada (que está no processo de elaboração). Há uma razão para que a decisão jurídico-legislativa tenha sido tomada de uma maneira e não de outra. E esta razão pode-se descrever em termos de meios e fins: a norma posta organiza certos meios à vista de certas finalidades. Tanto os meios,

⁸ Pareceres da Procuradoria Administrativa.

⁹ Contido na Lei Complementar nº 28, de 10 de setembro de 2010.

¹⁰ Que muitas vezes não pode ser realizado em face de impedimentos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101, de 4.5.2000 -, art. 22 e art. 23.



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

quanto os fins estão abarcados pelo ordenamento e sujeitam-se ao controle jurídico.¹¹

40. Não me parece que essa seja uma constatação desimportante ou "extrajurídica".

41. Abrem-se, assim, duas perspectivas: a dos objetivos que podem ser assumidos pela norma que institui o abono de permanência, no que se refere à indução de comportamentos a permanecer no serviço público, e a dos custos financeiros e orçamentários implicados pela aplicação da norma, funcionamento do serviço público com custo menor. Parece-nos razoável supor que as duas perspectivas são incluídas no próprio ordenamento jurídico, que prevê a continuidade do serviço público e a gestão fiscal responsável, que implica na busca do custo menor e com equilíbrio financeiro.

42. O Direito, enquanto conjunto de meios orientados à consecução de fins, à realização de funções, não aponta unicamente para fora, para o sistema social, mas também para si mesmo, para o interior do próprio sistema jurídico. Os objetivos normativos são elementos jurídicos, assim como as regras que servem a sua consecução.

IV - DUAS INTERPRETAÇÕES POSSÍVEIS

43. Conforme a sempre inolvidável lição de HANS KELSEN, "o resultado de uma interpretação jurídica somente pode ser a fixação da moldura que representa o Direito a interpretar e, conseqüentemente, o conhecimento das várias possibilidades que dentro desta moldura existem."¹² Conforme será mostrado, o caso sob análise permite, pelo menos, duas interpretações. É que o direito é feito de palavras que estruturadas em frases produzem diferentes sentidos. Em suma, interpretando o mesmo dispositivo, uns optam pelo sentido "X" e outros por "Y".

44. A interpretação que entende a impossibilidade do pagamento do abono de permanência, consubstanciada na **SÚMULA 17**

¹¹ "São as razões da lei. Os motivos colhidos no plano social, que impulsionam a criação normativa, cuja função visa formar a vontade do poder jurídico-político. Consiste no processo de avaliação sobre a necessidade da lei, as negociações que surgem para possibilitar a regulação de determinada matéria." GABRIEL IVO, **Norma Jurídica: produção e controle**, editora Noeses, São Paulo, 2006, p. 8.

¹² **Teoria Pura do Direito**, 6ª edição, tradução de João Baptista Machado, Arménio Amado Editora, Coimbra, 1984, p. 467.



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS

da Procuradoria-Geral do Estado, decorre de **dois argumentos**: (i) o § 19 do art. 40, da CF, expressamente se refere aos servidores abrangidos pelas regras gerais da aposentadoria voluntária; (ii) se a aposentadoria especial estabelece uma redução do tempo necessário à aposentação em face da ocorrência de riscos e condições especiais que **prejudicam** a **saúde** ou a integridade física, não se poderia falar, então, em prorrogar a permanência no serviço público, porquanto, seria um contra-senso da vontade estatal. Ou seja, a possibilidade de se **prolongar um sofrimento**. (ver item 63 do presente parecer)

45. O primeiro, é um argumento jurídico, que parte, de certa forma, de uma interpretação segura, mas **literal** do texto constitucional. O outro busca uma **vontade** do legislador não expressa na Constituição, o que desemboca num argumento metajurídico. Permanecer em atividade em boas condições de saúde não ofende o texto constitucional. Ademais, os servidores que percebem abono de permanência não têm tratamento especial quanto às suas tarefas funcionais. Abono permanência não tem a natureza de prêmio.

46. A interpretação que entende **possível** o pagamento do abono de permanência, também agita **dois argumentos**: (i) o fato do § 19 do art. 40 da Constituição Federal fazer menção expressa aos dispositivos constitucionais referentes à norma que trata dos requisitos para a aposentaria voluntária do regime geral (art. 40 § 1º, III, 'a') **não elide** o reconhecimento desse direito, ademais, a regra **visa incentivar** os servidores altamente qualificados e com experiência que possuam condições de saúde a permanecer no serviço público; (ii) o outro argumento é o relacionado com a **economia** de **recursos**, pois o pagamento do abono no valor da contribuição do servidor é menos oneroso para a Administração que o pagamento da remuneração de um novo servidor.

