



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º: 218323/09

ASSUNTO: CONSULTA

ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE ENGENHEIRO BELTRÃO

RESPONSÁVEL FRANCISCO DE ASSIS ALVES

RELATOR: SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

## ACÓRDÃO N.º 557/11 - TRIBUNAL PLENO

### EMENTA

Consulta. **Abono permanência de que trata o § 19 do art. 40 da Constituição da República. Pagamento a servidor regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT): impossibilidade.** Distinção entre os regimes jurídicos de trabalho e de previdência. Benefício aplicável apenas aos servidores efetivos submetidos ao regime estatutário de trabalho e ao regime próprio de previdência nos termos do art. 40 da Constituição da República.

### RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo ilustre Presidente da Câmara Municipal de Engenheiro Beltrão, senhor Francisco de Assis Alves.

O consulente indaga acerca da legalidade do pagamento de abono de permanência a servidor do Legislativo Municipal submetido ao regime da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) (fl. 2).

O Controle Interno da Câmara Municipal de Engenheiro Beltrão, em bem lançado parecer do douto Advogado Marcos Revolti, concluiu pela impossibilidade jurídica de pagamento do abono ao servidor celetista (fls. 3 a 5).

A Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca afirmou que não existem no Tribunal prejulgados acerca do tema (fls. 14 a 15).

Na mesma linha do parecer do Controle Interno da Câmara Municipal, a Diretoria Jurídica, em parecer da Doutora Danielle Cristina Jaques Urban, e o Ministério Público, por meio do ilustre Procurador Geral Elizeu de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Moraes Corrêa, manifestam-se pela impossibilidade de pagamento de abono de permanência a servidor celetista, tendo em vista que o benefício previsto no § 19 do art. 40 da Constituição da República dirige-se aos servidores ocupantes de cargos efetivos submetidos ao regime estatutário (fls. 20 a 22 e 23).

Esse é o relatório.

### VOTO

Como exposto nas análises do Controle Interno da Câmara Municipal de Engenheiro Beltrão e da Diretoria Jurídica, o abono de permanência foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 41/2003 e está previsto no artigo 40, parágrafo 19, da Constituição da República:

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.

§ 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.

Portanto, preenchidos os requisitos que a Constituição estabelece, o abono de permanência é devido aos servidores titulares de cargos efetivos da União, Estados e Municípios submetidos ao regime estatutário, aos quais é assegurado regime próprio de previdência, conforme balizas fixadas no art. 40 da Constituição da República. Tanto os regimes de trabalho – estatutário e celetista –, quanto os regimes de previdência – próprio e geral – são distintos.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica a diferença entre os regimes jurídicos (estatutário e celetista):

Quando se passou a aceitar a possibilidade de contratação de servidores sob o regime da legislação trabalhista, a expressão emprego público passou a ser utilizada, paralelamente a cargo público, também para designar



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

uma unidade de atribuições, distinguindo-se uma da outra pelo tipo de vínculo contratual, sob a regência da CLT, enquanto o ocupante do cargo público tem um vínculo estatutário, regido pelo Estatuto dos Funcionários Públicos que, na União, está contido na lei que institui o regime jurídico único (Lei n.º 8.112/90) (Direito Administrativo, 22ª ed., p. 517).

Celso Antônio Bandeira de Mello também distingue os dois regimes:

Sobre a natureza da relação entre Poder Público e seus empregados, já tendo sido esclarecido que é contratual e basicamente regida pela CLT, nada é necessário dizer, bastando referir, como se fará mais além, as disposições constitucionais que, por dizerem respeito a quaisquer servidores públicos, introduzem particularidades no regime trabalhista aplicável aos empregados do Poder Público (em Curso de Direito Administrativo, 26ª ed., p. 255).

Celso Antônio ainda diferencia servidor titular de cargo público daquele que é regido pelo regime empregatício:

Dentre estas normas, algumas concernem a quaisquer servidores estatais, sejam eles da própria pessoa do Estado, sejam de pessoas da Administração indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista). Outras, de resto a maioria, dizem respeito apenas aos servidores públicos e que sejam titulares de cargos públicos (não de empregos) (Curso de Direito Administrativo, 26ª ed., p. 276).

