



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 07648/09

ATO DE ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL.
APOSENTADORIA Voluntária com proventos integrais. Regularidade. Deferimento de registro ao ato.

ACÓRDÃO AC2 – TC – 00499/12

RELATÓRIO

1. *Origem: Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Campina Grande (IPSEM)*
2. *Aposentando:*
 - 2.1. *Nome: Ulisses Luiz Filho*
 - 2.2. *Cargo: Operador de Máquinas Pesadas*
 - 2.3. *Matrícula: nº 03.511-4*
 - 2.4. *Lotação: Secretaria de Obras e Serviços Urbanos*
3. *Caracterização da Aposentadoria:*
 - 3.1. *Natureza: Voluntária por tempo de contribuição – Proventos Integrais.*
 - 3.2. *Autoridade responsável: Carla Felinto Nogueira – Presidente do IPSEM*
 - 3.3. *Data do ato: 30 de dezembro de 2008*
 - 3.4. *Publicação do ato: Boletim Oficial do IPSEM de 01 a 31 de dezembro de 2008*
4. *Relatório da Auditoria: Após relatório inicial e análise da defesa apresentada, sugere que seja reconhecida, incidentalmente, pelo Pleno do TCE, a **inconstitucionalidade** do art. 26, parágrafo único, da LC nº 12/2002, com redação dada pela LC nº 16, de 22 de abril de 2003, ordenando-se, por conseguinte, ao IPSEM, a **supressão** das vantagens “produtividade” e “serviço extra” dos proventos de aposentadoria.*
5. *Parecer do Ministério Público de Contas: em fundamentado parecer escrito, entende não haver inconstitucionalidade na norma mencionada e opina pela legalidade do ato de aposentadoria e concessão do respectivo registro.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 07648/09

VOTO

6. *O ato aposentatório teve como fundamento o artigo 3º, incisos I, II, III, e parágrafo único da EC 47/2005, c/c o artigo 9º, da LCM nº 012, de 31 de maio de 2002. O benefício, por sua vez, pautou-se nas parcelas que serviram de base para as contribuições.*
7. *Para argumentar a supressão de parcelas no cálculo do benefício, a digna Auditoria baseia sua análise no art. 1º, inciso X, da Lei 9.717/98. Antes de tudo, é necessário consignar não poder a interpretação se ater exclusivamente ao aspecto gramatical, que apesar de importante referencial teórico, se exercitada com um rigor absoluto, é um perigoso reducionismo técnico que muitas vezes corre o risco de distorcer o espírito da norma. Não resta dúvida que a redação legislativa, sobretudo com a democratização dos processos políticos, perdeu muito do rigor conceitual, necessário à clareza e à objetividade de um texto jurídico-científico. A esse respeito o Professor Uadi Lamêgo Bulos já se pronunciou com firmeza:*

“Tanto a linguagem do constituinte como a linguagem do legislador infraconstitucional possui o traço da naturalidade, ambas entremeadas, aqui e acolá, de termos técnicos. Isso ocorre por duas razões. A primeira foi enfatizada por Paulo de Barros Carvalho, ao notar que ‘os membros das Casas Legislativas, em países que se inclinam por um sistema democrático de governo, representam os vários segmentos da sociedade. Alguns são médicos, outros bancários, industriais, agricultores, engenheiros, advogados, dentistas, comerciantes, operários, o que confere um forte caráter de heterogeneidade, peculiar aos regimes que se queiram representativos. E podemos aduzir que tanto mais autêntica será a representatividade do Parlamento quanto maior a presença, na composição de seus quadros, dos inúmeros setores da comunidade social’. A segunda razão consiste em que as leis, no sentido mais lato do termo, não são redigidas de uma maneira clara, deliberadamente, pois, para serem aprovadas, devem satisfazer compromissos de forças antagônicas, interesses de variadíssima gama. Isto gera vaguidades, ambigüidades e imprecisões”.ⁱ

8. *Com tais argumentos é forçoso concluir que nem sempre o termo contido num dispositivo normativo se apresenta com sua acepção técnico-jurídica. O importante é verificar qual o caminho interpretativo capaz de harmonizar o texto legal ao conjunto normativo a que deva se*

ⁱ BULOS, Uadi Lamêgo. *Teoria da Interpretação Constitucional*. In: Revista de Direito Administrativo. n. 205, jul./set. 1996, p. 23-64.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 07648/09

adequar. Não se pode, todavia, absorver a mensagem normativa valendo-se da leitura de um único ou de alguns dispositivos, correndo-se o risco de desaguar num resultado interpretativo dissociado do contexto.

