

A Natureza Jurídica do Abono de Permanência e o Limite de Gastos com Pessoal da IRF

Simone Coêlho Aguiar

Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR.

Pós-graduada em Direito e Processo Administrativos pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR.

Consultora Técnica lotada no Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Resumo: Cuida-se de uma investigação acerca da natureza jurídica do abono de permanência, instituto inserido no ordenamento jurídico pátrio com o advento da Emenda Constitucional n.º 41, de 19 de dezembro de 2003, à Constituição Federal de 1988, cujo objetivo é, diante das várias interpretações existentes, identificar aquela que mais se adequa à finalidade buscada pelo legislador constituinte derivado em face da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, comumente chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, no que diz respeito ao limite de gastos com pessoal. O presente estudo analisará a EC/41 e os dispositivos legais da LRF pertinentes ao tema, além da jurisprudência afeta à matéria, para, em seguida, abordar as várias interpretações manifestadas sobre a natureza jurídica do instituto – se assistencial, remuneratória ou indenizatória –, e, ao final, indicar aquela tida como a mais adequada a conformar os elementos norteadores da norma constitucional reformatória e os preceitos da citada lei, a saber, o abono de permanência, por não ter cunho remuneratório, nos termos do art. 18, caput, LRF, não se enquadra como despesa com pessoal para fins de apuração do limite com gastos de pessoal.

Palavras-chave: Abono de permanência; EC/ 41; Natureza jurídica; LRF.

Considerações Iniciais

Historicamente, a doutrina aponta, como primeira referência ao abono de permanência, o Decreto do Príncipe Regente Dom Pedro de Alcântara, baixado em 01.10.1821 (Alvares, 2007, p. 181-182), tendo sido considerado de natureza remuneratória.

Sobre a ordem jurídica da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, há de se ressaltar que alguns doutrinadores como Campos (2004) e Carvalho (2005) citam a Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998, como a origem atual do

abono de permanência.

Para Campos (2004, p. 119), a “*Emenda Constitucional n. 41/03 manteve, com algumas alterações, o abono de permanência*” previsto na EC/20.

Todavia, convém recordar que os dispositivos específicos da EC/20, a saber, art. 3º, § 1º, e art. 8º, § 5º (revogado pela EC/41), referem-se à isenção (*rectius*, imunidade) de contribuição previdenciária, sequer mencionando a palavra abono. Ademais, o § 1º do art. 3º prevê hipótese de isenção em relação àquele que “*tenha completado as exigências para a aposentadoria integral*”, diferentemente da EC/41.

Contudo, somente com o advento da Emenda Constitucional n.º 41/2003 à Constituição Federal de 1988, a qual deu prosseguimento à reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, criou-se a figura do abono de permanência nos moldes em que é hodiernamente conhecido.

Conforme disposto na Emenda Constitucional nº 41 (2003, p.1, seção 1), segue abaixo a transcrição dos dispositivos atinentes ao tema ora tratado:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 40. [...]

§ 19. O servidor de que trata este artigo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no § 1º, III, a, e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no § 1º, II.

Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, é assegurado o direito de opção pela **aposentadoria voluntária** com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, **àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e funda-**

cional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

[...]

§ 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.

Art. 3º É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos servidores públicos, bem como pensão aos seus dependentes, que, até a data de publicação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que opte por permanecer em atividade tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária e que conte com, no mínimo, vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, ou trinta anos de contribuição, se homem, 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. (Grifou-se)

Infere-se, do trecho acima trasladado, que o direito ao abono de permanência ocorre quando o servidor houver implementado os requisitos necessários à concessão das aposentadorias voluntárias dispostas: 1) no art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988; 2) no § 5º do art. 2º da EC/41, caso o servidor tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública até a data da publicação da EC/20; e 3) § 1º do art. 3º da EC/41, ao servidor que, até a data da publicação desta emenda, te-

nha cumprido todos os requisitos para a obtenção de aposentadoria com base na legislação pretérita à EC/41.

