



**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

**PARECER/MP/CONJUR/PLS/Nº 1214 - 3.21 / 2008**

**PROCESSO Nº: 04500.004584/2008-78**

**EMENTA: CONSULTA DA SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS DESTE MINISTÉRIO – SRH/MP. DÚVIDA SUSCITADA PELA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO - UFRRJ. SERVIDOR OCUPANTE DO CARGO EFETIVO DE PROFESSOR DO MAGISTÉRIO SUPERIOR. ABONO DE PERMANÊNCIA. APLICABILIDADE DO § 5º DO ART. 2º DA EC Nº 41/03 AO CASO. PELO RETORNO DOS AUTOS A SRH/MP.**

1. Por meio da Nota Técnica nº 78/2008/COGES/DENOP/SRH/MP, de fls. 16/19, a Coordenação- Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas – COGES/SRH/MP, mediante provocação da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ, encaminhou a esta Consultoria Jurídica os presentes autos, para análise e manifestação, questionando o que se segue:

*“(...) o acréscimo de dezessete por cento, para homem, e de vinte por cento, para mulher, tratado no §4º do art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, pode ser aproveitado para que o professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, autarquias e fundações, que, até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que conte, exclusivamente,*



**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

*com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, imponente os requisitos do caput do art. 2º para fim de concessão do abono de permanência?.”*

2. Em despacho exarado às fls. 04/06, a Coordenação acima mencionada manifestou entendimento, reiterado no despacho de fl. 12, no sentido abaixo colacionado:

*“(...) o acréscimo de tempo de serviço de dezessete por cento para o professor e de vinte por cento para a professora, constante do 4º do art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 31 de dezembro de 2003, exclusivamente em relação ao tempo de serviço exercido até a publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, tem validade apenas para a contagem de tempo para aposentadoria, não se destinando ao preenchimento de requisito para concessão de abono de permanência, haja vista que o § 5º do art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, estabelece que para a concessão de abono é necessário completar as exigências estabelecidas no caput do referido artigo.”*

3. Apesar desse pronunciamento, à fl. 19 a COGES/SRH/MP informou que “há divergência no âmbito do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais quanto à possibilidade de se considerar o acréscimo de tempo de serviço (...) constante do § 4º do art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 31 de dezembro de 2003, não apenas para fim de contagem de tempo para concessão de aposentadoria, mas sim também para fim de atendimento dos requisitos de abono de permanência.”. Aduz ainda que “tal posicionamento se alicerça na interpretação de que as regras de concessão de abono de permanência condicionam a sua concessão à obtenção do direito à aposentadoria, não importando a forma de composição do tempo de serviço ou de contribuição utilizados para a formação do direito.”

4. É o relatório.

5. Para o deslinde da demanda, necessário se faz, de início, trazer aos autos o art. 2º da EC nº 41/03, *in verbis*:



**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

*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 cinqüenta 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.*

*§ 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do caput terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo art. 40, § 1º, III, a, e § 5º da Constituição Federal, na seguinte proporção:*

*I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput até 31 de dezembro de 2005;*

*II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do caput a partir de 1º de janeiro de 2006.*

*§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.*

*§ 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo.*



**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

*§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no caput, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º.*

*§ 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.*

*§ 6º Às aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no art. 40, § 8º, da Constituição Federal.*

6. O § 5º acima aborda o instituto do abono de permanência. Segundo Bruno Sá Freire Martins, em estudo intitulado “A Natureza Jurídica do Abono de Permanência”, “*abono significa algo que se acrescenta, daí ser o abono de permanência uma gratificação concedida ao servidor que tendo alcançado todos os requisitos para se aposentar e opte por permanecer em atividade até que atinja a idade para se aposentar compulsoriamente, sendo seu valor correspondente ao valor da contribuição previdenciária do servidor*”<sup>1</sup>.

7. Conforme visto, o abono de permanência é um incentivo, criado pela Emenda Constitucional nº 41/03, que objetiva estimular o servidor que já preencheu todos os requisitos para se aposentar a continuar em atividade, já que terá um implemento no valor líquido de sua remuneração.

---

<sup>1</sup> MARTINS, Bruno Sá Freire. A natureza jurídica do abono de permanência . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 538, 27 dez. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6107>>. Parecer PLS 1214- 3.21- Abono de permanência- EC nº 41/03



**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

8. Para a Administração Pública, o abono de permanência representa redução dos gastos com a contratação de novos servidores, além de contribuir com uma maior eficiência na prestação do serviço público. Isso porque torna vantajoso para quem já é servidor e tem experiência no exercício do cargo público, permanecer na ativa. A esse respeito, tem-se lição de Marcelo Leonardo Tavares, na obra intitulada “Comentários à Reforma da Previdência”<sup>2</sup>:

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

9. Feitas algumas considerações sobre a definição e finalidades do “abono de permanência”, passa-se à análise do objeto da presente consulta, que tem por finalidade esclarecer se o abono previsto no § 5º do art. 2º da EC nº 41/03 aplica-se à hipótese em que o servidor, para alcançar o direito à aposentadoria voluntária, precisa valer-se do “bônus” concedido pelo § 4º do mesmo dispositivo.

