

A ISENÇÃO PREVIDENCIÁRIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/1998 E O ABONO DE PERMANÊNCIA DA EC Nº 41/2003

*Clemilton da Silva Barros
Advogado da União, Pós-graduado em Direito Processual Civil,
Direito do Trabalho e em Direito Processual do Trabalho;*

Sumário: 1 Introdução; 2 A isenção e o abono de permanência; 2.1 Considerações pontuais acerca da isenção; 2.2 Considerações pontuais acerca do abono de permanência; 3 Conclusão. 4 Referências

RESUMO: A Emenda Constitucional nº 20/1998 criou o instituto da isenção relativa à contribuição social do servidor público que optasse por permanecer no cargo mesmo já tendo conquistado o direito de se aposentar. Este instituto ganhou nova versão com a Emenda Constitucional nº 41/2003, passando a ser chamado de abono de permanência.

Embora tais institutos tenham características e fins semelhantes, não devem ser confundidos, porquanto têm características e efeitos distintos. O abono de permanência é de caráter remuneratório, influenciando, pois, no custeio e no cálculo da renda mensal dos benefícios, o que não ocorria em relação à isenção, que apenas desobrigava o contribuinte dos seus ônus contributivos, não influenciando no custeio e nem na concessão dos benefícios.

PALAVRAS-CHAVE: Regimes próprios de previdência social. Isenção. Abono de permanência.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 revolucionou o sistema securitário brasileiro, inaugurando um moderno complexo de ações que abrigaria a Saúde, a Assistência Social e a Previdência Social, ao qual o constituinte chamou de seguridade social.

Mal começou a vigência do sistema recém-inaugurado e já se detectava a necessidade de urgentes ajustes no seu conteúdo, a fim de que a efetivação das desejadas ações sociais atingisse os fins objetivados.

Com efeito, as reformas no âmbito da Seguridade Social, especialmente no tocante às questões previdenciárias, constituem uma espécie de combustível para o regular funcionamento do sistema securitário. Isto, em face do seu atrelamento à vida do homem em sociedade, necessitando seguir os contornos das alterações ocorridas nesse ambiente, não sendo privilégio ou maldade de um ou outro governo que tome a iniciativa de implementar tais reformas, mas dever institucional.

A primeira modificação constitucional efetuada no sistema securitário se deu com a Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, incluindo o § 6º ao art. 40 da Constituição Federal, para estabelecer o caráter contributivo dos regimes próprios de previdência social, nos seguintes termos: “as aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei”.

Logo mais viria a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, iniciando as modificações mais substanciais do sistema securitário, especialmente em relação à Previdência Social, com sintomática repercussão nos regimes de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo.

Uma das mais significativas alterações implementadas pela Emenda Constitucional nº 20 foi a transformação do tempo de serviço em tempo de contribuição e, especificamente no âmbito dos regimes próprios, a transformação da *aposentadoria por tempo de serviço* numa espécie de aposentadoria com requisitos mistos, qual seja, a *aposentadoria por idade e tempo de contribuição* (CF, art. 40, § 1º, III, “a”).

Antes o servidor se aposentava apenas com o requisito de 35 anos de serviço, se homem, ou 30, se mulher. A partir da mencionada reforma, além do tempo de contribuição, teria que contar também, de forma cumulativa, com uma idade mínima de 60 ou 55 anos, se homem ou mulher, respectivamente. Em torno dessa inovação vieram outras de grande repercussão no ambiente dos regimes próprios de previdência social, efetuadas pela própria Emenda Constitucional nº 20/98, no que foi seguida pelas Emendas Constitucionais nº 41/03 e 47/05.

Muitas dessas inovações encurtaram sobremaneira os direitos e prerrogativas previdenciárias então existentes dos servidores públicos, tudo em nome do equilíbrio financeiro e atuarial. Outras, porém, de algum modo, amenizaram essas perdas, a exemplo da isenção relativa à contribuição previdenciária do servidor público que já houvesse conquistado o direito de se aposentar, mas preferisse permanecer no exercício do cargo, criada pela Emenda Constitucional nº 20/98, consistindo numa espécie de vantagem pecuniária relativa ao custeio. Essa mesma idéia seria consagrada na Emenda Constitucional nº 41/2003, mediante a criação do abono de permanência, instituto semelhante à isenção.