Uma vez destacadas essas notas introdutórias, tratar-se-á do conceito e da finalidade do abono de permanência, e de sua correlação com a LRF, para se adentrar à questão de sua natureza jurídica.

Conceito e Finalidade do Abono de Permanência

Dos dispositivos constitucionais específicos sobre a matéria, os quais foram citados no tópico anterior, pode-se deduzir que o abono de permanência consiste na **faculdade** de que dispõe o servidor público que se encontra regido pelas regras do regime próprio de previdência social¹ de, ao ter implementado os requisitos exigidos para a aposentadoria voluntária, **optar** por permanecer em atividade, fazendo jus, como consequência dessa opção, a um abono de permanência equivalente ao valor de sua contribuição previdenciária, sendo o perfazimento das condições para a aposentadoria compulsória² o limite máximo de duração desse direito.

É oportuno destacar que, para fazer jus à percepção do abono

¹ É interessante mencionar que os agentes públicos adstritos ao Regime Próprio de Previdência Social são “os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações” (art. 40, *caput*, da Constituição Federal de 1988), porque estão diretamente disciplinados por um estatuto jurídico legal. Na União, a Lei n.º 8112, de 11 de dezembro de 1990, é um exemplo de regime estatutário. De outro lado, os empregados públicos pertencem ao regime celetista, ou seja, seguem os ditames da Consolidação das Leis do Trabalho, e são vinculados ao Regime Geral de Previdência Social. Há de se ressaltar, ainda, que essa dicotomia de regimes, estatutário e celetista, teve sua existência questionada. A validade de alguns dispositivos da Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998, está sendo debatida em sede da ADI n.º 2135-4, encontrando-se o art. 39, *caput*, CF/88, com a redação dada pela EC/19, com sua eficácia suspensa em virtude de liminar concedida nos autos do citado processo, cujos efeitos são *ex nunc*. Ou seja, está em vigor o texto original da Magna Carta, o qual prevê a existência de um regime jurídico único, ou estatutário ou celetista.

² A aposentadoria compulsória dá-se aos setenta anos de idade, conforme estatui o art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal de 1988.

de permanência, por ser esta uma faculdade, é necessário que o servidor público externe sua vontade, tal como ocorre com a opção por se aposentar, ou seja, deve ele formalizar, junto à Administração Pública, sua opção por permanecer em atividade, autorizando, desta feita, o pagamento do abono em questão.

Contudo, tal direito é devido não da data do requerimento, mas do implemento das condições para sua concessão (Dias; Macêdo, 2006, p. 172).

Uma vez apresentado o conceito de abono de permanência, algumas indagações surgem naturalmente: qual sua razão de existir no ordenamento jurídico? Sua finalidade? Seu efeito prático? Saliente-se que a análise de tais questionamentos é essencial para uma melhor compreensão do tema e corroborar, mais à frente, o entendimento proposto em relação à LRF.

Para Maria Lúcia Miranda Álvares (2007, p. 180) *“a intenção foi resolver o problema criado com a isenção conferida pela Emenda Constitucional n.º 20/98, relativo ao cômputo do tempo de contribuição dos servidores amparados pelo benefício”*.

Num outro foco, consultando as razões que justificaram a propositura da Proposta de Emenda Constitucional n.º 40/2003³, a qual deu origem à EC/41, pode-se encontrar uma excelente referência à motivação do abono de permanência, conforme adiante se vê:

[...] É sugerida, ainda, para o servidor que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária (55 e 60 anos de idade e 30 e 35 anos de tempo de contribuição, respectivamente para mulheres e homens) e opte por permanecer em atividade, a instituição de um abono de permanência em serviço, equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária, até aposentar-se voluntariamente ou completar as exigências para a aposentadoria compulsória. **Faculta-se, assim, ao servidor continuar a exercer a mesma atividade, outorgando-se-lhe um plus salarial, co-**

³ Esclareça-se que a PEC n.º 40/2003 refere-se ao número designado na Câmara dos Deputados.

mo forma de incentivá-lo a permanecer no cargo. É dupla a vantagem: para o servidor, em face do ganho salarial; para a administração pública, por não necessitar de contratar um novo servidor e por poder postergar as despesas com o pagamento dos correspondentes proventos (Câmara Dos Deputados, 1998, p. 19, grifo nosso).

