



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

---

PARECER Nº 155 /2013/CONJUR-MPS/CGU/AGU

REF: - Coordenação-Geral de Direito Previdenciário  
- SIPPS Nº 359536942  
- Ofício nº 0555/CONJUR/MP, de 30/11/2012

*EMENTA: RPPS. Abono de Permanência. §19 do art. 40, CF. EC nº 41/2003. Art. 7º da Lei nº 10.887/2004. Ofício-Circular SRH/MPOG nº 25/2004, ON MPS/SPS nº 02/2009 e Portaria MPS nº 402/2008. Declaração formal de permanência em atividade. Requisito formal não previsto na lei como condição para a concessão/obtenção do abono de permanência. Necessidade de adequação da redação das normas infralegais citadas. Necessidade de harmonização de entendimentos entre os diversos órgãos federais que regulam essa matéria. Encaminhamento do caso à CONJUR/MPOG para análise e manifestação antes da adoção de qualquer providência por parte do MPS.*

**I – RELATÓRIO:**

Trata-se de consulta formulada pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento (CONJUR/MPOG) através do Ofício nº 0555/CONJUR/MP (fl. 01) e da NOTA Nº 3847-3.23/2012/EF/CONJUR-MP/CGU/AGU (fls. 02/04).

2. Tal consulta se reporta a um questionamento jurídico em abstrato que lhe foi feito pela Consultoria Jurídica da União no Estado de São Paulo, órgão da Advocacia-

Parecer/GG/CONJUR/MPS/Nº 05/2013



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**  
**Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social**

---

**Referência:** SIPPS nº 359536942

Geral da União (CJU-SP/CGU/AGU), no bojo de um caso concreto que havia sido submetido à sua apreciação - Parecer nº 0816/2012/SAZP/CJU-SP/CGU/AGU, fls. 66/71.

3. Ao analisar o instituto do abono de permanência no serviço público (art. 40, §19, CF; EC nº 41/2003; art. 7º da Lei nº 10.887/2004), a CJU-SP/CGU/AGU identificou a existência de duas normas infralegais (Ofício-Circular SRH/MPOG nº 25/2004 e Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009) que, no seu entendimento, estariam impondo o cumprimento de um requisito formal indevido para a concessão/obtenção do abono de permanência, qual seja, a emissão de uma declaração formal por parte do servidor-requerente no sentido de que irá permanecer em atividade após a concessão do benefício.

4. Alega a CJU-SP/CGU/AGU, em linhas gerais, que tal exigência não poderia ser imposta aos servidores públicos, seja porque não encontra respaldo expresso nas leis de regência, seja também porque isso seria algo desnecessário, na medida em que a permanência em atividade é um pressuposto essencial à existência mesmo do instituto do abono de permanência.

5. A partir desses questionamentos, e tendo em vista as competências legais atribuídas ao Ministério do Planejamento e à sua Secretaria de Gestão Pública - SEGEP/MP (antiga SRH/MPOG), a CJU-SP/CGU/AGU entendeu pertinente submeter o caso à análise da CONJUR/MPOG, a fim de que fosse esclarecida essa questão, seja para que não houvesse divergência de entendimentos e interpretações dentro da Administração Pública Federal, seja ainda para que, se fosse o caso, as citadas normas infralegais fossem “corrigidas”.

6. Recebendo a consulta, a CONJUR/MPOG optou por ouvir previamente a SEGEP/MP e este Ministério da Previdência Social, que são os dois órgãos dentro da Administração Pública Federal responsáveis pela regulação e gestão dos assuntos relativos



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**  
**Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social**

---

**Referência:** SIPPS nº 359536942

ao regime jurídico dos servidores públicos (e, não por acaso, são os órgãos que editaram as duas normas infralegais apontadas pela CJU-SP/CGU/AGU).

7. Daí, portanto, o encaminhamento da consulta a este MPS, sendo conveniente afirmar aqui que ambas as consultas feitas pela CONJUR/MPOG – à SEGEP/MP e a este MPS – foram realizadas de forma concomitante e em paralelo uma à outra, o que significa dizer que não consta dos presentes autos a manifestação elaborada pela SEGEP/MP sobre a questão.

8. Recebida a consulta, o caso foi encaminhado ao Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público da Secretaria de Políticas de Previdência Social do MPS (DRPSP/SPPS/MPS), que elaborou o Parecer nº 109/2012/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS (fls. 81/83).

