

CONSULTA N. 862919

Órgão/Entidade: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Consulente: Deputado Estadual Dinis Pinheiro

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

EMENTA

SERVIDOR PÚBLICO – APOSENTADORIA PROPORCIONAL – CÁLCULO DOS PROVENTOS – INCIDÊNCIA SOBRE A REMUNERAÇÃO “LATU SENSU” – PROPORCIONALIZAÇÃO DAS PARCELAS REMUNERATÓRIAS, INCLUSIVE QUINQUÊNIOS – INTERPRETAÇÃO DA REDAÇÃO ORIGINÁRIA DADA PELO STF AO ART. 40, III, “c”, DA CR/88.

Nas hipóteses constitucionais em que é possível calcular-se os proventos proporcionais sobre o valor da última remuneração auferida antes da aposentação (princípio da integralidade), a base de cálculo sobre a qual incidirá a proporcionalidade é o valor da remuneração *latu sensu* do agente público, isto é, o valor do vencimento básico ou subsídio acrescido de toda e qualquer gratificação, adicional ou vantagem de caráter permanente a que faz *jus*, conforme interpretação da redação originária do art. 40, inciso III, alínea *c*, da Constituição de 1988, feita pelo seu intérprete maior, o Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE n. 400.344-9/CE, de 15/02/05.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

Tribunal Pleno - Sessão do dia 20/03/2013

I – RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Presidente da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Deputado Dinis Pinheiro, por meio da qual indaga se os adicionais por tempo de serviço, como os quinquênios, devem ou não ser proporcionalizados na concessão de aposentadoria proporcional pelo Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, nas hipóteses constitucionais em que o cálculo dos proventos é feito com base na última remuneração do servidor público.

Após autuada, a Consulta foi distribuída ao Conselheiro Sebastião Helvécio (fl. 02) e, em razão de suas férias e da tramitação prioritária a que está sujeito este procedimento, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Jurisprudência e Súmula, por despacho do então Conselheiro-Presidente desta Corte (fl. 03), atuando no exercício da atribuição que lhe foi conferida pelo art. 1º, parágrafo único, da Resolução nº 20/11.

Em manifestação de fl. 04, a referida Coordenadoria informou que Consulta idêntica, autuada sob o nº 862306, tramitava neste Tribunal sob a minha relatoria, razão pela qual o então Relator, Conselheiro Sebastião Helvécio, manifestou-se pela redistribuição da Consulta (fl. 06).

Após indagação do Conselheiro-Presidente (fl. 07), reconheci a minha prevenção para o conhecimento da matéria aqui tratada, sendo os autos, então, a mim redistribuídos (fl. 10).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar

Observadas as disposições regimentais vigentes para a espécie, notadamente o art. 212 do Regimento Interno, conheço da Consulta.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Conheço.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Conheço.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Conheço.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Conheço.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Também conheço.

NA PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Mérito

Antes de adentrar ao mérito, esclareço que determinei o arquivamento da Consulta nº 862306, de teor idêntico ao desta, haja vista que o Consulente solicitou sua “retirada” para fins de reformulação, não sendo o caso, portanto, de emissão de resumo de tese, na forma do §1º do art. 213 do Regimento Interno.

Pois bem, o Consulente indaga se os adicionais por tempo de serviço estariam ou não sujeitos à proporcionalização quando do cálculo de proventos de aposentadoria proporcional, nos casos constitucionais em que esta operação se baseia na última remuneração do servidor antes da concessão da aposentadoria.

Para entender estes “casos constitucionais” e contextualizar a matéria em análise, segue um histórico sobre a evolução do sistema de aposentadorias no setor público, da lavra da Ministra Ellen Gracie, retirado do voto proferido na ADI nº 3105/DF, *verbis*:

A evolução do sistema de aposentadorias no setor público parte de sua caracterização inicial como garantia – ou mesmo prêmio, assegurado ao servidor, em razão da natureza de seu vínculo com a atividade estatal. A partir do Estatuto do Servidor Público de 1952, assume o caráter de *pro-labore facto*, ou seja, desdobramento de um pacto laboral onde a aposentadoria correspondia a uma extensão da remuneração da atividade. Antes disso, são três os marcos relevantes do sistema previdenciário do servidor público federal: (1) a Constituição de 1934, que deferiu a concessão de benefício integral a quem se tornasse inválido e contasse 30 anos de serviço ou, compulsoriamente aos 68 anos de idade; (2) a criação do IPASE, em 1938, que reconheceu os funcionários públicos como categoria

sócio-profissional com direito a tratamento à parte no sistema previdenciário e (3) o estatuto de 1939, que previa a hipótese de aposentadoria por tempo de serviço.