47. tal qual anteriormente mostrado, o primeiro é um argumento jurídico, que parte de uma interpretação sistemática e teleológica que busca uma compreensão isonômica da Constituição. O outro se assenta em aspectos econômicos, o que deságua num argumento supostamente metajurídico, não se desprezando, aqui, a análise consequencialista econômica do direito.¹³ Mas seriam tais argumentos, chamados de metajurídicos, desprezíveis para o Direito? Seriam, assim, realmente metajurídicos?

¹³ Argumentos consequencialistas compõem a justificação normativa. As decisões jurídicas podem ser justificadas ou tornadas corretas a partir das suas consequências.



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

V - A INTERPRETAÇÃO DA SITUAÇÃO NA VISÃO DO TCU

48. No exercício da sua função constitucional de controle, o Tribunal de Contas da União procede, dentre outras atribuições, a verificação da legalidade dos atos da Administração e, embora não seja vinculativo para o Estado de Alagoas o entendimento do TCU, ele serve de parâmetro para se chegar a uma inteligência sobre a questão aqui trazida para análise. No exercício de sua competência acerca do esclarecimento de dúvidas sobre a aplicação de dispositivos legais,¹⁴ o TCU se posicionou sobre o tema por meio do acórdão n° 698/2010-Plenário (Processo n° 011.764/2009-8), que tem a adiante ementa:

“CONSULTA. APOSENTADORIA ESPECIAL DE POLICIAL FEDERAL. DIREITO À PERCEPÇÃO DE ABONO DE PERMANÊNCIA PREVISTO NO § 19 DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPATIBILIDADE DA REGRA DO ABONO DE PERMANÊNCIA COM A DISCIPLINA ESPECIAL CONSTANTE DA LEI COMPLEMENTAR N° 51/1985.

1) Os servidores sujeitos à aposentadoria especial da LC 51/85, que preenchem os requisitos ali previstos para se aposentar voluntariamente, mas optam por permanecer na ativa, fazem jus ao abono de permanência de que trata o § 19 do art. 40 da CF, até completar as exigências para a aposentaria compulsória.”

49. A acórdão da Corte de Contas ao enfrentar o tema firma o entendimento de que “(...) o legislador constitucional ao criar a figura do abono de permanência, no âmbito da EC 41/2003, teve a intenção de estendê-la a todas as hipóteses de aposentadoria voluntárias vigentes àquela época, seja no âmbito constitucional, seja em âmbito legal, em respeito ao direito adquirido”.

50. Segundo o colegiado, assentado numa intenção do legislador constituinte, não pode haver distinções, para efeito do direito a se receber o abono de permanência, de aposentadoria

¹⁴ Art. 1° Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

(...)

XVII - 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, na forma estabelecida no Regimento Interno.

(...)

§ 2° A resposta à consulta a que se refere o inciso XVII deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS

ordinária e de aposentadoria especial. A condição suficiente para a percepção do abono seria voluntariedade da inatividade.¹⁵

51. Em trecho da decisão colhe-se a adiante passagem: "(...) é perfeitamente adequado o entendimento defendido nas instruções de que devem ser considerados os princípios da unidade e da máxima efetividade da Constituição e privilegiada a dimensão finalística dos normativos. O já mencionado artigo 2º da Emenda Constitucional 41/2003 intuiu conceder aos servidores públicos a faculdade de continuar em atividade mesmo após preenchidos os requisitos de aposentação, sem excluir aqueles regulados por regras especiais e conceder-lhes um benefício. Visa, também, a atingir um objetivo maior que é desonerar o próprio sistema previdenciário." (grifou-se)

52. Aqui o tribunal volta a enfatizar a impertinência da distinção, para efeito da percepção do abono de permanência, da aposentaria ordinária e da aposentadoria especial. Ademais, traz um novo argumento, que é a desoneração do sistema previdenciário. O servidor ao permanecer na atividade, evita o pagamento de um provento de aposentadoria, bem como a remuneração de um novo servidor para ocupar o cargo vago com a inativação.

53. Em outro excerto expressa o tribunal: "não se mostra razoável a interpretação que afasta a possibilidade de conceder tratamento isonômico aos servidores policiais, para se buscar interpretação mais restritiva no sentido de que, caso optem por permanecerem em atividade após a implementação da condição para a aposentadoria voluntária, nos termos da lei especial, devam fazê-lo sem direito à percepção do abono de permanência, até que atinjam os 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, conforme estipula o art. 40, §1º.III, a da Constituição Federal, o qual faz menção expressa o § 19, do próprio art. 40 da Constituição Federal."