Na lição de Eduardo Rocha Dias e José Leandro Monteiro de Macedo (2008, p. 780) sobre a finalidade do abono de permanência:

[...] O abono de permanência em serviço estimula o servidor a permanecer em atividade, pois, ao postergar a sua aposentadoria, haverá o aumento do valor líquido da sua remuneração. O abono também é interessante para o Estado, que não precisará repor, de imediato, a mão-de-obra, onerando ainda mais a folha de pessoal.

[...] O legislador reformador optou pelo abono de permanência em serviço no lugar da isenção de contribuição (embora o efeito prático seja o mesmo), em razão do novo critério de cálculo dos proventos de aposentadoria introduzido pela Emenda Constitucional 41/2003 (remuneração sobre as quais incidia contribuição previdenciária), para que ficassem registrados, mês a mês, os valores sobre os quais incidia contribuição previdenciária.

A título ilustrativo, é oportuno transcrever trecho das valiosas observações contidas no Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas – SIAPC (2008, p. 32, grifo nosso) do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, sobre o *modus operandi* do custeio do abono de permanência:

No caso do abono de permanência, que é concedido aos servidores que optem por permanecer em atividade após terem completado as exigên-

cias para aposentadoria voluntária, não haverá, a princípio, reflexo na Contabilidade do RPPS, pois **o ônus da indenização correspondente à contribuição previdenciária, paga a esse servidor até completar as exigências para a aposentadoria compulsória, recairá sobre o ente público que o mantiver em sua força de trabalho.** (Destacado)

Em síntese, o procedimento ocorre da seguinte maneira: a contribuição previdenciária é debitada da remuneração do servidor, sendo creditada na conta do Regime de Previdência, contudo, igual valor é devolvido ao servidor, na forma de abono de permanência, à conta do órgão ou ente ao qual o mesmo se encontra funcionalmente vinculado.

Dos argumentos acima apresentados, pode-se perceber que as razões norteadoras do abono de permanência relacionaram-se com a geração de uma economia para o Estado, uma vez que, ao estimular a permanência em serviço de servidor em condições de se aposentar, evitaria, em certa medida, onerar ainda mais seus gastos com pessoal decorrentes da concessão de nova aposentadoria e do ingresso em seus quadros de novo servidor.

Então, como meio de se estimular o servidor a continuar em atividade, postergando assim sua aposentação, criou-se um abono equivalente ao desconto da contribuição previdenciária do servidor, ou seja, o abono de permanência.

O Abono de Permanência e a LRF

Em relação aos dispositivos da Lei Complementar nº 101 (2000, p. 1, seção 1) diretamente relacionados ao presente estudo, encontram-se os seguintes artigos:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, **entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou**

empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

[...]

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, **a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida**, a seguir discriminados:

[...]

Art. 20. **A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:** [...]

(Grifos não originais)

Tendo em vista os dispositivos legais acima transcritos, afigura-se que a LRF associa despesa com pessoal à percepção de remuneração; e, ainda, que a despesa total com pessoal não poderá exceder determinados percentuais estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Há de se reconhecer que o advento do abono de permanência culminou por refletir na LRF uma vez que gerou questionamentos sobre se esse abono deveria ser contabilizado para fins de cômputo do limite de gastos com pessoal. Ressalte-se que a resposta a tal indagação reveste-se de extrema relevância, pois reflete em toda da Administração Pública, seja ela federal, estadual, distrital ou municipal, mormente no Relatório de Gestão Fiscal de cada órgão, porque pode vir a ser um fator a influenciar, positiva ou negativamente, no equilíbrio financeiro do ente.

Diante dessa situação, perquire-se: o abono de permanência tem natureza jurídica de remuneração e, portanto, está inserta no

conceito de despesa total com pessoal da LRF?