9. *O sistema previdenciário é regido por uma série de princípios explícitos e implícitos, além de normas e dispositivos heterogêneos, cuja interpretação detém a missão de não descuidar e inadvertidamente negar validade e vigência a qualquer deles. Escolher o caminho extremo sinalizado por um dispositivo constitucional, olvidando a eficácia de outros, reguladores de matérias do gênero, seria uma espécie de subverter a ordem constitucional ou, implicitamente, declarar inconstitucionais normas da Lex Mater. Se as regras (princípios, normas e dispositivos) são de naturezas diversas, o resultado da interpretação deverá buscar homogeneidade quanto à eficácia de todos. É o que assinala a boa doutrina hermenêutica, ao festejar os princípios da unidade da Constituição e da interpretação conforme a Constituição. Veja-se:*

“O papel do princípio da unidade é o de reconhecer as contradições e tensões – reais ou imaginárias – que existam entre normas constitucionais e delimitar a força vinculante e o alcance de cada uma delas. Cabe-lhe, portanto, o papel de harmonização ou ‘otimização’ das normas, na medida em que se tem de produzir um equilíbrio, sem jamais negar por completo a eficácia de qualquer delas. Também aqui, a simplicidade da teoria não reduz as dificuldades práticas surgidas na busca do equilíbrio desejado e na eleição de critérios que possam promovê-lo”.ⁱⁱ

“A interpretação conforme a Constituição compreende sutilezas que se escondem por trás da designação truística do princípio. Cuida-se, por certo, da escolha de uma linha de interpretação de uma norma legal, em meio a outras que o Texto comportaria. Mas, se fosse somente isso, ela não se distinguiria de mera presunção de constitucionalidade dos atos legislativos, que também impõe o aproveitamento da norma sempre que possível. O conceito sugere mais: a necessidade de buscar uma interpretação que não seja a que decorre da leitura mais óbvia do dispositivo. É, ainda, da sua natureza excluir a interpretação ou as interpretações que contravenham a Constituição”.ⁱⁱⁱ

ⁱⁱ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 181.

ⁱⁱⁱ Ob. cit., pp. 174 -175.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 07648/09

10. Nesse norte, a possibilidade de criação de sistemas de previdência social pelos entes municipais e estaduais encontra-se conferida pela Carta Magna no seu art. 149^{iv}. A Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 20/98 e, mais recentemente, as Emendas Constitucionais nº 41/03 e 47/05) e a Legislação Geral da Previdência Pública (Lei 9.717/98 e Lei 10.887/04) introduziram mudanças profundas nos sistemas previdenciários municipais e estaduais. Da Reforma, decorreu a consolidação de um modelo securitário com ênfase no equilíbrio **financeiro e atuarial**. Da Legislação Geral da Previdência Pública, por sua vez, o estabelecimento das diretrizes orgânicas dos sistemas previdenciários, preenchendo uma lacuna legislativa que perdurava desde a promulgação da Constituição de 1988.
11. Assim, a criação e operação de um sistema previdenciário requerem cuidados especiais, sem os quais ficará comprometida a sua eficácia. Torna-se, pois, indispensável um levantamento antecipado de todo o complexo a ser instituído e mantido, levando-se em conta, dentre outros aspectos, as peculiaridades dos responsáveis pelas contribuições e os benefícios previstos. Este exame entre as contribuições e os compromissos assumidos, denominado de Plano Atuarial, é essencial para a confirmação da viabilidade do sistema, sobretudo para o cumprimento do princípio insculpido no § 5º, do artigo 195, da Lei Maior, segundo o qual: “Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.
12. Tão grande é a relevância do estudo atuarial que sua obrigatoriedade, como requisito para criação e funcionamento de sistemas securitários estatais próprios, resta prevista tanto na Constituição quanto na legislação regulamentar:

CF/88.