9. Na sua manifestação, o DRPSP/SPPS/MPS alegou que a redação do §4º do art. 86 da Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009 está em consonância com outra norma infralegal editada pelo MPS, qual seja, a Portaria MPS nº 402/2008. Além disso, expôs que não há, nessa redação, a intenção de obstar ou dificultar o acesso ao abono de permanência; que a Administração não tem controle sobre a data em que cada servidor cumpre os requisitos para obtenção do abono, pelo que se mostra necessária uma manifestação formal por parte do servidor; que a declaração de permanência em atividade poderia constar do mesmo requerimento de abono de permanência ou poderia mesmo ser dada *a posteriori*; que a exigência de uma declaração formal dessa natureza incentiva o pedido de abono, evitando atraso no requerimento e pagamento de valor atrasados; que o DRPSP/SPPS/MPS não tem recebido reclamações ou questionamentos em relação a esse tema; e, por fim, aponta para a possibilidade de alteração das normas, caso esse seja o entendimento desta CONJUR/MPS.



Referência: SIPPS nº 359536942

10. Com a manifestação do DRPSP/SPPS/MPS, o caso veio a esta CONJUR/MPS para manifestação.

11. É esse, então, o relatório do que aqui nos interessa.

## II – DA ANÁLISE:

12. A partir do histórico acima, podemos dividir a presente consulta em duas partes centrais.

13. Em primeiro lugar, haverá que se analisar o seguinte questionamento: do ponto de vista legal-constitucional, a existência de uma *declaração formal de permanência em atividade* é condição formal indispensável à concessão do abono de permanência? A Administração deve negar a concessão do abono caso o servidor não faça uma declaração formal dessa natureza?

14. Em segundo lugar, e como consequência da resposta ao primeiro questionamento, haverá que se analisar a seguinte questão: as normas infralegais citadas - Ofício-Circular SRH/MPOG nº 25/2004 e ON MPS/SPS nº 02/2009, além da Portaria MPS nº 402/2008, citada pelo DRPSP/SPPS/MPS – estão impondo uma condição formal indevida para a concessão do abono de permanência? Tais normas deveriam ser reformadas?

15. São esses, então, os questionamentos jurídicos abstratos que serão analisados e respondidos neste parecer.



Referência: SIPPS nº 359536942

**Da primeira questão. Da obrigatoriedade, ou não, de uma declaração formal de permanência em atividade:**

16. O primeiro questionamento aqui proposto é o seguinte: do ponto de vista legal-constitucional, a existência de uma *declaração formal de permanência em atividade* é condição formal indispensável à concessão do abono de permanência? A Administração deve negar a concessão do abono caso o servidor não faça uma declaração formal dessa natureza?

17. Transcrevamos, de início, as normas constitucionais e legais que tratam do abono de permanência:

***Constituição Federal de 1988***

*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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)*

*§ 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)*

*I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)*





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**  
**Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social**

---

Referência: SIPPS nº 359536942

*II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)*

*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)*

*(...)*

*§ 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)<sup>1</sup> (grifo nosso)*

**Lei nº10.887/2004**

*Art. 7º O servidor ocupante de cargo efetivo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas na alínea a do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, no § 5º do art. 2º ou no § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e que opte por permanecer em atividade fará jus a abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal.*

*(grifo nosso)*

---

<sup>1</sup> A Emenda Constitucional nº 41/2003 contém norma de redação similar.



Referência: SIPPS nº 359536942

18. Como se vê, tanto a Constituição Federal de 1988 quanto a Lei nº 10.887/2004 estabelecem que o abono de permanência será devido ao servidor que optar por permanecer em atividade, incluindo de forma expressa a cláusula “*que opte por permanecer em atividade*”.

19. Há que se avaliar, então, o significado e o alcance dessa cláusula: será que essa expressão torna obrigatória, como condição formal indispensável à obtenção do abono de permanência, a emissão de uma *declaração formal de permanência em atividade* por parte do servidor interessado? Ou será que essa cláusula quer apenas significar que o abono de permanência será devido se ocorrer, no caso concreto, a efetiva continuidade no exercício das atividades laborais por parte do servidor público (o que poderia ser chamado aqui de *permanência em atividade propriamente dita*), independentemente, portanto, da existência de uma *declaração formal de permanência em atividade*?

20. Como se tentará demonstrar a seguir, entende-se que essa cláusula impõe, tão-somente, a exigência de *permanência em atividade propriamente dita*. Nesse sentido, o abono de permanência poderá/deverá ser concedido independentemente da mera formalidade consistente da emissão de uma *declaração formal de permanência em atividade* por parte do servidor interessado. Concordamos, assim, quanto a esse ponto, com a CJU-SP/CGU/AGU.