54. Agora ingressa o tribunal no argumento isonômico, entendendo que não seria razoável a interpretação que restringe a percepção do abono aos servidores não beneficiários da aposentadoria especial.

¹⁵ Necesária e suficiente. "Ciertos hechos son, por último, condición suficiente y necesaria de determinadas consecuencias de derecho." EDUARDO GARCIA MARQUES, **Lógica Del Juicio Jurídico**, Fondo de Cultura Economica, México, 1954, p. 151.



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS

55. Segundo a posição do TCU "o único argumento que poderia levar o entendimento contrário ao defendido nos itens precedentes seria o fato de a aposentadoria especial estabelecer uma redução de tempo necessário à aposentação de policiais em face da incidência de riscos e condições especiais que prejudiquem a saúde ou integridade física desses servidores. Entretanto, a própria norma especial que rege a espécie estabelece a voluntariedade para o exercício desse direito, sendo facultada a permanência. Esse argumento metajurídico deve ser afastado, ante a falta de razoabilidade."

56. Ou seja, o argumento rechaçado pelo TCU é aquele que entende ser uma contradição se reduzir o tempo necessário à aposentadoria em face de atividades que prejudiquem a saúde e a integridade física e se permitir, e mesmo incentivar por meio do abono de permanência, a continuidade em tais atividades. Afirma o tribunal que tal argumento é metajurídico, haja vista que a própria lei (LC nº 51, de 1985), prevê a aposentadoria voluntária. Conclui o tribunal que, sendo voluntário o direito à aposentadoria, seria facultada a permanência.

57. É evidente. Se a conduta é regulada pelo modal deontico permitido,¹⁶ tem-se uma permissão bilateral (ver nota de rodapé 14 do presente parecer). Fazer ou não fazer. No caso, continuar ou não no serviço público. Aposentar-se ou não. Se continuar, que é permitido, deve ser conforme o mesmo regime atribuído aos demais servidores.

58. Em outro trecho do acórdão o TCU faz uma relação entre a interpretação literal e a sistemática, ao aduzir que: "embora a interpretação literal e estrita do § 19 do art. 40 da CF leve à conclusão de que somente os servidores que atendam às condições previstas no § 1º, III, alínea 'a', do art. 40 da CF

¹⁶ O conectivo *dever-ser* triparte-se em três relacionais específicos: obrigatório (O), proibido (V) e permitido (P)". "A relação R é deontica e se traduz por expressões deonticas: 'está proibido', 'está permitido', 'está obrigado'". LOURIVAL VILANOVA, **As Estruturas Lógicas e o Sistema do Direito Positivo**, editora Noeses, São Paulo, 2005, pp 76 e 94. No mesmo sentido PAULO DE BARROS CARVALHO: "Válido e não válido são os dois (e somente dois) valores lógicos das proposições do direito posto, que não se confundem com os modalizadores das condutas intersubjetivas. Estes são três e somente três (lei deontológica do quarto excluído): obrigatório (Op), proibido (Vp) e permitido (Pp). O chamado comportamento facultativo (Fp) não é um quarto modal, precisamente porque se resolve sempre numa permissão bilateral: permitido cumprir a conduta, mas permitido também omiti-la (Pp.P-p)", **Direito Tributário, Linguagem e Método**, 3ª edição, editora Noeses, São Paulo, 2009, p. 83.



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS

(sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco e trinta de contribuição, se mulher) fazem jus ao benefício, tal forma de compreensão do dispositivo leva à contradição somente superável mediante a interpretação sistemática e teleológica do texto constitucional.”

59. A passagem mostra a especificidade do direito quanto à construção do sentido. Conforme mostrado no item IV (**DUAS INTERPRETAÇÕES POSSÍVEIS**) do presente parecer, caso se adote um determinado método de interpretação, pode-se chegar a resultados diversos. Todos eles com base no texto constitucional.

60. Fazendo referências a outros posicionamentos citados no acórdão e acolhidos, diz: “Por fim, defendeu que a única forma de harmonizar o § 19 do art. 40 da CF aos princípios e valores constitucionais, entre os quais a eficiência administrativa e, sobretudo, a isonomia, é aceitar a tese de que o que justifica o pagamento do abono de permanência aos servidores sujeitos à aposentadoria especial é o seu direito à aposentadoria voluntária, que, nesse caso, deve prevalecer à literalidade do texto do dispositivo.”

61. E por fim, dispõe o acórdão: “os servidores sujeitos à aposentadoria especial da LC 51/85, que preenchem os requisitos ali previstos para se aposentar voluntariamente, mas optem por permanecer na ativa, fazem jus ao abono de permanência de que trata o § 19 do art. 40 da CF, até completar as exigências para a aposentadoria compulsória.”