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.

^{iv} CF/88. Art. 149.(...). § 1º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 07648/09

Lei 9.717/98.

Art. 1º. Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu **equilíbrio financeiro e atuarial**, observados os seguintes critérios:

I - realização de **avaliação atuarial inicial e em cada balanço** utilizando-se parâmetros gerais, para a **organização e revisão do plano de custeio e benefícios**;

13. Como se vê, o sistema previdenciário nosso festeja, em nível constitucional, o princípio da equivalência entre benefício e fonte de custeio. Ou seja, não pode haver concessão de benefício previdenciário sem fonte de custeio. Essa equivalência entre benefícios e contribuições, e vice-versa, constitui a base atuarial de todo e qualquer plano previdenciário. Daí, a Constituição Federal mencionar, ao autorizar a criação de sistemas securitários para servidores públicos, o equilíbrio nos campos financeiro e atuarial.

14. Em sentido inverso, conseqüentemente, não pode também haver custeio para regime de previdência desgarrado do equivalente benefício, sob pena de causar prejuízo ao contribuinte e enriquecimento sem causa ao ente gestor securitário. Tal afirmação já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, segundo o qual:

“... no regime de previdência de caráter contributivo, deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício. A existência de estrita vinculação causal entre contribuição e benefício põe em evidência a correção da fórmula segundo a qual não pode haver contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição”.^v

15. Em outras palavras, a incidência da contribuição previdenciária sobre a remuneração pressupõe que estas vantagens integrarão os proventos de aposentadoria ou a pensão. É indevido o desconto previdenciário incidente sobre a remuneração sem repercussão nos futuros proventos da aposentadoria ou pensão, visto que a contribuição não pode exceder ao valor necessário para o custeio do sistema previdenciário, nem pode haver desconto previdenciário

^v STF, Medida Cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 8/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, D.J.U. de 04-04-2003, p. 38.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 07648/09

em parcelas não reflexivas no benefício. Nessa linha também, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“Agravo regimental no recurso extraordinário. Contribuição social incidente sobre o abono de incentivo à participação em reuniões pedagógicas. Impossibilidade. **Somente as parcelas incorporáveis ao salário do servidor sofrem a incidência da contribuição previdenciária.**” (RE 589.441-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 9-12-08, DJE de 6-2-09).

“Impossibilidade da incidência de contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que **somente as parcelas que podem ser incorporadas à remuneração do servidor para fins de aposentadoria podem sofrer a incidência da contribuição previdenciária.**” (AI 710.361-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 7-4-09, 1ª Turma, DJE de 8-5-09).

16. *Sendo fato que, conforme o Supremo Tribunal Federal, não pode haver contribuição sem benefício, a remuneração, que representou a base de cálculo da contribuição previdenciária para o futuro benefício, deve ser agora base também para os proventos ou pensão.*

17. *Sobre o tema relacionado ao efeito da base de contribuição no benefício, o inciso X, do art. 1º, da Lei 9.717/98, alterado pela Lei 10.887/04, assim versa:*

Art. 1º ...

X - vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, **exceto quando tais parcelas integrarem a remuneração de contribuição** do servidor que se aposentar com fundamento no art. 40 da Constituição Federal, respeitado, em qualquer hipótese, o limite previsto no § 2º do citado artigo;^{vi}

18. *Observe-se, modernamente, não ser absoluta a vedação de inclusão das parcelas mencionadas, pois o próprio dispositivo autoriza a inclusão “quando tais parcelas integrarem a remuneração*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 07648/09

*de contribuição”. Na mesma linha, a Lei 10.887/04 também prevê que tais parcelas, se integrarem a base contributiva ou “remuneração de contribuição”, **por opção do servidor**, refletirão efeito no cálculo do benefício. Vejamos:*

Art. 4º. ...