21. De fato, se tomarmos por base as características gerais do abono de permanência – um direito que, como o próprio nome diz, é devido ao servidor que, tendo a possibilidade de requerer uma aposentadoria voluntária (ou seja, deixar de trabalhar, afastar-se definitivamente das funções que vinha exercendo junto à sua repartição pública), decide, voluntariamente, permanecer em atividade, comparecendo diariamente à sua repartição e exercendo o seu trabalho normalmente, sem requerer a aposentadoria e o afastamento -, será fácil concluir que é a *permanência em atividade propriamente dita* que interessa para a constituição do direito, sendo irrelevante a sua mera declaração.



Referência: SIPPS nº 359536942

22. Portanto, é a *permanência em atividade propriamente dita* o elemento material que integra e constitui o núcleo do direito ao abono de permanência, e não mera formalidade consistente na emissão de uma *declaração de permanência em atividade*.

23. É verdade que a *permanência em atividade propriamente dita*, elemento nuclear de constituição e existência do direito, terá de ser aferida e comprovada em cada caso concreto. Poder-se-ia interpretar, então, que a CF/88 e a Lei nº 10.887/2004, ao se utilizarem da cláusula “*que opte por permanecer em atividade*”, estariam prescrevendo não só o elemento constitutivo do direito (a *permanência em atividade propriamente dita*) mas também o meio de comprovação desse elemento (a emissão de uma *declaração de permanência em atividade* por parte do servidor interessado). Talvez, a locução “*que opte*” poderia levar a esse entendimento.

24. Não nos parece, porém, que essa seja a melhor interpretação.

25. Em primeiro lugar, porque isso não está expresso em nenhuma dessas normas. Nenhuma delas afirma expressa ou mesmo implicitamente que a *permanência em atividade propriamente dita* terá de ser obrigatoriamente comprovada através da emissão de uma *declaração de permanência em atividade* por parte do servidor interessado. E nem poderiam fazê-lo, pois, s.m.j., não é papel de uma Carta Magna descer a detalhes e minúcias dessa natureza.

26. E, em segundo lugar, porque esse elemento material de constituição do direito – a *permanência em atividade propriamente dita* - poderá ser comprovado por outros meios muito mais simples, eficazes e confiáveis, como por exemplo a verificação *in loco* de que o servidor continua efetivamente comparecendo ao trabalho no dia-a-dia; o controle de ponto; o relatório de chefia; a verificação das suas tarefas diárias, etc. Significa dizer, portanto, que a singela *declaração de permanência em atividade* emitida pelo próprio interessado, ademais de ser um documento de frágil valor probatório, não se





Referência: SIPPS nº 359536942

apresenta como o meio de prova mais adequado para de comprovar a *permanência em atividade propriamente dita*.

27. Daí porque se entende, repita-se, que nem a CF/88, nem a Lei nº 10.887/2004, teriam pretendido prescrever uma obrigação formal dessa natureza.

28. Por tudo isso, então, e respondendo objetivamente ao primeiro questionamento aqui proposto, conclui-se que, do ponto de vista legal-constitucional (art. 40, §19, CF/88; EC nº 41/2003; art. 7º da Lei nº 10.887/2004), a **existência de uma declaração formal de permanência em atividade não é condição indispensável à concessão do abono de permanência**. Logo, a Administração Pública não pode negar a concessão do abono caso o servidor não tenha feito uma declaração formal dessa natureza.

**Da segunda questão. Da legalidade, ou ilegalidade, do Ofício-Circular SRH/MPOG nº 25/2004, da ON MPS/SPS nº 02/2009, e da Portaria MPS nº 402/2008:**

29. Respondida a primeira questão, passemos agora à segunda: as normas infralegais citadas - Ofício-Circular SRH/MPOG nº 25/2004, ON MPS/SPS nº 02/2009 e Portaria MPS nº 402/2008 – estão impondo uma condição formal indevida para a concessão do abono de permanência? Tais normas deveriam ser reformadas?

