



PROCESSO Nº : 16.377-5/2016

INTERESSADO : SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA - SEFAZ-MT

ASSUNTO : CONSULTA

RELATOR : CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS

PARECER Nº : 53/2016

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Seneri Kernbeis Paludo, Secretário de Estado de Fazenda, solicitando manifestação desta Corte de Contas sobre a natureza do abano de permanência, previsto no § 19 do art. 40 da CF/88, se indenizatória ou remuneratória, para fins de consideração na despesa com pessoal do Estado, nos seguintes termos:

“Do exposto, buscando dar maior transparência e legalidade aos atos praticados, nesse compreendidos inclusive a elaboração e publicação do Anexo I – Despesa com Pessoal do 1º quadrimestre de 2016, solicitamos que essa corte analise quanto ao entendimento exarado pela Controladoria Geral do Estado, no sentido de esclarecer se o Abono Permanência possui natureza indenizatória”.
(grifou-se).

O consulente não juntou documentos aos autos.

É o breve relato.

1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva da dúvida e versa sobre matéria de competência deste Tribunal, preenchendo, portanto, os requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado – RITCE).



2. DO MÉRITO

Em detida análise à peça consultiva apresentada, constata-se que, em essência, a dúvida reside em saber se o abono de permanência possui natureza jurídica remuneratória ou indenizatória, posto que esta definição pode impactar diretamente no cômputo da despesa total com pessoal do ente e, por consequência, na apuração dos limites definidos nos art. 19 e 20 da LC nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Desta forma, este parecer não tem por escopo a promoção de discussões sobre as hipóteses de concessão do abono de permanência, mas sim a definição da natureza jurídica das despesas pagas a este título aos servidores públicos. A seguir, passa-se ao deslinde da dúvida apresentada pelo consulente.

2.1 Da caracterização do abono de permanência

A Emenda Constitucional nº 41/03 trouxe ao ordenamento jurídico constitucional brasileiro o instituto do abono de permanência, estabelecendo três hipóteses para a sua concessão, conforme disposto no art. 40, § 19, da CF/88; no art. 2º, § 5º e no art. 3º, § 1º da EC 41/03, todos apresentados abaixo:

Constituição Federal:

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: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

(...)

II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 88, de 2015\)](#)

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. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#) (grifou-se).

Emenda Constitucional 41/03:

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

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

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

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

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

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

(...)

§ 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).



Neste contexto, infere-se que o direito ao abono de permanência ocorre quando o servidor houver implementado os requisitos necessários à concessão da aposentadoria voluntária disposta nos seguintes dispositivos:

1. art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988, quando cumpridos os requisitos para a aposentadoria voluntária;
2. § 5º do art. 2º da EC 41/03, caso o servidor tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na administração direta, autárquica ou fundacional até a data da publicação da EC 20/98; e
3. § 1º do art. 3º da EC 41/03, ao servidor que, até a data da publicação da referida emenda, tenha cumprido todos os requisitos para a obtenção de aposentadoria com base na legislação anterior.

Nos termos constitucionais, o abono de permanência é um incentivo pecuniário que pode ser pago pelo ente empregador (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios) aos servidores efetivos que já tenham reunidas as condições para a aposentadoria voluntária, mas optam por continuar trabalhando no serviço público.

É possível destacar duas finalidades bem claras para a concessão do abono de permanência, quais sejam: a) motivar o servidor a permanecer em atividade, haja vista que ao retardar sua aposentadoria passa a receber uma contraprestação pecuniária; e b) gerar economia aos cofres do Estado, que consegue postergar os pagamentos dos proventos da concessão da aposentadoria ao servidor e da remuneração de um eventual substituto.

Registra-se que o abono de permanência deve perdurar somente até que o servidor complete do tempo para a aposentadoria compulsória, conforme a redação dada pela EC 88/15 ao art. 40, §1º, II, ou seja, aos 75 anos de idade, regulamentada por meio da Lei Complementar Nacional nº 152/2015.