Pois bem, é sobre esses dois institutos que nos debruçaremos nesta pesquisa, contudo, sem qualquer pretensão de exaurimento do tema. Objetivamos apenas fornecer subsídios, sucinta e didaticamente, buscando de algum modo estabelecer uma sistematização do tema, de modo a possibilitar a qualquer leitor, especialmente o servidor público titular de cargo efetivo, principal interessado na questão, uma fácil compreensão dos dois institutos em destaque, criados no âmbito dos regimes próprios de previdência social pelas Emendas Constitucionais nº 20/98 e nº 41/03, apontando quais as principais implicações que a isenção e o abono de permanência podem produzir no seu patrimônio jurídico.

2 A ISENÇÃO E O ABONO DE PERMANÊNCIA – SEMELHANÇA E DISTINÇÃO

Como já destacado, as reformas no âmbito securitário são imposições da evolução do próprio sistema, quase sempre estando relacionadas com a questão do custeio, haja vista a premente necessidade de manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial, de modo a que os valores arrecadados possam fazer face aos valores utilizados no pagamento dos benefícios e serviços previdenciários.

Apesar de as mudanças verificadas quase sempre serem prejudiciais aos direitos dos servidores, cuidou-se em estabelecer certas garantias e prerrogativas àqueles que estivessem no serviço público quando da implementação de cada reforma, tudo em homenagem ao direito adquirido ou simplesmente em curso.

Nesse diapasão, foram criadas as “vantagens pecuniárias relativas ao custeio”, consistentes *na isenção*, fruto da EC nº 20/1998, posteriormente transmutada em *abono de permanência*, pela EC nº 41/2003.

Não se confundem isenção e abono de permanência. A *isenção* ora em estudo, como dito, foi instituída em 16 de dezembro de 1998, pela EC nº 20/1998, vigorando apenas até 20 de maio de 2004, quando foi transformada em abono de permanência, na forma da Lei nº 10.887/04 (§ 1º do art. 16), assim dispondo:

Art. 16 - As contribuições a que se referem os arts. 4º, 5º e 6º desta Lei serão exigíveis a partir de 20 de maio de 2004.

§ 1º - Decorrido o prazo estabelecido no caput deste artigo, os servidores abrangidos pela isenção de contribuição referida no § 1º do art. 3º e no § 5º do art. 8º da Emenda Constitucional no 20, de 15 de dezembro de 1998, passarão a recolher contribuição previdenciária correspondente, fazendo jus ao abono a que se refere o art. 7º desta Lei.

Isenção, como instituto de natureza tributária, constitui causa de inibição do lançamento, excluindo, pois, o respectivo crédito tributário. Trata-se de uma dispensa legal do tributo. No caso da isenção ora em análise, era afastava a contribuição social que seria exigida do servidor, nas condições especificadas.

Noutro giro, o *abono de permanência* consiste numa vantagem financeira para o servidor público efetivo optante pela continuação no exercício de seu cargo, mesmo já tendo cumprido todos os requisitos para se aposentar, *equivalendo tal vantagem ao valor da contribuição previdenciária, que não será dispensada como na isenção, mas descontada e devolvida ao servidor*; ou seja, a contribuição social do servidor será recolhida e ao mesmo tempo devolvido o correspondente valor em forma de abono, ficando registrado o regular recolhimento da contribuição social para todos os efeitos legais. Esta, aliás, foi a motivação da

modificação efetuada no instituto pela EC nº 41/03, de isenção para abono pecuniário, eis que na isenção o valor que era acrescido na remuneração do servidor nada contaria para efeito de aposentadoria.

Observa-se que toda essa mudança, de isenção para abono de permanência, deu-se por força da nova sistemática de cálculos da renda mensal do benefício nos regimes especiais de previdência social, tomando-se como base não mais a remuneração do cargo efetivo, mas a média aritmética das contribuições sociais vertidas ao sistema previdenciário pelo servidor, à luz do modelo já adotado no Regime Geral.

A Lei nº 10.887/04, que regulamenta a EC nº 41/2003, assim dispõe sobre o abono de permanência:

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.

Em suma, sendo beneficiário do abono de permanência, o servidor continuará a recolher a sua contribuição ao Fundo Previdenciário, recebendo de volta o valor correspondente em forma de abono. Por conseguinte o órgão de origem do servidor manterá o recolhimento da correspondente contribuição patronal, bem como também suportará o custo do abono de permanência, na forma do art. 75, § 4º, da Orientação Normativa nº 01/2007, do Ministério da Previdência Social, tudo, tendo em vista o caráter contributivo e a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Os efeitos financeiros do abono de permanência retroagem à data do cumprimento dos requisitos para obtenção do benefício, inclusive, estando sujeito à tributação do Imposto sobre a Renda, pois se trata de uma parcela de natureza remuneratória, isto é, remunera o servidor público por sua permanência no serviço, ao contrário da extinta isenção que apenas o liberava de tal ônus, sem qualquer outra implicância para efeito de custeio ou benefício.