30. Começemos, aqui também, transcrevendo as citadas normas:

***Ofício-Circular nº 25 /SRH/MP***

*Brasília, 29 de outubro de 2004.*

*Aos Dirigentes de Recursos Humanos dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.*



Referência: SIPPS nº 359536942

*Com o objetivo de dirimir dúvidas sobre a concessão do abono de permanência, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 41/2003, informo a Vossas Senhorias que o referido abono é devido aos servidores que preencherem as condições impostas pela norma constitucional, sendo devido a partir do cumprimento dos requisitos para a obtenção do benefício, limitado à vigência da EC nº 41/2003 e condicionado à opção expressa do servidor por permanecer em atividade.*

*Atenciosamente*

*SÉRGIO E A MENDONÇA*

*Secretário de Recursos Humanos*

*(grifo nosso)*

***Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009***

*Art. 86. O servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas nos arts. 58 e 67 e que optar 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. 57.*

*§ 1º O abono previsto no caput será concedido, nas mesmas condições, ao servidor que, até 31 de dezembro de 2003, tenha cumprido todos os requisitos para obtenção da aposentadoria voluntária, com proventos integrais ou proporcionais, com base nos critérios da legislação então vigente, como previsto no art. 81, desde que conte com, no mínimo, vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, ou trinta anos, se homem.*

*§ 2º O recebimento do abono de permanência pelo servidor que cumpriu todos os requisitos para obtenção da aposentadoria voluntária, com proventos integrais ou proporcionais, em qualquer das hipóteses previstas nos arts. 58, 67 e 81, conforme previsto no caput e §1º, não constitui impedimento à concessão do benefício de acordo com outra regra vigente, inclusive as previstas nos arts. 68 e*



Referência: SIPPS nº 359536942

69, desde que cumpridos os requisitos previstos para essas hipóteses, garantida ao segurado a opção pela mais vantajosa.

§ 3º O valor do abono de permanência será equivalente ao valor da contribuição efetivamente descontada do servidor, ou recolhida por este, relativamente a cada competência.

§ 4º O pagamento do abono de permanência é de responsabilidade do respectivo ente federativo e será devido a partir do cumprimento dos requisitos para obtenção do benefício conforme disposto no caput e §1º, mediante opção expressa do servidor pela permanência em atividade.

§ 5º Em caso de cessão de servidor ou de afastamento para exercício de mandato eletivo, o responsável pelo pagamento do abono de permanência será o órgão ou entidade ao qual incumbe o ônus pelo pagamento da remuneração ou subsídio, salvo disposição expressa em sentido contrário no termo, ato, ou outro documento de cessão ou afastamento do segurado.

§ 6º Na concessão do benefício de aposentadoria ao servidor titular de cargo efetivo, ainda que pelo RGPS, cessará o direito ao pagamento do abono de permanência.

(grifos nossos)

#### **Anexo da Portaria MPS nº 402/2008**

12. O servidor que tenha completado as exigências para aposentadoria prevista no subitem 1.3.1 ou no item 4 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 prevista no subitem 1.2.

12.1. O abono previsto neste item será concedido, nas mesmas condições, ao servidor que, até 31 de dezembro de 2003, tenha cumprido todos os requisitos para obtenção da aposentadoria voluntária, com proventos integrais ou proporcionais, com base nos critérios da legislação então vigente, como previsto



Referência: SIPPS nº 359536942

*no item 10, desde que conte com, no mínimo, vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, ou trinta anos, se homem.*

*12.2. O valor do abono de permanência será equivalente ao valor da contribuição efetivamente descontada do servidor, ou recolhida por este, relativamente a cada competência.*

*12.3. O pagamento do abono de permanência é de responsabilidade do respectivo ente federativo e será devido a partir do cumprimento dos requisitos para obtenção do benefício mediante opção expressa pela permanência em atividade.*

*(grifo nosso)*

31. Como se vê, essas três normas infralegais vão um pouco além do que estabeleceram a CF/88 e a Lei nº 10.887/2004, prescrevendo que o abono de permanência será concedido ao servidor “mediante opção expressa por permanecer em atividade” (a CF/88 e a Lei nº 10.887/2004, como já visto, falam apenas em “*optar por permanecer em atividade*”).

32. Efetivamente, portanto, esses diplomas dão a entender que, para a obtenção do abono, o servidor precisará não apenas *permanecer em atividade propriamente dita*, mas deverá também, obrigatoriamente, emitir uma *declaração formal de permanência em atividade*.

33. E foi exatamente esse o ponto contestado pela CJU-SP/CGU/AGU. De acordo com a sua interpretação, a imposição dessa obrigação formal seria indevida, tendo ainda inferido aquele órgão da AGU que, na prática, por força dessas normas infralegais, os órgãos públicos responsáveis pela concessão de abono de permanência estariam exigindo (ou, no mínimo, estariam aptos a exigir) de seus servidores a emissão de uma declaração formal dessa natureza como condição indispensável à concessão do abono de permanência.