Neste diapasão, a jurisprudência pacífica desta Corte de Contas é taxativa no sentido de que o pagamento do abono de permanência deve perdurar apenas até que o



servidor tenha reunido os requisitos para a aposentadoria compulsória, nos termos da Resolução de Consulta nº 11/2014, a seguir apresentada:

AUDITORIA GERAL DO ESTADO. CONSULTA. Previdência. Abono de permanência. Aposentadoria especial de professor da educação básica. Possibilidade. Faz jus ao abono de permanência previsto no § 19 do artigo 40 da CF/1988 o servidor público efetivo professor que contemplar os requisitos para a aposentadoria voluntária especial previstos na alínea "a" do inciso III do § 1º c/c § 5º, todos da CF/1988, desde que opte por permanecer na atividade, e até completar as exigências para a aposentadoria compulsória. (grifou-se).

O valor do abono de permanência, pago ao servidor público efetivo que continua laborando após reunidas as condições para a aposentadoria voluntária, é equivalente ao valor da contribuição previdenciária descontada da remuneração deste servidor.

Feitas essas breves considerações, passa-se a analisar a natureza jurídica do abono de permanência.

2.2 Da natureza jurídica do abono de permanência

A definição da natureza jurídica do abono de permanência é fundamental para a apuração dos limites dos gastos com pessoal, conforme estabelecido nos arts. 18, 19 e 20 da LRF. De acordo com esta lei, deve ser incluído no câmputo da despesa total com pessoal do ente quaisquer espécies remuneratórias, conforme apresentado a seguir:

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. (grifou-se).



Conforme jurisprudência deste Tribunal, remuneração é o valor total percebido pelo servidor, compreendendo a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, com exceção das verbas de caráter indenizatório, nos termos da Resolução de Consulta nº 05/2011:

Resolução de Consulta nº 05/2011 (DOE, 24/02/2011). Pessoal. Remuneração. Distinção entre remuneração, vencimento e vencimentos.

Parcelas que compõem os institutos de vencimento, vencimentos e remuneração podem variar conforme definição prevista em cada lei específica, porém, em termos gerais, tais institutos podem ser conceituados da seguinte forma:

1. Vencimento é a retribuição pecuniária básica pelo exercício de cargo ou emprego públicos, com valor fixado em lei;
2. Vencimentos (no plural), ou remuneração em sentido estrito, é a soma do vencimento básico com as vantagens pecuniárias permanentes relativas ao cargo ou emprego públicos; e,
3. Remuneração, em sentido amplo, é o gênero no qual se incluem todas as demais espécies de remuneração, compreendendo a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, com exceção das verbas de caráter indenizatório. (grifou-se).

Dado o conceito de remuneração, mostra-se imprescindível conceituar o que são “verbas de caráter de indenizatório” para o correto enquadramento da natureza jurídica do abono de permanência.

Quanto à caracterização das verbas de natureza indenizatória, é cediço que se tratam daquelas verbas previstas em lei para, essencialmente, indenizar o servidor por despesas ou prejuízos sofridos por este no desempenho das atribuições inerentes ao seu cargo ou função, conforme a jurisprudência pacífica há tempos nesta Corte de Contas, apresentada abaixo:

Acórdãos nºs 2.206/2007 (DOE, 05/09/2007) e 1.323/2007 (DOE, 13/06/2007). Despesa. Verba de natureza indenizatória. Agentes públicos. Possibilidade, desde que preenchidos os requisitos.

A verba indenizatória possui características que devem ser observadas pela administração pública ao fazer tal concessão aos agentes públicos:

1. Instituída mediante lei que estabeleça, entre outros, os critérios para a concessão, o valor da indenização e respectiva forma de prestação de contas;



2. É específica, decorrente de fatos ou acontecimentos previstos em lei que, pela sua natureza, exija dispêndio financeiro por parte do agente público quando do desempenho das atribuições definidas em lei, e, conseqüentemente, a sua necessária indenização;

(...)