É importante verificar que, com a criação do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado – IPASE, pelo Decreto-Lei nº 288, de 23 de fevereiro de 1938, tornaram-se contribuintes obrigatórios os funcionários civis efetivos, interinos, ou em comissão (art. 3º, a), aos quais se assegurou proventos de aposentadoria (art. 5º). A contribuição correspectiva, escalonada por faixas salariais, variava entre 4 e 7% (art. 22, a, b, c e d), e incidia sobre os vencimentos (art. 22, parágrafo único).

Por isso, é errônea a afirmativa de que os servidores públicos federais nunca contribuíram ou pouco contribuíram para o sistema previdenciário próprio. Concorreram eles, de fato, para a formação de seu fundo de aposentadoria conforme as alíquotas estabelecidas pelo legislador e incidentes sobre o valor total de seus vencimentos. E, quando se diz que concorreram apenas para as pensões, tal argumento não tem o valor de infirmar o fato de que aposentadorias e pensões nunca são benefícios contemporâneos, extinguindo-se uma, quando a outra tem início.

Perpassa as Constituições de 1946, 1967 e 1969, uma estrutura de sistema de aposentadorias que, basicamente, garante a percepção de tal benefício, por motivo de invalidez, implemento de idade e voluntária, atendido o requisito de tempo de serviço, para efeito de deferimento de proventos integrais. Não foram diversas as disposições da Constituição de 1988. As normas relativas ao Regime Jurídico Único, especialmente os artigos 183 e 231 definiram a criação do Plano de Seguridade do Servidor, cujo custeio ocorreria por meio do produto da arrecadação de contribuições sociais obrigatórias dos servidores, cabendo ao Tesouro Nacional complementar as necessidades financeiras de tal plano. Enquanto não editada lei que fixasse a alíquota de contribuição, foi mantida a de 6% então vigente para custeio do benefício de pensão. A Lei nº 8.162/91 (art. 9º) estabelecia alíquotas de contribuição que variavam entre 9% e 12%. Tal norma, submetida ao controle de constitucionalidade, foi afastada do ordenamento jurídico, conforme decisão na ADI nº 790, Rel. Min. Marco Aurélio, ao argumento básico da inexistência de regulamentação do Plano de Seguridade do Servidor.

Mas, é com a Emenda Constitucional nº 3/93 que o direito previdenciário do servidor público perdeu, definitivamente, o caráter até então reconhecido de direito devido em razão do exercício do cargo. Com a expressa natureza contributiva que lhe foi conferida, justificou-se a instituição por lei de alíquota destinada ao custeio deste benefício, o que foi feito através da Lei nº 8.688/93, que alterou o art. 231 do Regime Jurídico Único. As alíquotas estabelecidas foram as mesmas antes previstas pela Lei nº 8.162/91 que deveriam incidir sobre a totalidade da remuneração e fixou-se prazo de noventa dias para o encaminhamento ao Congresso Nacional de projeto de lei dispondo sobre o Plano de Seguridade do Servidor e sobre as alíquotas a serem observadas a partir de 1º de junho de 1994. Fixou-se também a obrigação de a União participar com recursos oriundos do orçamento fiscal em valor idêntico ao da contribuição de cada servidor e, com recursos adicionais, quando necessários, em montante igual à diferença entre despesas e receitas. Posteriormente, a Medida Provisória nº 560/94, convertida na Lei nº 9.630/98, manteve até 30 de junho de 1997 as mesmas alíquotas anteriores e a mesma base de cálculo, ou seja, a totalidade da remuneração, unificando-as, definitivamente, a partir de 1º de julho do mesmo ano em 11%, permanecendo vigentes as regras relativas à participação da União, restando claro o compromisso desse ente com o custeio dos benefícios. A cobrança de contribuição previdenciária de inativos e pensionistas da União foi tentada por algumas vezes, como na Medida Provisória nº 1.415/96 e na Lei nº 9.783/99. Ambas tiveram sua eficácia suspensa, por decisões do Supremo Tribunal Federal.