Dos Vários Entendimentos sobre a Natureza Jurídica do Abono de Permanência

A Secretaria do Tesouro Nacional – STN entende como **assistencial** o abono de permanência, consoante o 2º Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais, Volume III – Relatório de Gestão Fiscal, vigente pelo exercício de 2010, aprovado pela Portaria n.º 462, de 05 de agosto de 2009, conforme adiante se vê:

Benefícios previdenciários são as despesas liquidadas a título de aposentadorias, reformas e pensões⁵⁹. O auxílio-reclusão também compõe os benefícios previdenciários⁶⁰. Não se incluem nessa linha quaisquer **despesas de caráter assistencial, tais como auxílio-funeral, auxílio-creche ou assistência pré-escolar, auxílio-natalidade, abono de permanência do servidor ativo** e outros assemelhados definidos na legislação própria de cada ente da Federação (MANUAL TÉCNICO DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS, v. 3, p. 21, grifo nosso).

Em contrapartida, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em resposta à consulta formulada pelo Instituto de Previdência e Assistência Municipal de Caxias do Sul – IPAM, entende como de cunho **indenizatório** o abono de permanência, conforme se observa:

[...] **o abono de permanência**, com amparo, exemplificativamente, no disposto no inciso XI ao art. 1º da Lei Federal nº 9.717/98, acrescentado pela citada Lei nº 10.887/2004, no art. 4º desta última, bem como no regrado pela alínea “b” do art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 12.066/2004, que “*dispõe sobre o Fundo de Assistência à Saúde – FAS/RS, e dá outras providências*”,

e pelo disciplinado pela alínea “b” do art. 16 do Projeto de Lei Complementar nº 090/2004, que objetiva reestruturar o RPPS dos servidores estaduais, ora em tramitação na Assembléia Legislativa do Estado, **tendo em vista buscar incentivar o servidor a não requerer sua aposentadoria, objetiva indenizá-lo pelas despesas que continuaria a ter, permanecendo em atividade, das quais se liberaria se solicitasse a aposentadoria. Por tal motivo, a despesa com o abono em foco não apresentaria nem cunho remuneratório e nem previdenciário, possuindo natureza indenizatória.** Destarte, não poderia ser custeada à conta dos recursos alocados ao RPPS, e não seria considerada como despesa com pessoal a que se refere o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a teor do contido na Informação nº 049/2002 (subitens 2.2.1 a 2.2.4) (Tribunal De Contas Do Estado Do Rio Grande Do Sul, 2004, p. 6, grifo nosso).

Na mesma esteira, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará, em face de consulta formulada pela Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, posicionou-se pelo caráter **indenizatório** do abono de permanência nos termos seguintes:

RESOLVE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, por unanimidade de votos, receber a presente consulta para respondê-la, dando-se ciência do teor da decisão ao consulente, da seguinte forma:

a) O Abono de Permanência previsto na EC nº 41/2003 (CF/88), por não ter natureza remuneratória nos termos do art. 18, caput, da LRF, não deve ser incluído no câmputo das despesas com pessoal para fins de cumprimento dos limites de gastos com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal; [...] (TCE, Pleno, Consulta, Processo n.º 03875/2007-4, Resolução n.º

2582/2009, Rel. Cons. Subs. Itacir Todero, DOE 28.12.2009).

Já no Superior Tribunal de Justiça Identificam-se Dois Posicionamentos Opostos.

De um lado, a 2ª Turma do STJ compreende o abono de permanência como **remuneratório** para fins de incidência de imposto de renda sobre ele⁴, conforme se infere do aresto abaixo transcrito:

Ementa

TRIBUTÁRIO. IMPOSTO DE RENDA. A-BONO DE PERMANÊNCIA. INCIDÊNCIA. NATUREZA REMUNERATÓRIA.