4. Destina-se a compensar o agente público por gastos ou perdas inerentes à administração, mas realizadas pessoalmente pelo agente no desempenho da atribuição definida em lei, sob pena de enriquecimento ilícito da administração;

(...)

7. Não pode ser incorporada e nem integra a remuneração, os subsídios ou proventos para qualquer fim; (grifou-se).

Neste ponto, destaca-se que o consulente trouxe à peça consultiva, para fins de análise, o conceito de verba de natureza indenizatória como sendo “**recurso recebido em compensação à renúncia a um direito, sem constituir acréscimo patrimonial**”, nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) replicada abaixo:

TRIBUTÁRIO - IMPOSTO DE RENDA - ABONO PARTICIPAÇÃO EM REUNIÃO PEDAGÓGICA - VERBAS INDENIZATÓRIAS X VERBAS DE NATUREZA SALARIAL - INTERPRETAÇÃO DE LEI LOCAL - SÚMULA 280/STF.

1. O fato gerador do Imposto de Renda é a aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica decorrente de acréscimo patrimonial (art. 43 do CTN). Dentro deste conceito se enquadram as verbas de natureza salarial ou as recebidas a título de aposentadoria.

2. As verbas indenizatórias, recebidas como compensação pela renúncia a um direito, não constituem acréscimo patrimonial. (...)

(REsp 1131884/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/10/2009, DJe 28/10/2009)

PROCESSO CIVIL E TRIBUTÁRIO – IMPOSTO DE RENDA – VERBAS INDENIZATÓRIAS X VERBAS DE NATUREZA SALARIAL – DISTINÇÃO.

1. O fato gerador do Imposto de Renda é a aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica decorrente de acréscimo patrimonial (art. 43 do CTN).

2. As verbas de natureza salarial ou as recebidas a título de aposentadoria adequam-se ao conceito de renda previsto no CTN.

3. Diversamente, as verbas de natureza indenizatória, recebidas como compensação pela renúncia a um direito, não constituem acréscimo patrimonial. (...)

(AgRg no REsp 648.642/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/04/2005, DJ 29/08/2005, p. 289)



PROCESSO CIVIL E TRIBUTÁRIO - IMPOSTO DE RENDA -
VERBAS INDENIZATÓRIAS X VERBAS DE NATUREZA SALARIAL
- DISTINÇÃO.

1. O fato gerador do Imposto de Renda é a aquisição de disponibilidade econômica ou jurídica decorrente de acréscimo patrimonial (art. 43 do CTN).

2. As verbas de natureza salarial ou as recebidas a título de aposentadoria adequam-se ao conceito de renda previsto no CTN.

3. Diferentemente, as verbas de natureza indenizatória, recebidas como compensação pela renúncia a um direito, não constituem acréscimo patrimonial. (...)

(REsp 675.543/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/11/2004, DJ 17/12/2004, p. 509). (grifou-se).

Nota-se que os julgados supracitados não decidem, especificamente, a sobre natureza do abono de permanência.

O consulente informou, também, que a Controladoria Geral do Estado (CGE-MT) entende que o abono de permanência possui natureza indenizatória, pois o considera como uma renúncia de um direito do servidor, conforme induz a interpretação do artigo 40, § 19, da CF/88.

É importante destacar que alguns Tribunais de Contas Estaduais reconhecem a natureza jurídica do abono de permanência como indenizatória e, por consequência, que a despesa com o seu pagamento seja excluída do cômputo da despesa total com pessoal do ente. Nesta linha, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) assim se posicionou em sede de consulta:

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 cômputo 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). (grifou-se).