Aspecto relevante e parcialmente responsável pelo desequilíbrio de contas do RPPS tem origem no descumprimento ao disposto pelo art. 11, da Lei nº 8.162/91, que alterou o art. 247, da Lei nº 8.112/90, prescrevendo o ajuste de contas correspondente ao período de contribuição por parte dos servidores celetistas incorporados ao RJU. Isso porque passaram a aposentar-se com os direitos estabelecidos no art. 40 da Constituição Federal servidores que haviam contribuído enquanto celetistas, para o então INPS. [...]

É com a EC nº 20/98 e com a Lei nº 9.717/98 que se dá uma importante alteração no regime de previdência dos servidores públicos. Cria-se um regime próprio de previdência para o servidor público civil, de caráter contributivo. Por isso, passa a prevalecer o “tempo de contribuição” sobre o “tempo de serviço”. Estabeleceram-se, também, limites de idade para aposentadoria e teto limite para os valores de aposentadoria e pensões, desde que implantados planos de aposentadoria complementar. Para viabilizar o

financiamento da previdência foi autorizada a constituição de fundos integrados por recursos provenientes de contribuição e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza (art. 250 da Constituição Federal). Fixaram-se, ainda, limites de comprometimento da receita líquida com o pagamento de inativos e pensionistas (não excedente a 12%), sendo flexibilizado seu cumprimento para até 31 de dezembro de 2001 – MP nº 2.043/20 e, após, para 31 de dezembro de 2003 – MP nº 2.187/13) e estabeleceu-se o teto para participação dos entes públicos no financiamento dos regimes próprios de previdência social (até o dobro da contribuição dos servidores).

Foi justamente a EC nº 20/98 que, dando nova redação ao § 3º do art. 40 da CR/88, reconheceu a forma de cálculo conhecida como “princípio da integralidade”, que dispunha, *verbis*:

§ 3º Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, **serão calculados com base na remuneração** do servidor no cargo efetivo **em que se der a aposentadoria e**, na forma da lei, **corresponderão à totalidade da remuneração**. (grifamos)

Com o advento da EC nº 41/03, houve nova alteração na redação do § 3º do art. 40 da Constituição, de modo que o princípio da integralidade, que era a regra, foi substituído por uma forma de cálculo baseada na média do esforço contributivo do servidor frente à Previdência, *litteris*:

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, **serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência** de que tratam este artigo e o art. 201, **na forma da lei**. (destacamos)

A partir de então, o princípio da integralidade ficou restrito a situações específicas previstas nas regras de transição definidas pelas EC nº 41/03 e 47/05 e, obviamente, àqueles servidores que, até a data de publicação da EC nº 41/03, cumpriram todos os requisitos para obtenção dos benefícios previdenciários com base nos critérios da legislação até então vigente.

Estes, portanto, são os casos constitucionais a que se refere o Consulente.

Delimitado o contexto dos casos em que o cálculo de proventos de aposentadoria proporcional baseia-se na última remuneração do servidor antes da concessão da aposentadoria, passo ao exame da indagação formulada, qual seja, se a parcela específica dos adicionais por tempo de serviço devem ser proporcionalizadas, nos sobreditos casos, por ocasião da aposentação.

Sobre a matéria, o Tribunal de Contas da União possui diretriz jurisprudencial sumulada desde novembro de 2011, consoante seu enunciado de nº 266, *litteris*:

Súmula nº 266: As únicas parcelas que integram os proventos e que são isentas de proporcionalização, no caso de aposentadoria proporcional, são a Gratificação Adicional por Tempo de Serviço, a vantagem Pessoal dos "Quintos" e a vantagem consignada no art. 193 da Lei nº 8.112/1990.

Referido enunciado baseou-se nos seguintes precedentes do TCU: acórdão nº 373/2009 - 2ª Câmara, Sessão de 17/2/2009, acórdão nº 186/2009 - 2ª Câmara, Sessão de 3/2/2009, acórdão nº 61/2009 - Plenário, Sessão de 28/1/2009, acórdão nº 1369/2008 - 1ª Câmara, Sessão de 29/4/2008, entre outros.

Da leitura do inteiro teor destes precedentes, porém, não se extrai qual a lógica jurídica da tese sumulada, pois todos eles limitam-se a fazer remissão à jurisprudência da Casa, sem esclarecer maiores detalhes do porquê devem os adicionais por tempo de serviço ficarem isentos de proporcionalização nos casos de aposentadoria proporcional cujo cálculo do benefício se dê com base no princípio da integralidade.