2.1 CONSIDERAÇÕES PONTUAIS ACERCA DA ISENÇÃO

Estabeleceu a EC nº 20/98, no art. 3º, § 1º, que aqueles servidores já em condições de requerer *aposentadoria integral* pelas regras então em vigor até 16/12/1998, data de publicação da EC nº 20/98, e *optando por permanecer em atividade*, fariam jus à “isenção” da respectiva contribuição previdenciária, assim dispondo textualmente:

Art. 3º - É assegurada a concessão de aposentadoria e pensão, a qualquer tempo, aos servidores públicos e aos segurados do regime geral de previdência social, bem como aos seus dependentes, que, até a data da publicação desta Emenda, tenham cumprido os requisitos para a obtenção destes benefícios, com base nos critérios da legislação então vigente.

§ 1º - O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria integral e que opte por permanecer em atividade fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, “a”, da Constituição Federal.

A legislação então vigente a que se refere o *caput* do art. 3º corresponde à redação original do art. 40 da CF, que exigia os seguintes requisitos para a aposentadoria voluntária com proventos integrais:

- a) trinta e cinco anos de serviço, se homem, e trinta, se mulher, com proventos integrais;
- b) trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;

A isenção na forma acima destacada permaneceria até o servidor requerer a sua aposentadoria ou até quando viesse a completar as exigências para a aposentadoria da regra geral, prevista no art. 40, § 1º, III, “a”, da CF, com a sua atual redação, que foi dada pela EC nº 20/98, consiste nos requisitos relativos ao tempo de serviço conforme acima destacados, convertidos em tempo de contribuição, somados aos requisitos relativos à idade:

- a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem; e

- b) cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher.

Regra semelhante sobre a “isenção” constou também do art. 8º, § 5º da própria EC nº 20/98, o qual foi revogado pelo art. 10 da EC nº 41/2003. Assim dispunha o referido art. 8º, § 5º:

Art. 8º (*omissis*)

[...];

§ 5º - O servidor de que trata este artigo, que, após completar as exigências para aposentadoria estabelecidas no “caput”, permanecer em atividade, fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, “a”, da Constituição Federal. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)

Vê-se que o art. 8º da EC nº 20/1998 previa uma hipótese de aposentadoria para os servidores com ingresso no serviço público até 16/12/1998, com proventos calculados na forma do então § 3º do art. 40 (com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98, já alterada pela EC nº 41/03), ou seja, com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se desse a aposentadoria. Nesta hipótese, os requisitos que deveriam ser cumpridos seriam os seguintes:

- a) cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;
- b) cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se daria a aposentadoria;
- c) tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:
- trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e
 - um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data da publicação desta Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea anterior.

Pois bem, como ressaltado, o servidor público na situação acima demonstrada também faria jus à isenção em relação à sua contribuição social.

2.2 CONSIDERAÇÕES PONTUAIS ACERCA DO ABONO DE PERMANÊNCIA

A EC nº 41/2003 não repetiu a nomenclatura utilizada pela EC nº 20/1998. Ao invés de isenção, preferiu chamar de “*abono de permanência*”, embora guardando as mesmas características e os mesmos fins da “*isenção*” inventada pela EC nº 20/98, quais sejam, poupar o servidor do ônus contributivo e também incentivá-lo a permanecer em atividade, com o que ganhariam tanto o servidor quanto a Administração Pública. O servidor recebendo maior remuneração e a Administração contando com um profissional experimentado por mais algum tempo, pagando-lhe remuneração ao invés de proventos.

A referida Emenda Constitucional previu o *abono de permanência* em diversas situações. Uma delas indo figurar exatamente nas hipóteses das regras permanentes do art. 40 da CF, na forma do § 19, assim dispondo:

Art. 40 (omissis).

[...];

§ 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).

A hipótese beneficia o servidor que implementa os requisitos da aposentadoria por idade e tempo de contribuição e opta por continuar em atividade, sendo-lhe outorgado um *plus salarial* como forma de incentivá-lo a permanecer no cargo, situação que se estende até o servidor requerer sua aposentadoria ou completar 70 anos de idade, quando então será alcançado pela aposentadoria compulsória.