62. É de ver, portanto, que a posição do Tribunal de Contas da União é a de considerar como pressuposto para a aquisição do direito à percepção do abono de permanência, a possibilidade da aposentaria voluntária, não importando que ela, a aposentadoria, seja de natureza especial. O argumento tecido pela Corte de Contas, segundo suas próprias letras, é sistemático, em rechaço àquele literal, que nega o direito ao abono.

63. A situação permite uma análise peculiar e até interessante, que muito faz lembrar a advertência de CARLOS MAXIMILIANO: “deve o Direito ser interpretado inteligentemente: não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter conclusões inconsistentes ou impossíveis.”¹⁷ Se se nega a possibilidade do servidor que

¹⁷ **Hermenêutica e Aplicação do Direito**, 9ª edição, editora Forense, Rio de Janeiro, 1981, p. 166.



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

preenche os requisitos para a aposentadoria especial de continuar no serviço público e perceber o abono de permanência, estar-se-ia, penso, criando uma nova hipótese de aposentadoria compulsória, porquanto seria curioso chegar-se à conclusão de que o servidor, por ser voluntária a aposentadoria especial, poderia permanecer na atividade, mas sem a percepção do abono de permanência. Ora, se o servidor pode permanecer sem o recebimento do abono de permanência, falece o argumento de proteção à saúde. (ver item 44 do presente parecer)

64. Com efeito, ou a aposentadoria é voluntária ou não é. Seria uma *contradictio in terminis*, que ocorre quando há uma combinação de palavras cujos significados estão em conflito um com o outro, "aposentadoria voluntária compulsória"! Se for voluntária, como efetivamente é, o servidor pode - é permitido - permanecer na atividade.¹⁸ Não está obrigado a inativar-se. Se permanecer na atividade, porquanto não é lhe proibido, deve ser com a percepção do abono de permanência. Eis o paradoxo da Súmula 17 da Procuradoria-Geral do Estado.

VI - QUAIS CONSEQUENCIAS IMPORTAM NA JUSTIFICAÇÃO DE UMA DECISÃO?

65. Uma questão a ser suscitada é saber o papel que as razões de decidir possuem na construção da decisão, em face dos seguintes argumentos: (i) o fato do § 19 do art. 40 da Constituição Federal fazer menção expressa aos dispositivos constitucionais referentes à norma que trata dos requisitos para a aposentaria voluntária do regime geral (art. 40 § 1º, III, 'a') não elide o reconhecimento desse direito aos servidores aqui em questão; (ii) a regra visa incentivar os servidores altamente qualificados e com experiência, que possuam condições de saúde, a permanecer no serviço público; e (iii) a economia de recursos, pois o pagamento do abono no valor da contribuição previdenciária do servidor é menos oneroso para a Administração que o pagamento da remuneração de um novo servidor.

¹⁸ Na aposentadoria voluntaria, segundo PONTES DE MIRANDA, existe direito público constitucional à aposentadoria. O "funcionário público (...) tem direito, pretensão e ação para aposentar-se". No caso da aposentadoria compulsória, aquele que completou os requisitos está, *ipso iure*, aposentado. A Constituição "não dá ao funcionário público direito subjetivo, pretensão e ação para ser aposentado". **Comentários à Constituição de 1967, com a emenda n° 1 de 1969**, tomo III, 3ª edição, editora Forense, Rio de Janeiro, 1987, pp. 509 e 513.



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

66. Tais argumentos podem ser considerados como verdadeiramente jurídicos e não simples elocuições políticas ou de cunho apenas econômico-financeiro e orçamentário?

67. O argumento de que a menção expressa aos dispositivos constitucionais referentes à norma que trata dos requisitos para a aposentaria voluntária do regime geral (art. 40 § 1º, III, 'a') não informa a aplicação do abono de permanência é apoiada numa interpretação sistemática do direito. Realmente, a Constituição Federal deve ser vista como um todo. Não se interpreta o direito aos pedaços. Já o argumento de incentivar a permanência de servidores experientes e a economia de recursos, são as consequências da interpretação. As consequências são uma parte importante da justificação das decisões e, assim, são relevantes do ponto de vista jurídico as consequências relacionadas à universalização da decisão. Ou seja, caso a universalização seja aceitável ou desejada, teríamos por atendido o teste da aceitabilidade das consequências. Saber, de outro lado, em que caso a universalização é desejada, depende da identificação dos valores relevantes à área do direito envolvida.