10. Ou seja, pretende-se deixar assentado se o professor ou professora, mediante o atendimento dos requisitos previstos no art. 2º, incisos e alíneas, cumulados com o benefício concedido no seu § 4º, ao alcançar o direito à aposentadoria voluntária, pode, no momento em que reúne tais exigências, ao invés de passar à inatividade, requerer o abono de permanência e continuar no serviço público até que atinja a idade para aposentar-se compulsoriamente.

---

<sup>2</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo (coord.), IBRAHIM, Fábio Zambite e VIEIRA, Marco André Ramos. *Comentários à reforma da previdência*. Rio de Janeiro: Ímpetus, 2004.  
Parecer PLS 1214- 3.21- Abono de permanência- EC nº 41/03



**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

11. Conforme visto no item 2, o fundamento utilizado pela COGES/SRH/MP para firmar posicionamento no sentido de que o abono de permanência não pode ser concedido na situação sob exame (§ 4º) é o de que o § 5º em comento “*estabelece que para a concessão de abono é necessário completar as exigências estabelecidas no caput do referido artigo*”, concluindo que, por essa razão, a hipótese prevista no § 4º estaria fora do alcance da regra do § 5º. Para melhor compreensão da divergência, transcreve-se novamente o § 5º:

*§ 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.*

12. Observe-se que o entendimento da COGES/SRH/MP tem por base uma interpretação excessivamente literal da parte do § 5º segundo a qual “*o servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no caput...*”, o que ensejou uma conclusão equivocada acerca do alcance da norma. Isso porque, levando-se ao “pé da letra” a parte do dispositivo que menciona a expressão *caput*, ter-se-ia que excluir não só a situação prevista no § 4º, mas também, os incisos e alíneas do art. 2º, já que incisos e alíneas são diversos de *caput*.

13. Ademais, mesmo que fosse aceitável, na presente situação, realizar-se uma interpretação apegada tão-somente à letra da lei, não se poderia deixar de invocar o disposto no art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil - LICC (Decreto-Lei nº 4.657/42), *in verbis*:

*“Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.”*

14. Ora, conforme explicitado nos itens 7 e 8, o abono de permanência possui as seguintes finalidades: proporcionar economia aos cofres públicos; manter por mais tempo um servidor público



**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

experiente em atividade; e permitir a esse servidor, até que complete os requisitos para a aposentadoria compulsória, um aumento na sua remuneração.

15. Tendo em conta esses objetivos, e considerando, ainda, que a Emenda Constitucional nº 41/03 não traz qualquer norma que restrinja a concessão do abono em tela aos servidores que, para obter aposentadoria voluntária, necessitam do bônus previsto no § 4º do art. 2º da referida Emenda, não existe razão de qualquer ordem para vedar o que a lei não restringe, havendo, ao contrário, interesse econômico da Administração em conceder esse benefício.

16. A concessão do abono, além de ser vantajosa para o professor ou professora servidores públicos abrangidos pelo § 4º (que obtêm um *plus* remuneratório), também o é para a Administração Pública. Isso porque, se o servidor apto a aposentar-se permanece na ativa, a Administração ganha em não ter que, além de custear os proventos dessa aposentadoria, pagar a remuneração de um novo servidor que teria que ser contratado para ocupar esse cargo.

17. Nesse contexto, resta evidente que, na hipótese dos autos, a interpretação que mais se coaduna com os fins sociais a que se destina o art. 2º da EC nº 41/03, em sua integralidade, e às exigências do bem comum, nos termos do que dispõe o art. 5º da LICC, é a que possibilita a concessão do abono de permanência.

18. Ante o exposto, opina esta Consultoria Jurídica pela possibilidade de concessão de abono de permanência aos servidores abrangidos pelo § 4º do art. 2º da EC nº 41/03.

19. São essas as considerações deste órgão acerca da matéria. Pela devolução dos autos à Secretaria de Recursos Humanos deste Ministério.

À consideração superior.

Brasília, 22 de setembro de 2008.

**PATRÍCIA LIMA SOUSA**  
Advogada da União

I. De acordo.

Em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.



**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

**SUELI MARTINS DE MACEDO**

Coordenadora-Geral Jurídica de Recursos Humanos

I. Aprovo.

II. Restituam-se os autos à SRH/MP.

Em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**KARINE ANDREA ELOY BARBOSA**

Consultora Jurídica- Substituta