1. **Incide imposto de renda sobre o abono de permanência, por possuir natureza remuneratória e conferir acréscimo patrimonial ao beneficiário. Precedentes.**

2. Recurso especial provido.

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao recurso nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Humberto Martins (Presidente), Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.

(STJ, 2ª Turma, RESP 1.178.479/SE, Min. Rel. CASTRO MEIRA, j. 20.04.2010, p. DJe 29.04.2010, grifo nosso).

De outro lado, a 1ª Turma do STJ se filia à natureza **indenizatória** do abono de permanência, como demonstra o julgado atinente à matéria que segue trasladado:

⁴

No mesmo sentido: Resp 1.105.814/SC, AgRg no Ag 1203675/PE.

Ementa

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. A-BONO PERMANÊNCIA. CF, ART. 40, § 19. IMPOSTO DE RENDA. NÃO INCIDÊNCIA. CPC, ART. 535. OFENSA NÃO CARACTERIZADA. CPC, ART. 273. MATÉRIA NÃO PREQUESTIONADA. SÚMULA 211/STJ.

I - Não ficou demonstrada a alegada violação ao art. 535, do Código de Processo Civil.

II - Não está prequestionada a matéria atinente aos requisitos para a antecipação dos efeitos da tutela (CPC, art. 273), sendo inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal a quo (Súmula 211/STJ).

III - O constituinte reformador, ao instituir o chamado "abono permanência" em favor do servidor que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária, em valor equivalente ao da sua contribuição previdenciária (CF, art. 40, § 19, acrescentado pela EC 41/2003), pretendeu, a propósito de incentivo ao adiamento da inatividade, anular o desconto da referida contribuição. Sendo assim, admitir a tributação desse adicional pelo imposto de renda, representaria o desvirtuamento da norma constitucional.

IV - Agravo regimental improvido.

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça: A Turma, **por unanimidade**, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Luiz Fux, Teori Albino Zavascki, Denise Arruda (Presidenta) e Hamilton Carvalhido votaram com o Sr. Ministro. (STJ, 1ª Turma, AgRg no Resp 1021817/MG, Min. Rel. FRANCISCO FALCÃO, j. 19/08/2008, DJe 01.09.2008, grifo

nosso).

Observa-se, na legislação federal, que a Lei n.º 10.887, de 18 de junho de 2004, a qual dispõe sobre a aplicação de disposições da EC/41, altera dispositivos da Lei n.º 9.717, de 27 de novembro de 1988 e dá outras providências, em seu art. 4º, § 1º, **exclui da base de contribuição do vencimento do cargo efetivo o abono de permanência**, fato o qual aponta para a natureza não remuneratória do mesmo.

Art. 4º A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de 11% (onze por cento), incidente sobre a totalidade da base de contribuição.

§ 1º Entende-se como base de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, **excluídas**:

[...]

IX - o abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5o do art. 2o e o § 1o do art. 3o da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003. (LEI Nº 10.887, 2004, grifo nosso)

Diante das considerações suso articuladas, é possível identificar os mais diversos entendimentos sobre a natureza jurídica do abono de permanência, alguns deles inclusive diametralmente opostos, como mostra a divergência entre a Primeira e a Segunda Turmas do STJ. Com efeito, é oportuno ressaltar que o presente trabalho não tem pretensões de exaurir ou solucionar tal questão, mas visa tão somente a buscar uma interpretação que coadune a finalidade almejada pela teleologia da EC/41 ao introduzir no ordenamento pátrio o abono de permanência nos moldes em que é atualmente conhecido. É o desafio que adiante se propõe.

Nosso Posicionamento sobre a Natureza Jurídica do Abono de Permanência

Tendo em vista que o enfoque deste estudo é averiguar se o abono de permanência enquadra-se, ou não, como despesa com pessoal para fins de cômputo do limite de gastos com pessoal da LRF e, dados os mais variados entendimentos sobre a natureza jurídica do citado abono, buscou-se extrair do próprio texto da Lei de Responsabilidade Fiscal a resposta para tal questionamento.