De igual modo, em recente decisão proferida através da Resolução nº 31/2016, o Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA) entendeu que as verbas pagas a título de abono de permanência devem ser excluídas da apuração dos limites fixados nos arts. 19 e 20 da LRF, conforme apresentado abaixo:

EMENTA: CONSULTA. DESPESAS COM PESSOAL. APURAÇÃO DOS LIMITES FIXADOS NOS ARTIGOS 19 E 20 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL Nº 101/2000. EXCLUSÃO DAS PARCELAS RELATIVAS ÀS VERBAS PAGAS A TÍTULO DE ABONO PECUNIÁRIO DE FÉRIAS (CONVERSÃO DE 1/3 DAS FÉRIAS EM PECÚNIA), ABONO DE PERMANÊNCIA, INDENIZAÇÃO DE FÉRIAS E LICENÇAS-PRÊMIO.

Por outro lado, a jurisprudência moderna do STJ é pacífica no sentido de que o abono de permanência possui caráter remuneratório, haja vista que se trata de vantagem pecuniária permanente que passa a compor o patrimônio jurídico do servidor beneficiado, não tendo como característica a eventualidade, pois o benefício cessa somente com o implemento da aposentadoria, conforme apresentado abaixo:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. LICENÇA-PRÊMIO NÃO GOZADA. CONVERSÃO EM PECÚNIA CONCEDIDA NO TÍTULO JUDICIAL. BASE DE CÁLCULO. REMUNERAÇÃO (REDAÇÃO ORIGINAL DO ART. 87 DA LEI 8.112/1990). INCLUSÃO DO ABONO DE PERMANÊNCIA. NATUREZA REMUNERATÓRIA. INCIDÊNCIA.

1. Trata-se de Recurso Especial com escopo principal de reconhecimento da natureza indenizatória do abono de permanência em serviço (art. 7º da Lei 10.887/2004) e, com isso, afastamento de sua incidência sobre a base de cálculo da licença-prêmio indenizada cobrada em Execução de Sentença, ao contrário do que decidido na origem.

(...)

5. O abono de permanência em serviço consiste em prestação pecuniária devida àqueles servidores que, mesmo reunidas as condições para aposentadoria, optam por continuar trabalhando, conforme arts. 40, § 19, da CF; 3º, § 1º, da EC 41/2003; e 7º da Lei 10.887/2004.

6. Segundo o art. 41 da Lei 8.112/1990, remuneração "é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei".

7. O abono de permanência é indubitavelmente uma vantagem pecuniária permanente, pois essa contraprestação se incorpora ao patrimônio jurídico do servidor de forma irreversível ao ocorrer a



reunião das condições para a aposentadoria, associada à continuidade do labor. Não é, portanto, possível atribuir eventualidade ao pagamento da citada vantagem, pois somente com o implemento da aposentadoria ela cessará.

8. O STJ, sob o regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 8/2008, já se manifestou sobre a natureza jurídica do abono de permanência para fins tributários, de forma a assentar o seu caráter remuneratório. A propósito: EDcl no REsp 1.192.556/PE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 17.11.2010).

9. Assim, considerando que a base de cálculo da licença-prêmio é a remuneração do servidor e que o abono de permanência tem caráter remuneratório, não merece reparo o acórdão recorrido.

10. Recurso Especial não provido. (REsp 1489904/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/11/2014, DJe 04/12/2014). (grifou-se).

Corroborando a jurisprudência supra, em outra decisão, o STJ também decidiu que as vantagens percebidas pelo servidor à título de abono de permanência compõem a sua remuneração, por isso devem ser consideradas no cálculo do teto remuneratório do serviço público definido no art. 37, XI, da CF/88.

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. VANTAGENS PESSOAIS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO TETO REMUNERATÓRIO ESTABELECIDO PELA EC 41/2003.

(...)

3. Não procede o pedido para que sejam afastadas do teto remuneratório as parcelas alegadamente de caráter indenizatório. O Tribunal de origem consignou que, nos termos do contracheque acostado aos autos, os proventos do impetrante são compostos por vencimentos, triênios, gratificação de produtividade fiscal e abono de permanência. Portanto, decidiu com acerto a Corte Estadual, ao entender que todas as referidas parcelas possuem caráter remuneratório, não se lhes aplicando o § 11 do art. 37 da Constituição da República, incluído pela Emenda Constitucional n. 47/05.