Não foi outra a conclusão do Controle Interno da Câmara, que, em douto parecer do Advogado Marcos Revolti, ainda destacou a Orientação da Unidade Central de Recursos Humanos do Poder Executivo da União:

Portanto, resta clarificado que o abono de permanência é aplicado ao servidor estatutário que esteja contribuindo ao regime próprio de previdência social e não ao servidor celetista que está contribuindo para o regime geral de previdência social (INSS), como é o caso do funcionalismo público da Câmara Municipal de Engenheiro Beltrão

[...]

Destaque-se que após a edição da Emenda Constitucional n.º 41/2003, a Unidade Central de Recursos Humanos do Governo Federal exarou a Instrução UCRH n.º 001/2004, disciplinando o pagamento do abono de permanência aos servidores públicos federais, na qual consta no item 8: "O



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**disposto nessa instrução não se aplica aos servidores sujeitos ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho**". [grifos do Doutor Marcos Revolti]

No mesmo sentido, a manifestação da Diretoria Jurídica, em parecer da Doutora Danielle Cristina Jaques Urban:

O abono de permanência, portanto, é assegurado aos servidores de que trata o artigo 40 da CF, quais sejam, aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Há uma distinção entre os servidores ocupantes de cargos efetivos e os regidos pela Consolidação das Leis de Trabalho. Nesse sentido, oportuno destacar os ensinamentos de Bruno Sá Freire Martins:

Os empregos públicos são núcleos de encargos de trabalho permanentes a serem preenchidos por agentes contratados para desempenhá-los, sob relação trabalhista. Sujeitam-se a uma disciplina jurídica que, embora sofra inevitáveis influências advindas da natureza governamental do contratante, basicamente, é a que se aplica aos contratos trabalhistas em geral; portanto, a prevista na Consolidação das Leis de Trabalho. [Direito Constitucional Previdenciário do Servidor Público. São Paulo: LTr, 2006. p. 56]

Ao não se sujeitar às mesmas normas dos demais servidores, os empregados públicos são classificados como agentes públicos, **não integrando, contudo, o conceito de servidores públicos efetivos** o que os conduz à filiação ao Regime Geral de Previdência Social.

Tem-se, portanto, categorias distintas de agentes públicos: os servidores efetivos e os empregados públicos, sendo devido o abono permanência somente aos primeiros, ou seja, ao servidor ocupante de cargo público submetido ao regime próprio de previdência, estatutário ou institucional, de caráter não contratual.

Entende-se, assim, que o abono de permanência restringe-se aos servidores regidos pelo Regime Próprio de Previdência, não se aplicando aos agentes públicos contratados sob o Regime Geral de Previdência Social, aos quais se aplicam as disposições do Decreto Lei nº 5.452, de 01/05/1943 (Consolidação das Leis de Trabalho).

Com essas considerações, referendando as manifestações do Controle Interno da Câmara Municipal de Engenheiro Beltrão, da Diretoria



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Jurídica e do Ministério Público de Contas, VOTO no sentido de que o Tribunal responda ao consulente que **é juridicamente inviável o pagamento do abono de permanência previsto no § 19 do art. 40 da Constituição da República a servidor submetido à Consolidação das Leis do Trabalho e ao regime geral de Previdência.**

### DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, reunidos em **sessão plenária**, nos termos do voto do Relator, Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, por **unanimidade, responder** ao consulente que **é juridicamente inviável o pagamento do abono de permanência previsto no § 19 do art. 40 da Constituição da República a servidor submetido à Consolidação das Leis do Trabalho e ao regime geral de Previdência.**

Integraram o *quorum* os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, HEINZ GEORG HERWIG, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e HERMAS EURIDES BRANDÃO e os Auditores JAIME TADEU LECHINSKI e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Sala das Sessões, 14 de abril de 2011 – Sessão n.º 14.

SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA  
Relator

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
Vice-Presidente no exercício da Presidência