Outras situações de *abono de permanência* figuram no próprio texto da EC nº 41, constando das suas regras transitórias, no art. 3º, § 1º e no art. 2º, § 5º, assim dispondo:

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.

Além das previsões constitucionais acima colacionadas e das disposições da Lei nº 10.887/04, o abono de permanência é ainda objeto de disciplinamento específico pela Orientação Normativa MPS/SPS nº 1, de 23 de janeiro de 2007 (DOU de 25/01/2007), no seu art. 75 e parágrafos, constando expressamente do § 4º que a *concessão do abono de permanência com base em determinada regra de aposentadoria não vincula o servidor a aposentar-se por esta mesma regra, podendo aposentar-se por qualquer outra, desde que cumpridos os respectivos requisitos legais*.

3 CONCLUSÃO

O abono de permanência, bem como a extinta isenção, estão vinculados a dois objetivos, quais sejam:

- a) incentivar o servidor que implementou os requisitos para aposentar-se a permanecer na atividade do seu cargo, adiando a aposentadoria; e
- b) promover maior economia ao Estado que, com a permanência do servidor na atividade, consegue postergar no tempo a dupla despesa com o pagamento de proventos e remuneração ao servidor que ocuparia a vaga deixada.

A modificação introduzida na isenção, pela EC nº 41/03, transformando-a em abono de permanência, deveu-se sobretudo às mudanças nos critérios para o cálculo dos proventos, que passaram a ser pela “média aritmética simples” das maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, em substituição à regra da remuneração do cargo. Assim, transformou-se o benefício pecuniário de isenção em abono, a fim de que o servidor continuasse a verter sua contribuição para o Fundo Previdenciário, cabendo ao respectivo ente público pagar-lhe o abono no mesmo valor da contribuição.

Ao contrário da isenção, com o abono de permanência não há solução de continuidade ou lacunas na vida contributiva do servidor,

o que lhe seria desfavorável no resultado da média aritmética simples, quando dos cálculos do futuro benefício, consistindo, pois, o abono, como o próprio nome diz, em bônus, um “plus”, eis que há ganho na remuneração, e não em simples causa de inibição do lançamento, excluindo o respectivo crédito tributário, com era a isenção.

Substituto da isenção, como já declinado, o abono constitui benefício de caráter pecuniário relativo ao custeio, consistente em estímulo financeiro conferido ao servidor que já poderia requerer sua aposentadoria voluntária, mas opta por permanecer no exercício do cargo, postergando o direito conquistado. Traz vantagem para o servidor, que terá um ganho salarial a mais, e para a administração pública, que não necessitará contratar um novo servidor, adiando as despesas com o pagamento dos correspondentes proventos.

Tanto a isenção, quando existiu, quanto o abono de permanência, só alcançam as hipóteses de aposentadoria voluntária. E isto, por uma questão muito óbvia: a concessão da referida espécie de benefício envolve a opção do servidor de permanecer no exercício do seu cargo, mesmo já tendo conquistado o direito de requerer a aposentadoria. Esta disposição de vontade não ocorre em relação à aposentadoria de caráter compulsório, como é o caso da aposentadoria por invalidez e da aposentadoria aos setenta anos de idade.

Importante destacar que não se inclui neste rol as novas aquisições da aposentadoria prevista no art. 40, § 1º, inciso III, alínea “b”, da CF/88, qual seja, a *aposentadoria proporcional por idade*. Esta, apesar de se tratar de uma espécie de aposentadoria voluntária, não dá direito ao benefício na forma do § 19 do art. 40, por falta de previsão legal. Entretanto, aqueles que a conquistaram até 31 de dezembro de 2003, com base nos critérios da legislação então vigente, desde que contando com, no mínimo, vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, ou trinta anos, se homem, fazem *jus* ao destacado abono, que durará até o servidor se aposentar voluntariamente ou até completar 70 anos de idade, com fundamento no art. 3º, § 1º, da EC nº 41/03 e no art. 75, § 1º, da ON/MPS nº 1/07.

4 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Ministério da Previdência Social – MPS**. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br>> Acesso em: 29 fev. 2008.

BRASIL. **Presidência da República**. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 28 fev. 2008.

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

DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro. **Previdência Social do Servidor Público**. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

FELIPE, Jorge Franklin Alves. **Direito Previdenciário do Servidor Público**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**, 5. ed. Niterói-RJ: Impetus, 2005.

JORGE, Társis Nametala. **Manual dos Benefícios Previdenciários**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

KERTZMAN, Ivan Mascarenhas. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2007.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **O servidor público nas reformas constitucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