↓



Referência: SIPPS nº 359536942

34. Concordamos, com algumas ressalvas, com a interpretação feita pela CJU-SP/CGU/AGU.

35. De fato, está expresso nessas normas que o abono de permanência será concedido “*mediante opção expressa do servidor pela permanência em atividade*”. E, de fato, essa redação dá a entender que o servidor interessado na obtenção do abono de permanência deverá obrigatoriamente apresentar uma declaração formal e expressa nesse sentido, não bastando a *permanência em atividade propriamente dita*, sob pena de lhe ser negado o abono.

36. No entanto, e a despeito dessa interpretação literal, parece-nos, s.m.j., que o objetivo dessas normas ao se valerem dessa redação teria sido, acima de tudo, estabelecer a regra geral segundo a qual o abono de permanência somente poderá ser concedido se houver uma provocação formal por parte do servidor interessado, não estando a Administração Pública obrigada a conceder-lhe de ofício o abono de permanência, automaticamente, a partir da data em que o servidor tiver cumprido os requisitos materiais-temporais necessários a tanto.

37. Em outras palavras: o objetivo das normas ao exigirem uma “*opção expressa do servidor pela permanência em atividade*” não teria sido o de impor o requisito formal consistente na emissão de uma *declaração formal de permanência em atividade*, mas sim, tão-somente, o de prescrever que o abono de permanência somente poderá ser concedido se o servidor interessado expressamente o requerer<sup>2</sup>.

38. E, se o objetivo das normas infralegais foi efetivamente esse, devemos concordar com esse posicionamento.

---

<sup>2</sup> Trata-se aqui de suposição extraída do contexto geral das normas e também da manifestação elaborada pelo DRPSP/SPPS/MPS neste expediente, suposição essa passível de confirmação por parte dos órgãos emissores das normas: SPPS/MPS e SEGEP/MP.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**  
**Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social**

---

Referência: SIPPS nº 359536942

39. É que, como relatado pelo DRPSP/SPPS/MPS na sua manifestação, a Administração Pública não tem condições de saber a data exata em que cada servidor terá cumprido os requisitos temporais-materiais para a obtenção de uma aposentadoria voluntária (e, conseqüentemente, para a obtenção do abono de permanência)!

40. E isso se deve, em grande parte, ao fato de que, muitas das vezes, os servidores possuem tempos de serviço/contribuição relativos a outros empregos, seja em outros órgãos públicos, seja mesmo na iniciativa privada (Regime Geral de Previdência Social), tempos esses que ainda não foram averbados no atual órgãos/unidade de vinculação do servidor. Ora, sem a averbação desses tempos, a Administração Pública não tem como aferir, de ofício, se e quando cada servidor terá cumprido os requisitos para obtenção do abono permanência!

41. Daí, então, a necessidade imperiosa de se condicionar a concessão do abono de permanência à apresentação de uma solicitação formal por parte do servidor interessado (um *requerimento de concessão de abono de permanência*), pois será somente a partir dessa provocação formal, instruída com documentos pertinentes, que a Administração Pública estará apta a analisar o caso concreto do servidor requerente; averbar, se for o caso, os tempos de serviço/contribuição de outros cargos/empregos que somente agora lhe são apresentados pelo servidor; e aferir, agora sim, a data exata em esse servidor cumpriu os requisitos temporais para a obtenção de uma aposentadoria voluntária, data essa que será, também, a data a partir da qual ele fará jus ao recebimento do abono de permanência.

42. É por isso então que, sob esse enfoque, **entende-se correta a orientação jurídica adotada pelas normas infralegais, no sentido de condicionar a concessão do abono de permanência à apresentação de um requerimento formal de concessão por parte do servidor**, o que significa, por conseqüência, que a Administração Pública não está obrigada a conceder o abono de ofício, não podendo, por isso, ser penalizada pela eventual não-concessão de abonos que não lhe tenham sido requeridos.



Referência: SIPPS nº 359536942

43. Imagina-se, então, que foi esse o objetivo almejado pelas três normas infralegais aqui tratadas (como já dito antes, isso terá de ser oportunamente confirmado pela SPPS/MPS e pela SEGEP/MP).