4. Recurso ordinário parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido.

(RMS 32.258/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/11/2010, DJe 12/11/2010). (grifou-se).



Ainda de acordo com a jurisprudência do STJ, em sede de Recurso Repetitivo, incide o imposto de renda sobre os valores percebidos à título de abono de permanência, uma vez que tal importância possui natureza remuneratória e confere ao seu beneficiário acréscimo patrimonial, conforme os julgados apresentados abaixo:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. ABONO DE PERMANÊNCIA. INCIDÊNCIA DO IMPOSTO DE RENDA. NATUREZA REMUNERATÓRIA. CONTROVÉRSIA DECIDIDA À LUZ DO ART. 43 DO CTN. MATÉRIA APRECIADA SOB O RITO DO ART. 543-C DO CPC.

1. É pacífico no Superior Tribunal de Justiça o entendimento de que incide Imposto de Renda sobre o abono de permanência a que se referem os arts. 40, § 19, da Constituição Federal; 2º, § 5º e 3º, § 1º, da Emenda Constitucional 41/2003; e 7º da Lei 10.887/2004, já que tal importância possui natureza remuneratória e confere acréscimo patrimonial ao beneficiário.

2. Orientação reafirmada no julgamento do REsp 1.192.556/PE, sob o rito dos recursos repetitivos (art. 543-C do CPC).

3. Considerando que o Agravo Regimental impugnou decisão que adotou posição jurisprudencial amparada em recurso submetido ao rito do art. 543-C do CPC, cabe a multa prevista no art. 557, § 2º, do CPC.

4. Agravo Regimental não provido. Aplicação de multa de 10% do valor da causa, devidamente atualizado.

(AgRg no REsp 1271675/MA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/10/2011, DJe 17/10/2011). (grifou-se).

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ABONO DE PERMANÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 58/2003. MODIFICAÇÃO DA SISTEMÁTICA DE REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. POLÍTICA DE SUBSÍDIOS. VIOLAÇÃO A DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. MANUTENÇÃO DO QUANTUM REMUNERATÓRIO. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO DEMONSTRADO.

(...)

2. O abono de permanência, na esteira de julgados deste Superior Tribunal, possui natureza remuneratória (cf. AgRg no REsp 1271675/MA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 17/10/2011; REsp 1268154/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 22/08/2013).

(...)

(AgRg nos EDcl no RMS 40.490/PB, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/03/2014, DJe 26/03/2014). (grifou-se).



É importante salientar, também, que a Receita Federal do Brasil (RFB), por meio da Instrução Normativa RFB nº 1.500, de 29 de outubro de 2014, estatui que o abono de permanência deve ser incluído nos rendimentos do trabalho tributados pelo Imposto de Renda, nos seguintes termos:

Art. 22. Estão sujeitos à incidência do IRRF, calculado mediante a utilização das tabelas progressivas constantes do Anexo II a esta Instrução Normativa, observado o disposto no art. 65, a título de antecipação do devido na DAA, os rendimentos do trabalho assalariado pagos por pessoa física ou jurídica e os demais rendimentos pagos por pessoa jurídica a pessoa física, tais como:

(...)

§ 3º Incluem-se entre os rendimentos do trabalho os recebidos a título de Vantagem Pecuniária Individual, instituída pela Lei nº 10.698, de 2 de julho de 2003, e de Abono de Permanência, a que se referem 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, e o art. 7º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004. (grifou-se).