Diante disso, numa análise regressiva dos precedentes dos precedentes, observei que dentre os julgados mais antigos e mais citados encontra-se o Acórdão nº 593/94 do TCU, de cujo inteiro teor pude compreender a construção jurídica do atual entendimento daquela Corte sobre o tema, conforme trecho que se segue, *litteris*:

[...] importa consignar que, **na Sessão Administrativa de 16/05/89, o Tribunal Pleno**, por maioria (vencido o Ministro Carlos Átila Álvares da Silva), ao acolher as conclusões do Relator, com as quais se manifestou de acordo o Revisor, Ministro Fernando Gonçalves, **resolveu** (Proc. 000.323/89 – Administrativo) deferir o pedido formulado por Guaracy da Silva Freitas, então ocupante de cargo da Secretaria Geral deste Tribunal e, assim, autorizar a Presidência “a baixar o ato de aposentadoria, como proposto pelo Departamento de Pessoal, sem exclusão de nenhuma gratificação incorporável, de caráter permanente, observando-se a proporcionalidade de 30/35 avos, **exceto para aquelas vantagens em que os pressupostos tenham sido atendidos, na atividade, para depois serem transplantadas para a inatividade (Gratificação Adicional de Tempo de Serviço e Vantagem Pessoal dos Quintos)**”. Do bem fundamentado voto do eminente Relator, Ministro Homero Santos, destaco o seguinte trecho, “*in verbis*”:

“É de concluir-se, nessas condições, que a ‘proporcionalidade dos proventos’ do funcionário que satisfaz aos requisitos para aposentar-se voluntariamente, ainda que com ‘proventos não integrais’, na conformidade do disposto do art. 40, III, da Constituição, baseia-se o cálculo do respectivo valor dos proventos proporcionais em todas as ‘gratificações incorporáveis’ (TC nº 012.783/85-4, Ministro Relator Carlos Átila, Ata nº 31/86 – Diário Oficial de 19-6-86), a que fazia jus na atividade, cujo pagamento na inatividade tem como base o vencimento proporcional aos proventos em importância que se apura mediante multiplicação do valor correspondente ao da base de cálculo pelos mesmos percentuais que lhes são fixados na atividade. **Mantendo-se, na integralidade, apenas a ‘Gratificação Adicional de Tempo de Serviço’** (cf. TC 019/069/82, Min. Rel. Alberto Hoffmann, Anexo XI da Ata nº 94/85 – D.O. de 07-01-86 TC 003.579/92-4, Min. Rel. Bento José Bugarin, Anexo XIV da Ata nº 27/86 – D.O. de 28-05-86, TC 012059/85-4 e outros, Min. Rel. Carlos Átila, Anexo IX da Ata nº 06/87 – D.O. de 23-03-87) **e a Vantagem Pessoal dos Quintos** (TC 450.030/87-3, Min. Rel. Ivan Luz, Anexo XI da Ata nº 32/87 – D.O. de 22-06-87, TC 002.111/87-0, Min. Rel. Lincoln Magalhães da Rocha, Anexo IV da Ata 04/87, 2ª C. – D.O. de 23-12-87), **uma vez que os direitos a ambas as vantagens são adquiridos no curso da vida funcional do servidor, independentemente de implemento de tempo integral para aposentadoria (TC 450.030/87-3), Min. Rel. Ivan Luz, Anexo XI da Ata nº 32/87 – D.O.U. de 22-06-87).**”

[...] Por sua pertinência à espécie destes autos no tocante à concessão integral da vantagem denominada “quintos”, transcrevo o seguinte excerto do judicioso voto do eminente Relator, Ministro Fernando Gonçalves:

“Assim, os proventos do funcionário que satisfaz os requisitos para inativar-se ainda que com proventos não integrais devem ser proporcionais ao tempo de serviço prestado, exceto para aquelas vantagens em que os pressupostos tenham sido atendidos na atividade, para depois serem transferidos para a inatividade. São elas: a Gratificação Adicional por Tempo de Serviço, a Vantagem Pessoal dos “Quintos”, e a vantagem consignada no art. 193 da Lei nº 8.112/90. [...]”

Como se percebe, a construção jurídica do dogmático Acórdão nº 593/94 calcara-se em precedentes do TCU anteriores à Constituição de 1988 e em um processo administrativo da própria Corte, datado de 16/05/89.