44. A despeito disso, porém, é forçoso reconhecer, *data venia*, que essas normas infralegais acabaram por incorrer em uma “impropriedade técnica” ao estabelecerem que o abono de permanência será concedido *mediante a opção expressa do servidor pela permanência em atividade!*

45. Concorde-se então, neste ponto, com o posicionamento emitido pela CJU-SP/CGU/AGU.

46. De fato, e como já dito acima, a redação utilizada por essas normas dá a entender que o abono será concedido apenas se o servidor apresentar uma declaração formal de que permanecerá em atividade, declaração essa que não se confunde com um *requerimento formal de concessão do abono*.

47. Ora, se assumirmos que o objetivo dessas 3 normas infralegais foi tão-somente enfatizar e prescrever que o abono de permanência não será concedido de ofício, mas apenas mediante provocação expressa e formal por parte do servidor interessado, deveremos então concluir que essas normas deveriam ter se utilizado de uma redação mais apropriada: ao invés de afirmarem que o abono de permanência será concedido *mediante a opção expressa do servidor pela permanência em atividade*, elas poderiam/deveriam ter estabelecido que o abono de permanência será concedido *mediante a apresentação de um requerimento formal de concessão/obtenção do abono de permanência, não estando a Administração obrigada a concedê-la de ofício*.

48. E, no que diz à comprovação da *permanência em atividade propriamente dita*, as normas poderiam, se assim desejarem os seus autores, estabelecer alguns diferentes



Referência: SIPPS nº 359536942

meios de prova através dos quais a Administração Pública terá a possibilidade de aferir, em cada caso concreto, a efetiva ocorrência da permanência em atividade: *a permanência em atividade poderá ser comprovada através da verificação in loco de que o servidor continua efetivamente comparecendo ao trabalho no dia-a-dia; ou através do controle de ponto; ou por meio de relatório de chefia; ou com a verificação das suas tarefas diárias, etc.* (evidentemente que o texto definitivo a ser adotado pelas normas terá de ser avaliado e debatido entre os órgãos responsáveis pela sua edição, sendo essa uma mera orientação).

49. Entende-se então, s.m.j., que uma redação com essas características atenderia melhor ao mandamento da CF/88 e da Lei nº 10.887/2004.

50. É verdade, diga-se aqui, que o DRPSP/SPPS/MPS relatou que a redação atual dessas normas não tem causado dúvidas ou dificuldades práticas no dia-a-dia dos departamentos de recursos humanos dos órgãos públicos, o que poderia afastar a necessidade de alteração redacional dessas normas.

51. Inobstante isso, tendo em vista a provocação expressa feita pela CJU-SP/CGU/AGU - o que, por si só, já indica a ocorrência de uma dúvida por parte da Administração Pública -, entende-se que seria juridicamente conveniente que a redação dessas normas fosse alterada.

52. Portanto, e respondendo objetivamente à segunda questão proposta, **entende-se e conclui-se que as normas infralegais citadas - Ofício-Circular SRH/MPOG nº 25/2004, ON MPS/SPS nº 02/2009 e Portaria MPS nº 402/2008 – estão, efetivamente, impondo uma condição formal indevida para a concessão do abono de permanência, ainda que, como dito acima, o objetivo real dessas normas teria supostamente sido outro.**

53. Sendo assim, recomenda-se a alteração redacional dessas 3 normas.





Referência: SIPPS nº 359536942

54. Por fim, fazemos uma última observação: as conclusões aqui obtidas não alteram o entendimento já encampado pelas três normas infralegais no sentido de que o abono de permanência, independentemente da data em que tenha sido requerido pelo servidor, e independentemente da data em que tenha sido concedido pela Administração, será devido *a partir do cumprimento dos requisitos para obtenção do benefício* (conforme, por exemplo, §4º do art. 86 da ON MPS/SPS nº 02/2009, redação essa que se repete nas outras duas normas). Ou seja, mesmo que requerido e concedido *a posteriori* o abono, os pagamentos a serem feitos pela Administração retroagirão à data em que o servidor efetivamente cumpriu os requisitos para a sua obtenção.

55. Esse entendimento, encampado pelas três normas infralegais, não foi sequer analisado neste parecer, eis que não foi objeto da consulta que nos foi feita. Caso haja alguma dúvida sobre essa questão, o órgão interessado poderá formular consulta específica sobre ela.