Na mesma esteira, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso (TJ-MT) é no sentido de que todos os rendimentos recebidos a título de abono de permanência constituem-se em “verba remuneratória”, nos seguintes termos:

MANDADO DE SEGURANÇA - SERVIDORES PÚBLICOS - ISENÇÃO DO RECOLHIMENTO DE IMPOSTO DE RENDA SOBRE O ABONO DE PERMANÊNCIA - MATÉRIA DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL - BENEFÍCIO PREVISTO NO ART. 40, §§ 1º E 19 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - VERBA REMUNERATÓRIA - INCIDÊNCIA DO REFERIDO IMPOSTO - SEGURANÇA DENEGADA. Os Estados da Federação são partes legítimas para figurar no polo passivo das ações manejadas por servidores públicos estaduais, que objetivam a isenção ou a repetição do indébito referente ao imposto de renda retido na fonte. Todos os rendimentos recebidos a título de abono de permanência sujeitam-se incidência do imposto de renda. (MSCol 48811/2010, DR. MARCELO SOUZA DE BARROS, TURMA DE CÂMARAS CÍVEIS REUNIDAS DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Julgado em 02/06/2011, Publicado no DJE 13/06/2011)

(TJ-MT - MS: 00488116220108110000 48811/2010, Relator: DR. MARCELO SOUZA DE BARROS, Data de Julgamento: 02/06/2011, TURMA DE CÂMARAS CÍVEIS REUNIDAS DE



DIREITO PÚBLICO E COLETIVO, Data de Publicação:
13/06/2011). (grifou-se).

Também nesta linha, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 1209/2011-Plenário, se posicionou no sentido de que o abono de permanência compõe a remuneração do servidor, e por isso tem reconhecido caráter remuneratório e não indenizatório, conforme colacionado a seguir:

CONSULTA. PERCEPÇÃO DE ABONO DE PERMANÊNCIA DE SERVIDOR EM GOZO DE LICENÇA PARA TRATAR DE INTERESSES PARTICULARES. ARTIGO 7º DA LEI Nº 10.887/2004 COMBINADO COM OS ARTIGOS 81, INCISO VI, E 91 DA LEI Nº 8.112/1990. CONHECIMENTO. IMPOSSIBILIDADE À LUZ DO ARTIGO 40, § 19, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARQUIVAMENTO.

9.1. conhecer da presente consulta, por preencher os requisitos ínsitos nos arts. 264 e 265 do Regimento Interno, para responder ao consulente que não cabe a percepção do abono de permanência previsto no art. 40, § 19, da Constituição Federal de 1998, por servidores que solicitarem licença para tratar de interesses particulares, não importando se há ou não continuidade no recolhimento de contribuições previdenciárias para fins de contagem de tempo de contribuição, tendo em vista que:

9.1.1. a licença para tratar de interesses particulares tem como características a cessação do recebimento de remuneração e a interrupção das atividades funcionais;

9.1.2. o abono de permanência tem reconhecido caráter remuneratório e não indenizatório, logo, está relacionado ao recebimento de remuneração e não à manutenção de um vínculo meramente subsistente do servidor com a Administração;

9.1.3. o pagamento do abono de permanência está relacionado à continuidade das atividades funcionais do beneficiário e não à sua interrupção;

9.2. arquivar os presentes autos.

(ACÓRDÃO Nº 1209/2011 – TCU – Plenário, Rel. Ministro Raimundo Carreiro, data da sessão 11/5/2011). (grifou-se).

Diante da farta jurisprudência e legislação apresentadas, em especial a moderna e dominante jurisprudência do STJ, deve-se reconhecer que abono de permanência não ostenta natureza indenizatória, posto que se trata de incremento remuneratório concedido aos servidores que reúnem os requisitos para a aposentaria voluntária, que optarem por continuar trabalhando, com o propósito de incentivá-los a permanecer em atividade,



inexistindo renúncia do direito à aposentadoria, mas sim a postergação voluntária deste direito.

Portanto, verifica-se claramente que o abono de permanência não se destina a compensar o servidor por gastos ou perdas financeiras decorrentes do exercício das atribuições de seu cargo ou função e nem se trata da renúncia de um direito, portanto não se caracteriza como uma verba de natureza indenizatória, tratando-se, pois, de um acréscimo patrimonial do beneficiário.