É mister recordar que a LRF tem próprio conceito de despesa total com pessoal, sempre associando esta à percepção de remuneração (art. 18, *caput*).

Sobre os conceitos de remuneração e vencimento, José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 623) nos ensina:

Remuneração é o montante percebido pelo servidor público a título de vencimentos e vantagens pecuniárias. É, portanto, o somatório das várias parcelas pecuniárias a que faz jus, em decorrência de sua situação funcional.³⁰⁵

Vencimento é a retribuição pecuniária que o servidor percebe pelo exercício de seu cargo, conforme correta conceituação prevista no estatuto funcional federal (art. 40, Lei n.º 8112/90).

Então, utilizando uma interpretação *a contrario sensu* do art. 18, *caput*, LRF, pode-se deduzir que não estarão contidos no conceito de despesa com pessoal gastos que não possam ser qualificados como “*quaisquer espécies remuneratórias*”. Acredita-se ser este o caso do abono de permanência, posto ser ele um mecanismo para estimular o servidor que, mesmo tendo preenchido os requisitos da aposentadoria voluntária nos termos da EC/41, optou por permanecer na ativa em face da compensação do desconto da contribuição previdenciária com o abono oferecido. Com efeito, afasta-se do conceito de remuneração insculpido no art. 18, *caput*, da LRF, não devendo, por conseguinte, ser computado no cálculo da despesa com pessoal para fins de cumprimento dos limites da LRF.

Destarte, é incontestável que o abono de permanência integrará o contracheque do servidor; contudo, sua finalidade, tal como a ajuda de custos, parece ser indenizatória, porque representa apenas a compensação pelo desconto da contribuição previdenciária já efetuado, configurando tão-somente um incentivo ao servidor apto a se aposentar voluntariamente que, ao optar por permanecer em atividade, libera-se, na prática, de desconto com que não arcaria caso passasse à inatividade, salvo nas hipóteses de contribuição de inativo e nos moldes em que esta incide.

Conclusão

Das breves notas acima expostas, pôde-se inferir que, modernamente, o abono de permanência ingressou no ordenamento jurídico pátrio através da EC/41, consistindo numa faculdade do servidor público que implementou os requisitos necessários à aposentadoria voluntária nos termos da EC/41, a optar por permanecer em atividade, fazendo jus, conseqüentemente, a um abono de permanência equivalente ao valor de sua contribuição previdenciária, até, se assim desejar, completar as condições para a aposentadoria compulsória.

Observou-se, também, que a finalidade do abono de permanência era gerar uma economia para a Administração Pública que, ao manter na ativa o servidor apto à aposentadoria voluntária nos termos da EC/41, desoneraria sua folha de pessoal, pois postergaria a concessão de nova aposentadoria, bem como a entrada de novo servidor.

Verificou-se, outrossim, o reflexo do advento do abono de permanência na Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que esta lei complementar estabelece percentuais máximos de despesas com gastos de pessoal. Desta feita, gera-se a dúvida sobre o cômputo, ou não, do abono de permanência para fins de observância do limite desses gastos. Daí a necessidade de se investigar a natureza jurídica do citado abono para, empós, enquadrá-lo, ou não, no conceito inserto no art. 18, *caput*, LRF, e averiguar a ocorrência ou não de sua inserção na apuração deste limite.

Na sequência, foram informados os mais diversos entendimentos sobre a natureza jurídica do abono de permanência, foco

central do presente estudo, tendo-se observado que:

1. A doutrina e a jurisprudências apresentam posicionamentos os mais variados sobre a natureza jurídica do abono de permanência, e, em alguns casos, firmam opiniões diametralmente opostas;

2. A Secretaria do Tesouro Nacional compreende o abono como de natureza assistencial;

3. O Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul e o Tribunal de Contas do Estado do Ceará entendem que a faculdade em questão tem natureza indenizatória, assim como a 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça;

4. A 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça percebe como remuneratória a natureza jurídica do abono de permanência.