### III - CONCLUSÕES:

56. Quando a CF/88, a EC nº 41/2003 e a Lei nº 10.887/2004 afirmam que o abono de permanência será concedido ao servidor “*que opte por permanecer em atividade*”, elas não estão impondo um requisito formal obrigatório à concessão/obtenção do benefício (a emissão de uma *declaração formal de permanência em atividade* por parte do servidor interessado), mas sim prescrevendo um elemento nuclear material de constituição do direito ao abono, qual seja, a efetiva ocorrência da permanência em atividade (*permanência em atividade propriamente dita*), elemento esse sem o qual o direito sequer existiria.

57. Logo, é de se concluir que o abono de permanência pode/deve ser concedido ao servidor que *permanecer efetivamente em atividade* (condição material essa



Referência: SIPPS nº 359536942

que deverá ser verificada em cada caso concreto por qualquer meio de prova cabível), independentemente da existência de uma *declaração formal de permanência em atividade*.

58. De outro lado, e já tratando das três normas infralegais abordadas neste parecer - Ofício-Circular SRH/MPOG nº 25/2004, ON MPS/SPS nº 02/2009 e Portaria MPS nº 402/2008 -, supõe-se que o objetivo dessas normas ao exigirem uma “*opção expressa do servidor pela permanência em atividade*” não teria sido o de impor o (indevido) requisito formal consistente na emissão de uma *declaração formal de permanência em atividade*, mas sim, tão-somente, o de prescrever que o abono de permanência somente poderá ser concedido se o servidor interessado expressamente o requerer, não estando a Administração obrigada a conceder o abono de ofício.

59. No entanto, e a despeito de ter supostamente sido essa a pretensão das normas infralegais – pretensão essa com a qual concordamos, diga-se aqui –, entende-se que essas normas utilizaram uma redação que acabou ensejando, em tese, interpretação indesejada no sentido de impor um requisito formal que não está previsto nem na Constituição Federal, nem na lei de regência, qual seja, a apresentação de uma *declaração de permanência em atividade*.

60. Daí, então, a conclusão final no sentido de que a redação das normas infralegais citadas - Ofício-Circular SRH/MPOG nº 25/2004, ON MPS/SPS nº 02/2009 e Portaria MPS nº 402/2008 – deveria ser corrigida, de forma a que delas constasse, em linhas gerais, que o abono de permanência será concedido *mediante a apresentação de um requerimento formal de concessão/obtenção do abono de permanência, não estando a Administração obrigada a concedê-la de ofício*.

61. E, no que diz à comprovação da *permanência em atividade propriamente dita*, as normas poderiam, se assim desejarem os seus autores, estabelecer alguns diferentes meios de prova através dos quais a Administração Pública terá a possibilidade de aferir,



Referência: SIPPS nº 359536942

em cada caso concreto, a efetiva ocorrência da permanência em atividade: *a permanência em atividade poderá ser comprovada através da verificação in loco de que o servidor continua efetivamente comparecendo ao trabalho no dia-a-dia; ou através do controle de ponto; ou por meio de relatório de chefia; ou com a verificação das suas tarefas diárias, etc.* (evidentemente que o texto definitivo a ser adotado pelas normas terá de ser avaliado e debatido entre os órgãos responsáveis pela sua edição, sendo essa uma mera orientação).

62. Por fim, mencionamos que este parece sequer analisou (por isso não nos ter sido consultado), e, portanto, não altera entendimento já encampado pelas três normas infralegais no sentido de que o abono de permanência será pago retroativamente à data em que o servidor efetivamente cumpriu os requisitos para a sua obtenção, mesmo que tenha sido requerido e concedido em data posterior. Caso seja do interesse de algum órgão envolvido com a matéria, essa questão poderá ser objeto de uma consulta específica.

#### **IV – DOS ENCAMINHAMENTOS:**

63. A partir das conclusões acima colocadas, seria razoável supor que esta CONJUR/MPS já pudesse, de imediato, recomendar à SPPS/MPS a alteração das normas que foram editadas por este MPS - ON MPS/SPS nº 02/2009 e Portaria MPS nº 402/2008.

64. Entende-se, porém, que essa não seria a melhor estratégia a se adotar neste momento. Isto porque, como relatado acima, a CONJUR/MPOG, que foi o órgão originalmente provocado pela CJU-SP/CGU/AGU, está centralizando a análise dessa matéria, tendo também colhido manifestação da SEGEP/MP, responsável pela edição da terceira norma infralegal aqui abordada - Ofício-Circular SRH/MPOG nº 25/2004.