O beneficiário do abono de permanência, embora já tenha reunidas as condições para a aposentadoria, abre mão apenas momentaneamente do exercício deste direito em troca de uma vantagem pecuniária, que passa a compor seu patrimônio jurídico, cessando o benefício somente com o implemento da sua aposentadoria.

Somado a isto, ressalta-se ainda que as verbas percebidas à título de abono de permanência são consideradas no cálculo do teto remuneratório do serviço público definido no art. 37, XI, da CF/88 e sujeitam-se à incidência do IRPF.

Destaca-se, também, que no Manual de Demonstrativo Fiscais (MDF), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 6ª Edição, p. 503, o abono de permanência é apresentado na lista dos itens que devem ser considerados como despesa bruta com pessoal, conforme replicado abaixo:

Apresenta-se abaixo lista exemplificativa de itens considerados despesa bruta com pessoal, com base nas rubricas de gastos da União: (grifou-se).

RUBRICA DO GASTO	DEFINIÇÃO DO GASTO
<u>Abono de Permanência</u>	Despesas com pagamento do abono de permanência, devido aos servidores que tendo completado as exigências para aposentadoria voluntária, opte por permanecer em atividade. (emenda constitucional nº. 41 de 19/12/2003 e orientação normativa da secretaria de previdência social nº. 01 de 06/01/2004) de acordo com a medida provisória 167, de 19 de fevereiro de 2004.



Salienta-se que este posicionamento da STN está reproduzido no atual MDF, 7ª Edição, p. 487, aprovado pela Portaria STN nº 403/16.

Ante o exposto, conclui-se que o abono de permanência possui natureza jurídica remuneratória e não indenizatória e, portanto, compõe a despesa com pessoal para fins de apuração dos limites insertos nos arts. 19 e 20 da LRF.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto e considerando que:

a) o abono de permanência é uma vantagem pecuniária que, quando concedida, passa a compor o patrimônio do servidor beneficiado, não tendo como característica a eventualidade, pois o benefício cessa somente com o implemento da aposentadoria;

b) o abono de permanência não se destina a compensar o servidor por gastos ou perdas financeiras decorrentes do exercício das atribuições de seu cargo ou função e nem se trata de compensação pela renúncia de um direito, portanto não se caracteriza como uma verba de natureza indenizatória, tratando-se, pois, de acréscimo patrimonial do beneficiário;

c) sobre os rendimentos percebidos pelo servidor público à título de abono de permanência incide o Imposto de Renda, conforme dispõe o art. 22, § 3º, da Instrução Normativa RFB nº 1.500/14, entendimento este já pacificado na jurisprudência do STJ, em sede de Recurso Repetitivo;

d) as vantagens percebidas pelo servidor à título de abono de permanência são consideradas no cálculo do teto remuneratório do serviço público definido no art. 37, XI, da CF/88;

e) os gastos com o abono de permanência devem ser considerados no cálculo da despesa bruta com pessoal, conforme dispõe o Manual de Demonstrativo Fiscais (MDF), da STN, 6ª e 7ª Edições.



4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando-se que não existe prejulgado neste Tribunal que responda o assunto versado nesta consulta, ao julgar o presente processo e concordando o Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado neste parecer, sugere-se a aprovação da seguinte ementa, nos termos do § 1º do art. 234 da Resolução 14/2007:

Resolução de Consulta nº __/2016. Pessoal. Limites. Despesa com Pessoal. Abono de permanência. Natureza remuneratória.

O abono de permanência possui natureza remuneratória, conseqüentemente as despesas incorridas a este título devem ser incluídas no cômputo da despesa total com pessoal, prevista no art. 18 da LRF.

Cuiabá-MT, 30 de agosto de 2016.

Gabriel Liberato Lopes
Consultor de Estudos Técnicos

Edicarlos Lima Silva
Secretário Chefe da Consultoria Técnica