Pelo histórico da evolução do sistema de aposentadoria do servidor público trazido no início deste voto, resta claro que esta construção jurídica deu-se em uma época onde o vetor axiológico que regulava a previdência do funcionalismo estatal era totalmente distinto daquele inaugurado expressamente com a EC nº 03/93, que conferiu natureza contributiva ao regime previdenciário.

Antes disso, o direito previdenciário do servidor público decorria do simples exercício do cargo e suas regras de aposentadoria eram vistas e definidas como uma espécie de “política de

pessoal”, sendo que cabia ao Tesouro Nacional custear ou complementar as necessidades financeiras dos respectivos planos.

Não se tinha em mente o modelo securitário que, futuramente, iria conferir caráter contributivo ao sistema previdenciário.

Consequência disso, a meu ver, é que o entendimento esposado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 593/94 e posteriormente consolidado na Súmula nº 266 não encontra aplicabilidade em nosso regime previdenciário há pelo menos 20 anos, pois, repita-se, foi construído em ambiente normativo-político anterior à Constituição de 1988.

Some-se a isso um segundo argumento, consubstanciado no fato de que o art. 40, inciso III, alínea “c”, da Constituição Federal, em sua redação originária, trazia a expressão “proventos proporcionais” no plural, o que permite concluir que a proporcionalidade da aposentadoria abrangia não apenas o vencimento básico do cargo, mas o total da remuneração *lato sensu* do servidor.

Esta, aliás, foi a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal na única vez em que foi chamado a pronunciar-se sobre a incidência da proporcionalização em verbas distintas da do vencimento básico (remuneração *stricto sensu*), consoante voto do Relator, Ministro Carlos Ayres Brito, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 400.344-9/CE, de 15/02/05, *verbis*:

Seria a aposentadoria proporcional uma vantagem para o servidor, como defende o recorrido (fls. 122/123)? Não chego a tanto. Vejo-a mais como uma faculdade, acompanhada de um ônus, que é a redução dos proventos, em face da remuneração percebida à época, uma espécie de pedágio. E assim é porque à Administração, de um modo geral, interessa que o servidor adie o máximo possível a aposentadoria. Logo, é natural que a legislação pertinente procure desestimular as aposentações precoces, ou pelo menos retardar a passagem para a inatividade. As próprias alterações que vêm sendo promovidas no texto constitucional dão conta desse objetivo. É dizer: a norma em comento estabelece uma faculdade, mas exige um preço, justamente para desencorajar o exercício do direito. Nessa linha de raciocínio, entender que a proporcionalidade diz respeito apenas ao vencimento-base do cargo, e não à remuneração como um todo, seria atentar contra a própria finalidade da norma, que é, em certa medida, incentivar o servidor a completar o tempo para a aposentadoria integral. Noutro giro: se se tratasse de uma autêntica vantagem, que trouxesse tão-só benefícios, todos os que pudessem requereriam aposentadoria proporcional, já que a perda financeira seria mínima. Não é a vontade objetiva da Constituição, a meu sentir. [...]

Pelos motivos expendidos, forte na literalidade do texto constitucional, na jurisprudência desta Casa Maior de Justiça, e nas considerações doutrinárias acerca da matéria, entendo que a proporcionalidade da aposentadoria autorizada pela alínea “c” do inciso III do art. 40 da Lei das Leis, na redação anterior à EC 20/98, deve incidir sobre o total da remuneração percebida pelo servidor quando da passagem para a inatividade, resultando, daí, os proventos proporcionais.

Por todas estas razões e com a devida *venia* ao posicionamento da Corte de Contas da União, entendo que a melhor interpretação para fins de cálculo da aposentadoria proporcional daqueles que adquiriram, na atividade, adicionais por tempo de serviço, é aquela albergada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE Nº 400.344-9/CE, de 15/02/05, que determina a proporcionalização de todas as parcelas remuneratórias do servidor.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, respondo à Consulta formulada, nos seguintes termos:

Nas hipóteses constitucionais em que é possível calcular-se os proventos proporcionais sobre o valor da última remuneração auferida antes da aposentação (princípio da integralidade), a base de cálculo sobre a qual incidirá a proporcionalidade é o valor da remuneração *lato sensu*

do agente público, isto é, o valor do vencimento básico ou subsídio acrescido de toda e qualquer gratificação, adicional ou vantagem de caráter permanente a que faz *jus*, conforme interpretação da redação originária do art. 40, inciso III, alínea “c”, da Constituição de 1988, feita pelo seu intérprete maior, o Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE Nº 400.344-9/CE, de 15/02/05.