65. É conveniente, então, que, por ora, sejam reunidas e avaliadas em conjunto as manifestações do DRPSP/SPPS/MPS, desta CONJUR/MPS, da SEGEP/MP e da



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**  
**Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social**

---

Referência: SIPPS nº 359536942

própria CONJUR/MPOG, oportunidade em que, inclusive, poderão ser avaliadas e confirmadas as interpretações aqui feitas (notadamente a suposição de que o objetivo real das normas infralegais teria sido tão-somente o de prescrever a regra geral da necessidade de solicitação formal do abono, e não propriamente impor uma condição formal inexistente na lei).

66. Ao final dessa avaliação conjunta, e a depender das conclusões finais obtidas por todas as partes envolvidas, aí sim poderão/deverão ser adotadas as providências cabíveis, de preferência em conjunto, harmonizando-se com isso a orientação administrativa dos diferentes órgãos envolvidos com essa matéria, exatamente como foi idealizado pela CJU-SP/CGU/AGU.

67. Veja-se aqui, a título de curiosidade, que seria extremamente confuso se o MPS adotasse para as suas normas uma redação distinta daquela utilizada pelo MPOG! Isso, certamente, geraria enorme confusão para todos os órgãos públicos federais.

68. Daí, então, a conveniência em se reunir todas as manifestações para que, somente ao final, a partes cheguem a um consenso jurídico e administrativo sobre a matéria, inclusive, se for o caso, com mediação do Advogado-Geral da União.

69. Sugere-se, então, que, neste momento, esta CONJUR/MPS se limite a enviar cópia deste parecer à CONJUR/MPOG, solicitando, porém, daquele órgão jurídico, um posicionamento acerca das conclusões que vierem a ser obtidas para a questão, tanto as suas quanto as da SEGEP/MP, para, aí então, o MPS adotar as providências cabíveis.

70. É o parecer, *sub censura*.



Referência: SIPPS nº 359536942

**V – PROPOSIÇÕES:**

71. Diante de todo o exposto, e em resposta à consulta feita através do Ofício nº 0555/CONJUR/MP (fl. 01) e da NOTA Nº 3847-3.23/2012/EF/CONJUR-MP/CGU/AGU (fls. 02/04), sugere-se o encaminhamento deste parecer jurídico à CONJUR/MPOG.

72. Propõe-se também que seja solicitado à CONJUR/MPOG um posicionamento acerca das conclusões que vierem a ser encontradas para a questão, tanto as suas quanto as da SEGEP/MP, para que, se for o caso, este MPS e o MPOG possam, em um momento posterior, coordenar as ações conjuntas necessárias à adequação de redação das normas infralegais citadas.

À consideração superior.

Brasília, 22 de março de 2013.

**GIAMPAOLO GENTILE**  
Advogado da União

De acordo.

À consideração da Senhora Coordenadora-Geral de Direito Previdenciário.

Brasília, 25 de março de 2013.

**ADRIANA PEREIRA FRANCO**  
Advogada da União  
Coordenadora de Estudos sobre Legislação Previdenciária



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**  
**Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social**

---

Referência: SIPPS nº 359536942

De acordo. À consideração do Senhor Consultor Jurídico.  
Brasília, 27 de março de 2013.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Roberta Simões Nascimento', written in a cursive style.

**ROBERTA SIMÕES NASCIMENTO**  
Coordenadora-Geral de Direito Previdenciário



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social

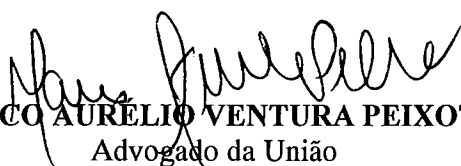
---

Referência: SIPPS nº 359536942

DESPACHO/CONJUR/MPS/Nº 203 /2013

- Aprovo o PARECER Nº 155 /2013/CONJUR-MPS/CGU/AGU.
- Encaminhe-se cópia do presente Parecer e do Parecer nº 109/2012/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento (CONJUR/MPOG).
- Solicite-se, ainda, à mesma CONJUR/MPOG, informações sobre o posicionamento final que vier a ser adotado em relação ao tema tratado neste parecer, tanto o seu quanto o da SEGEP/MP, devendo o Apoio Administrativo desta CONJUR/MPS manter acompanhamento e cobrar resposta da CONJUR/MPOG.

Brasília, 28 de maio de 2013.

  
MARCO AURELIO VENTURA PEIXOTO  
Advogado da União  
Consultor Jurídico / MPS