§ 2º O servidor ocupante de cargo efetivo **poderá optar** pela **inclusão** na **base de contribuição** de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho, do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança, **para efeito de cálculo do benefício a ser concedido** com fundamento no art. 40 da Constituição Federal e art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, respeitada, em qualquer hipótese, a **limitação** estabelecida no **§ 2º do art. 40 da Constituição Federal**.

*19. Relativamente à limitação do valor do benefício, prevista no § 2º, do art. 40, da Constituição Federal, de observância determinada no § 2º, do art. 4º, da Lei 10.887/04 – aqui reproduzido -, não pode servir de barreira para o reflexo da **inclusão** na **base de contribuição** de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho, do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança autorizada em lei, pois o dispositivo afirma que os proventos de aposentadoria e as pensões não poderão exceder a “**remuneração do servidor**” e não a do cargo. O próprio § 3º, do mesmo dispositivo, determina considerar, no cálculo do benefício, as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência. Cite-se:*

Art. 40. ...

§ 2º. Os **proventos de aposentadoria e as pensões**, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a **remuneração do respectivo servidor**, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

§ 3º. Para o cálculo dos **proventos de aposentadoria**, por ocasião da sua concessão, **serão consideradas** as remunerações utilizadas como **base para as contribuições** do

^{vi} A redação anterior vedava a inclusão sem ressalvas. Veja-se: X - *vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de cálculo e percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de função de confiança, de cargo em comissão ou do local de trabalho.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 07648/09

servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

20. No cenário da Pública Administração **remuneração do servidor** se distingue do termo **remuneração do cargo**. Esta, correspondente ao valor inicial e atribuído a quem se investe no cargo a qualquer tempo. Aquela, é inerente à remuneração do cargo e **acréscimos** em decorrência de peculiaridades, a exemplo de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho, do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança, acumulados durante a vida funcional, todos integráveis à **remuneração de contribuição**.
21. É justamente essa a possibilidade prevista na legislação infraconstitucional, em harmonia com o preceito constitucional – a de integração de parcelas da “remuneração do servidor” à remuneração do cargo, formando a remuneração de contribuição, para gerar efeito no benefício futuro.
22. A egrégia Primeira Câmara Deliberativa deste Tribunal de Contas, através do Acórdão AC1 TC 0633/12, lavrado nos autos do Processo TC nº 10233/09, acatando a tese aqui ventilada, concedeu registro à aposentadoria cujo cálculo continha reflexo de parcela denominada gratificação de atividade especial (GAE) por haver integrado a base contributiva, à unanimidade.
23. Na mesma linha também já decidiu esta colenda Segunda Câmara, ao julgar os Processos TC 11164/11, TC 04760/11 e TC 05118/11, respectivamente, através dos Acórdãos AC2 TC 02603/11, AC2 TC 01800/11 e AC2 TC 01805/11, entendendo poderem refletir nos benefícios parcelas de gratificação de atividade especial (GAE), gratificação temporária educacional (CEPES) e gratificação de insalubridade, por terem composto a remuneração de contribuição.
24. Conforme fichas financeiras às fls. 14/28, a contribuição previdenciária incide sobre todas as parcelas remuneratórias, inclusive em relação às parcelas referidas, devendo, assim, a base de contribuição repercutir no benefício respectivo, **sem prejuízo de se poder adequar a base de contribuição para benefícios futuros**, nos termos da lei, não havendo, com isso, irregularidade na concessão originária.
25. Pelo exposto, VOTO, em harmonia com o parecer ministerial, pela legalidade do ato e do cálculo dos proventos, com a concessão de registro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 07648/09

DECISÃO

*ACORDAM, à unanimidade, os membros da 2ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (2ªC/TCE/PB), na sessão realizada nesta data, em **CONCEDER** registro ao ato de aposentadoria, com o valor dos proventos conforme calculado na origem, do Sr. Ulisses Luiz Filho, matrícula nº 03.511-4, no cargo Operador de Máquinas Pesadas da Secretaria de Obras e Serviços Urbanos, à fl 49.*

*Publique-se, registre-se e cumpra-se.
Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa*

João Pessoa, 27 de março de 2012.

*Conselheiro Arnóbio Alves Viana
Presidente*

*Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Relator*

*Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira
Representante do Ministério Público de Contas*