É como respondo a Consulta, Excelência.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Voto de acordo com o Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Peço vista.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO.)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

Tribunal Pleno – 01/07/2015

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

RETORNO DE VISTA

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre Consulta formulada pelo Sr. Dinis Pinheiro, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, por meio da qual solicita parecer desta Corte acerca do seguinte questionamento:

[...] em caso de aposentadoria proporcional de servidor público vinculado ao Regime Próprio de Previdência, nos casos constitucionalmente previstos em que o cálculo dos proventos é elaborado com base na última remuneração do servidor antes de aposentar-se, os adicionais por tempo de serviço, como os quinquênios, devem ser proporcionalizados ou são isentos de proporcionalização?

Na Sessão de 20/03/2013, os autos foram submetidos à apreciação deste Colegiado, havendo o relator, Conselheiro Cláudio Terrão, concluído que:

Nas hipóteses constitucionais em que é possível calcular-se os proventos proporcionais sobre o valor da última remuneração auferida antes da aposentação (princípio da integralidade), a base de cálculo sobre a qual incidirá a proporcionalidade é o valor da remuneração *lato sensu* do agente público, isto é, o valor do vencimento básico ou subsídio acrescido de toda e qualquer gratificação, adicional ou vantagem de caráter permanente a que faz *jus*, conforme interpretação da redação originária do art. 40, inciso III, alínea “c”, da Constituição de 1988, feita pelo seu intérprete maior, o Supremo Tribunal Federal, nos autos do RE Nº 400.344-9/CE, de 15/02/05.

Naquela assentada, acompanhou o entendimento do relator o Conselheiro Mauri Torres, após o que, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Após minucioso exame da matéria, **acompanho a conclusão do Conselheiro Cláudio Couto Terrão**, por também entender que, nas hipóteses constitucionais em que é possível calcular os proventos proporcionais sobre o valor da última remuneração auferida antes da aposentação (princípio da integralidade), a base de cálculo sobre a qual incidirá a proporcionalidade é o valor da remuneração *lato sensu* do agente público, isto é, o valor do vencimento básico ou subsídio acrescido de toda e qualquer gratificação, adicional ou vantagem de caráter permanente a que faz *jus*.

Porém, acredito ser necessário reafirmar tal entendimento levando em consideração outro fundamento bastante relevante, qual seja: a natureza da aposentadoria proporcional no ordenamento jurídico em vigor.

Conforme bem delineado no parecer trazido pelo Conselheiro, o instituto da previdência social dos servidores públicos apresenta-se em constante mutação. Embora apresente roupagem constitucional desde a Carta de 1934, observam-se diversas alterações em relação aos beneficiários e às regras exigíveis para se garantir o direito à aposentação.

No panorama constitucional vigente, a matéria é tratada no §1º do art. 40 da Carta de 1988, que estabelece as três formas possíveis de aposentadoria dos servidores públicos, quais sejam: a) por invalidez permanente; b) compulsoriamente; c) voluntariamente, desde que cumpridos os requisitos estabelecidos, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

A consulta em tela refere-se à terceira hipótese apresentada, a qual comporta questionamentos, já que a norma constitucional que institui a aposentadoria voluntária apenas estabelece que o pagamento dos proventos será proporcional ao tempo de contribuição; de outro lado, a norma é silente, por não trazer determinação clara se a proporcionalização será do valor do vencimento-base ou da remuneração como um todo.

Acerca da discussão sobre a base de cálculo para a proporcionalização dos proventos de aposentadoria, registro a existência da Súmula 266 do Tribunal de Contas da União, a qual propugna, *verbis*:

As únicas parcelas que integram os proventos e que são isentas de proporcionalização, no caso de aposentadoria proporcional, são a Gratificação Adicional por Tempo de Serviço, a Vantagem Pessoal dos "Quintos" e a vantagem consignada no art. 193 da Lei nº 8.112/1990.

Porém, em que pese o substancial posicionamento do Tribunal de Contas da União sobre o assunto¹, impende destacar o posicionamento já apresentado pelo Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n. 400.344-9/CE.