68. O direito administrativo e o previdenciário além de conter valores que visam a realização dos serviços públicos e da atuação governamental de modo amplo, como forma se assegurar o Estado de Direito e os direitos fundamentais dos administrados, também se preocupam com a eficiência e a boa administração, bem como aspectos de cunho financeiro-orçamentário, pois todos os direitos têm custos e portanto exigem uma atuação responsável e econômica de Estado na gestão dos recursos públicos.

69. O incentivo para a permanência de servidores mais experientes atende à eficiência administrativa. Servidores mais experientes podem desempenhar suas funções com mais acuidade e continuidade dentro da estrutura administrativa. E, não se pode negar, que o pagamento do abono de permanência é menos oneroso para administração e pode propiciar uma atuação mais responsável do ponto de vista fiscal, de forma a propiciar a gestão de forma mais previsível.

70. Assim, os supostos argumentos metajurídicos na verdade encontram-se dentro do direito e podem ser plenamente justificados para uma tomada de decisão.

71. Ademais, o entendimento do Tribunal de Contas da União não pode ser desprezado até mesmo em face da sua força simbólica. A simetria decorrente da federação brasileira não



ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS

tolera entendimentos díspares sobre o sentido de textos similares. Os enunciados da LC nº 51, de 1985, da União, e da LC nº 28, de 2010, do Estado de Alagoas, são idênticos...

"Art.1º - O funcionário policial será aposentado:

I - voluntariamente, com proventos integrais, após 30 (trinta) anos de serviço, desde que conte, pelo menos 20 (vinte) anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial;

II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de serviço, aos 65 anos (sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados."

"Art. 1º Para a obtenção da aposentadoria especial, de que trata esta Lei Complementar, os servidores que integram as Carreiras do Quadro da Polícia Civil do Estado de Alagoas, deverão se aposentar, com proventos integrais, após 30 (trinta) anos de contribuição, desde que contem com pelo menos 20 (vinte) anos de efetiva atividade de risco."

...para ter o direito a aposentadoria especial o policial tem que contar 30 (trinta) anos de serviços (de contribuição), desde que conte, pelo menos 20 (vinte) anos em exercício em cargo de natureza estritamente policial (de efetiva atividade de risco).

72. Não teria fundamento forte o servidor policial federal perceber o abono de permanência e o estadual, não. Tal situação pode levar a uma conflituosidade judicial desnecessária, conforme já está ocorrendo.

73. Tomando como base empírica os dois textos normativos acima transcritos, constrói-se a seguinte norma:

Hipótese: dado o fato do policial civil completar 30 (trinta) anos de serviço (de contribuição), desde que conte, pelo menos 20 (vinte) anos em exercício em cargo de natureza estritamente policial (de efetiva atividade de risco).

Consequência: fica permitida (Pp) a sua aposentadoria com proventos integrais.

74. Da interpretação dos dois textos, o da LC nº 51, de 1985, e o da LC nº 28, de 2010, constrói-se as mesmas normas jurídicas. Em lógica isso se chama a lei da "idempotência do conjuntor": se duas ou mais normas servirem-se do mesmo antecedente e prescreverem a mesma regulação da conduta, então todas elas equivalem a uma só.



**ESTADO DE ALAGOAS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CENTRO DE ESTUDOS**

75. O TCU chega à conclusão de que basta a permissão (voluntariedade) para a inativação, que surge o direito à percepção do abono de permanência. Embora, conforme já dito, não haja vinculação, a similaridade dos textos permite que o sentido construído pela Advocacia-Geral da União e pela Corte de Contas da União, seja plausível de aplicação no âmbito da Administração do Estado de Alagoas.

76. Tal situação permite, pelo menos, que se revisite a inteligência contida na Súmula nº 17 da PGE, para se perquirir da pertinência, ou não, de se adotar o entendimento do Tribunal de Contas da União.

Conclusão

77. Assim, o reexame da súmula além de possível, conforme mostrado, faz-se necessário, tendo em vista todos os argumentos aqui despendidos.

78. O procedimento de reexame da Súmula 17 poderá ser iniciado pelo Procurador-Geral do Estado (Art. 50, § 2º, do Decreto Estadual nº 4.804, de 2010), ouvida a Procuradoria Administrativa (Art. 24, Parágrafo único, do Decreto Estadual nº 4.804, de 2010).

79. É o parecer que se submete ao superior descortino do Procurador-Geral do Estado, em face do inciso XII do art. 11 da L.C. nº 07, de 1991.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, Centro de Estudos, em
Maceió, 22 de maio de 2012.

Gabriel Ivo

Procurador de Estado, coordenador do Centro de Estudos