Em face dos entendimentos colacionados, buscou-se adotar a interpretação que melhor a colmatasse a finalidade almejada pelo legislador constituinte derivado, ao criar o abono de permanência. Ademais, procurou-se extrair da própria Lei de Responsabilidade Fiscal a resposta para o questionamento em apreço.

Considerando as diretrizes acima informadas, argumentou-se:

1. O art. 18, *caput*, LRF, relaciona o conceito de despesa total com pessoal à percepção de remuneração;

2. Realizando, assim, uma interpretação *a contrario sensu* do mencionado artigo, observa-se que não se enquadrará como despesa com pessoal despesa que não configure “*quaisquer espécies remuneratórias*”;

3. Dando-se prosseguimento à presente linha de raciocínio, defendeu-se que o abono de permanência afasta-se do conceito trazido no mencionado dispositivo, posto ser ele um mecanismo para estimular o servidor que, mesmo tendo preenchido os requisitos da aposentadoria voluntária nos termos da EC/41, optou por permanecer na ativa em face da compensação do desconto da contribuição previdenciária com o abono oferecido. Com efeito, não poderia ser considerado no cálculo de despesa com pessoal para fins de cumprimento do limite de despesas com pessoal.

Diante da análise acima, conclui-se: o abono de permanência, por

não ter caráter remuneratório nos termos do art. 18, *caput*, da LRF, não deve ser computado como despesa com pessoal para fins de limite de gastos com pessoal.

Referências

ALVARES, M. L. M. **Regime Próprio de Previdência Social**. São Paulo: NDJ, 2007.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional nº 40, de 1998. Câmara dos Deputados - Sistema de Legislação, Brasília, 15 dez. 1998. Disponível em <www.camara.gov.br/sileg/integras/129815.pdf>. Acesso em 6 set. 2009.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 31 dez. 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm>. Acesso em 29 jun. 2009.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 5 maio. 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 29 jun. 2009.

BRASIL. Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003. Presidência da República – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 21 jun. 2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm>. Acesso em 29 jun. 2009.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria n.º 577, de 15 de outubro de 2008. Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais, Volume III – Relatório de Gestão Fiscal, vigente pelo exercício de 2009. Disponível em <<http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria577.pdf>>. Acesso em 29 jun. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no Resp 1021817/MG. Tributário e processual civil. Abono permanência. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_documento.asp?sSeq=824178&sReg=200800036099&sData=20081013&formato=PDF>. Acesso em 29 jun. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp 1178479/SE. Tributário. Imposto de renda. Abono de permanência. Incidência. Natureza remuneratória. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=201000211141&dt_publicacao=29/04/2010>. Acesso em 30.07.2010.

CAMPOS, M. B. L. B. de. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**. Belo Horizonte: Líder, 2004.

CARVALHO, S. M. G. de. **O Servidor Público e as Reformas da Previdência (Emendas Constitucionais nos. 20/98 e 41/2003)**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Processo nº 03875/2007-4**. Consulta acerca do cômputo do abono de permanência, contribuição de servidores e contribuição patronal para fins de cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 da Lei complementar nº 101/2000 (LRF). Disponível em

<<http://www.tce.ce.gov.br/sitetce/arq/Secretaria/resolucao/2009/RES200925822007038754.PDF>>. Acesso em 21 jun. 2010.

DIAS, E.; MACÊDO, J. L. de. **Curso de Direito Previdenciário**. São Paulo: Método, 2008.

DIAS, E.; MACÊDO, J. L. de. **Nova Previdência Social do Servidor Público**. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

MARTINS, I. G. da S.; NASCIMENTO, C. V. do (Org.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Processo n.º 3.889-02.00/04-9 – Informação nº 024/2004 . Disponível em <http://www.tce.rs.gov.br/consultas/Informacoes/Info-2004/pdf/24_2004.pdf>. Acesso em 7 set. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas – SIAPC, novembro/2008. Disponível em <http://www.tce.rs.gov.br/sistemas_controle/SIAPC/eventos/SIAPC_2008a.pdf>. Acesso em 29 jun. 2009.