A Corte, ao interpretar que a hipótese descrita no art. 40, §1º, III, “b”, da Constituição da República, a aposentadoria proporcional é uma faculdade, acompanhada de um ônus, que é a redução dos proventos, em face da remuneração percebida à época: uma espécie de pedágio. Ou seja, concede ao servidor a opção de se aposentar antes de completar os requisitos constitucionais necessários², mas exige um preço, justamente para desencorajar o exercício do

¹ Ao concluir reiteradamente pela isenção da proporcionalização das parcelas referentes à Gratificação Adicional por Tempo de Serviço, a vantagem Pessoal dos "Quintos" e a vantagem consignada no art. 193 da Lei nº 8.112/1990, consoante Súmula n. 266, o TCU mantém o entendimento de que tais valores devem ser considerados em sua integralidade. É importante ressaltar que, mesmo após a decisão do citado Recurso Extraordinário n. 400.344-9, aquela Corte se manifestou reiteradamente sobre o tema, sempre no mesmo sentido. Inclusive, a matéria foi sumulada, após discussões doutrinárias, em novembro de 2011 – ou seja: seis anos após a manifestação do Supremo Tribunal Federal.

² Sessenta anos de idade e trinta de contribuição, se mulher, e sessenta e cinco anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, de acordo com o art. 40, §1º, III, a, da Constituição da República.

direito pelos servidores. Neste sentido, o voto do Ministro Carlos Ayres Britto no referido Recurso Extraordinário n. 400.344-9/CE é cristalino:

Nessa linha de raciocínio, entender que a proporcionalidade diz respeito apenas ao vencimento-base do cargo, e não à remuneração como um todo, seria atentar contra a própria finalidade da norma, que é, em certa medida, incentivar o servidor a completar o tempo para a aposentadoria integral.

Estou convencido que a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal nesta oportunidade é a que mais se coaduna com a figura da aposentadoria voluntária proporcional – ao entender que o art. 40, §1º, III, “b”, da Constituição deve ser interpretado em sua integralidade, ou seja: os proventos serão proporcionais ao tempo de contribuição, sem nenhuma distinção entre o vencimento do cargo e os adicionais por tempo de serviço, incidindo sobre o total da remuneração percebida pelo servidor quando da passagem para a inatividade.

Além disso, cabe destacar que a Lei Federal n. 10.887/2004, instrumento normativo que dispõe sobre a aplicação da Emenda Constitucional n. 41/20013, delimita expressamente que as vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens integram a base de cálculo das contribuições previdenciárias. O parágrafo primeiro do art. 4º excetua, ainda, as parcelas sobre as quais não devem incidir a contribuição previdenciária, *verbis*:

§ 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:
I - as diárias para viagens;
II - a ajuda de custo em razão de mudança de sede;
[...]
XIX - a Gratificação de Raio X.

Ou seja, a base de cálculo considerada para o recolhimento da contribuição previdenciária inclui as gratificações, adicionais e vantagens permanentes dos servidores, sendo aplicado o percentual atual de 11% da soma destes valores retido na fonte. Exemplificando: se um servidor estadual recebe R\$ 12.000,00, e possui adicionais no valor de R\$ 8.000, pagará 11% de R\$ 20.000 ao RPPS, ou seja: R\$ 2.200,00.

Percebe-se, portanto, que a contribuição do servidor público é calculada em porcentagem unificada, não havendo diferença entre a alíquota incidente na remuneração-base e nas vantagens pecuniárias de natureza permanente.

Proporcionalizar apenas o vencimento básico do servidor público vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social, que possui direito à integralidade, e considerar o valor integral de algumas das parcelas pertencentes à última remuneração – conforme defendido pelo TCU – parece-me um contrassenso. Além de tal distinção não estar expressamente prevista no texto constitucional, a aposentadoria concedida com proventos proporcionais tornar-se-ia um prêmio³, o que vai de encontro às normas que regulam a aposentadoria proporcional, conforme interpretação exarada pelo Supremo Tribunal Federal.

Outro ponto a ser destacado refere-se às potenciais complicações que podem decorrer do entendimento constante no Enunciado de Súmula n. 266 do Tribunal de Contas da União. Ao afirmar que as gratificações adicionais por tempo de serviço devem ser mantidas na sua integralidade, isentas da proporcionalização quando do cálculo dos proventos de

³ Isso ocorreria porque a diminuição proporcional da renda posterior à aposentadoria seria menor, já que, em muitos casos concretos, as parcelas referentes aos adicionais por tempo de serviço compõem parte significativa da remuneração final do servidor.

aposentadoria, a Corte de Contas confere a essas verbas um caráter de inalterabilidade, ou de proteção absoluta, considerada para todos os fins.

Dada essa interpretação, o TCU gera um paradoxo, considerando a jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal e seus próprios julgados no que tange ao limite estabelecido no inciso XI do art. 37 da Constituição da República⁴. O dispositivo em questão dispõe expressamente que as “*vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza*” integram a remuneração ou o subsídio para efeitos de estabelecimento de um valor máximo a ser pago mensalmente pela Administração Pública. Não outra é a interpretação da colenda Corte de Cortes da União, conforme expresso no Acórdão n. 1.745-25/2011⁵:

9.2. esclarecer à Presidência do Senado Federal que:

9.2.1. as rubricas que compõem o teto remuneratório constitucional e que são excepcionadas de sua incidência são as definidas na Resolução STF 318/2006 e das Resoluções CNJ 13/2006 e 14/2006, nos termos dos acórdãos 1.199/2009 e 2.274/2009 - TCU - Plenário;

9.2.2. as parcelas identificadas nas Resoluções indicadas no item anterior são aplicáveis aos demais poderes da União;

9.2.3. **a remuneração pelo exercício de função comissionada ou cargo em comissão está sujeita ao teto remuneratório constitucional em qualquer situação, e não apenas se superar, por si só, aquele limite;**

Igualmente, o Acórdão n. 2142-31/2013⁶, trouxe a seguinte conclusão:

Percebe-se, portanto, que a interpretação da Câmara dos Deputados de excluir da base de cálculo do teto constitucional a retribuição pelo exercício de cargo/função comissionada, considerando cada remuneração de forma individual, equivale a tornar sem efeito dispositivos constitucionais e legais, contrariando, ainda, a jurisprudência deste Tribunal e da Suprema Corte. (grifos nossos)

Percebe-se, portanto, que a Corte de Contas da União entende que o teto remuneratório deve abarcar todas as verbas que integram a remuneração do agente público⁷, inadmitindo exceções. Tal solução gera uma **incongruência aparente, qual seja: para fins de aposentadoria, os adicionais por tempo de serviço devem ser absolutos, não se aplicando nenhuma restrição constitucional** – como a proporcionalização, em casos de aposentadoria voluntária, com proventos proporcionais –; **por outro lado, para fins de aplicação do teto remuneratório, tais parcelas não se distinguem do vencimento-base, sendo reduzidas em igual percentual, até a sua adequação às regras constitucionais.**

Não há que se falar neste caso, inclusive, em direito adquirido às parcelas, conforme delineado pelo próprio Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do RE 609.381⁸. Naquele momento, ficou assentado que a incidência do teto remuneratório da Emenda Constitucional n. 41/2003 é imediata e sem ressalvas, atingindo quaisquer valores além do

⁴ Art. 37, XI. a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003).

⁵ TCU. Plenário. Acórdão n. 1.745-25/2011. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 29/06/2011.

⁶ TCU. Plenário. Acórdão n. 2142-31/2013. Relator: Ministro Raimundo Carneiro. Sessão de 14/08/2013.

⁷ Entendido aqui como os ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos, além daqueles que recebem proventos de aposentadoria ou pensões.

⁸ STF. Plenário. RE n. 609.381-GO. Relator: Ministro Teori Zavascki. Julgado em 02/10/2014.

limite, sem que haja violação da irredutibilidade de vencimentos/direito adquirido ao montante estipendial.

Por esse motivo, considero menos apropriada a solução jurídica trazida pelo Tribunal de Contas da União.

Diante do exposto, e em consonância com o posicionamento exarado pelo relator, Conselheiro Cláudio Couto Terrão, e pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do citado RE 400.344-9/CE, entendo que a proporcionalidade deve incidir inclusive sobre as vantagens pecuniárias de natureza permanente, pois elas integram a base de cálculo (considerada como o produto da soma do vencimento base e das vantagens pecuniárias de natureza permanente).

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **acompanho o voto elaborado pelo relator**, Conselheiro Cláudio Couto Terrão, com as observações constantes em meu parecer.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO HAMILTON COELHO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

O Conselheiro Licurgo Mourão não vota, porque o Conselheiro Cláudio Terrão já proferiu voto.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo com o Relator, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Esta Presidência também acompanha o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

CERTIDÃO

Certifico que o Diário Oficial de Contas de ____/____/____ publicou a Ementa do Parecer da Consulta supra para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

Coordenadoria de Taquigrafia e Acórdão