



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

PROCESSO: 13042/2016-e

RELATOR (recursal): Conselheiro Paulo Tadeu

PARECER: 775/2017–MF

EMENTA: Aposentadoria voluntária. Proventos integrais. Exigência¹ de recolhimento de contribuições previdenciárias (parte patronal e do segurado) em relação a período de afastamento do serviço por motivo de licença sem remuneração, em cumprimento ao disposto no art. 69 da Lei Complementar distrital nº 769/08 e consoante entendimento firmado na Decisão-TCDF nº 1.008/2016 acerca da aplicação desse dispositivo. Pedido de reexame. Conhecimento. Análise de mérito. Instrução pelo desprovimento do recurso e determinação à jurisdição para cumprimento dos termos da decisão recorrida. Parecer do MPC pelo provimento parcial do recurso.

Cuida-se de ato eletrônico de concessão de aposentadoria a Fernanda Amaral Pinheiro Guimarães, matrícula nº 1.673-8, no cargo de Consultor Técnico-Legislativo, Classe B, Padrão 54, vigente a contar de 25.07.2014, encaminhado para apreciação deste Tribunal por meio do sistema SIRAC, conforme sistemática definida na Resolução-TCDF nº 219/2011.

2. Após diligência inaugural do feito, no que interessa, constatou-se que a servidora esteve de licença para tratar de interesses particulares (sem remuneração e, assim, não computável como tempo de serviço/contribuição – arts. 144 e 164, II, a, da LC nº 840/11) de 1º.08.2012 até a data da concessão da aposentadoria em comento e que não houve nesse período recolhimento mensal de contribuições previdenciárias para o RPPS/DF (da parte do segurado e a patronal), em que pese às disposições do art. 69 da LC nº 769/08, que consubstanciariam tal exigência como forma de assegurar o custeio de benefício previdenciário futuro.

3. Na reapreciação do caso, salientou-se que o Tribunal, a teor da Decisão nº 1.008/2016², decidiu que, *“para que os beneficiários do art. 7º da norma em apreço se mantenham vinculados ao RPPS/DF, bem como para que continuem fazendo jus aos benefícios previstos na LC n.º 769/2008”*, deveria haver o *“voluntário recolhimento mensal das contribuições previdenciárias, relativas à parte patronal e à parte do segurado”*. Além disso, em caso de suspensão dos direitos previdenciários, o que ocorreria após 3 (três) meses consecutivos sem recolhimento previdenciário, *“a quitação*

¹ Em diligência ordenada pela Decisão nº 3.749/2016 e reiterada pela Decisão nº 1.345/2017.

² Exarada no Processo nº 19801/2015-e, que tratou de estudos especiais acerca das disposições constantes do artigo 69 da LC nº 769/2008.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

total do débito é condição sine qua non para que os beneficiários, segurado e seus dependentes, possam reaver o direito aos benefícios”.

4. Nesse cenário, o e. Tribunal determinou o retorno do presente feito à origem (Câmara Legislativa do Distrito Federal), a teor do item II da Decisão nº 1.345/2017, para que fosse informado à nominada servidora aposentada:

“[...] a.1) para que ela permaneça aposentada e juntamente com seus dependentes, volte a fazer jus aos demais benefícios previstos na Lei Complementar nº 769/2008, regularize sua situação junto ao IPREV/DF, devendo para isso recolher as contribuições previdenciárias, relativas à parte patronal e à parte do segurado, referentes ao período em que esteve em licença sem vencimentos para trato de interesses particulares (de 01.8.2012 até a data da aposentadoria, em 25.7.2014), sendo a quitação total do débito condição “sine qua non” para que possa reaver seus direitos e de seus dependentes, conforme previsto no art. 69 da mesma Lei Complementar nº 769/2008 e na Decisão nº 1.008/16 do TCDF; a.2) após regularizada a situação junto ao IPREV/DF, o tempo em que ela esteve de licença para tratar de interesses particulares poderá ser contado para aposentadoria e os valores sobre os quais tiverem sido calculadas as contribuições poderão ser incluídas na apuração da média que servirá de base para a determinação dos proventos iniciais; b) comunicar ao Tribunal sobre a opção da servidora de recolher ou não as parcelas previdenciárias mencionadas na alínea anterior e sobre medidas já adotadas para efetivar o recolhimento ou, eventualmente, para extinção do benefício; [...]”

5. Irresignada com a sobredita deliberação, a Sr^a Fernanda Amaral Pinheiro Guimarães, por meio de representante legal, protocolou junto a esta e. Corte pedido de reexame³ (e-DOC 0107235B-c), postulando, na essência, “*que se reveja a determinação da Decisão nº 1345/17 de que a recorrente recolha as contribuições previdenciárias do segurado e patronal referente ao período em que esteve de licença para trato de interesses particulares*”. Para tanto, aduzira os seguintes argumentos, em apertada síntese:

- (i) que contava com mais de 32 (trinta e dois) anos de tempo de contribuição e somente lhe faltava o requisito da idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos quando do pedido de licença, e que seguiu as orientações emanadas da CLDF de que, ao não efetuar os recolhimentos previdenciários ora exigidos, não perderia sua condição de segurada (a teor dos arts. 8º, III, e 11 da LC nº 769/08⁴);

³ Conhecido sob efeito suspensivo pela Decisão nº 2.246/2017.

⁴ “Art. 8º Permanece filiado ao RPPS/DF, na qualidade de segurado, o servidor titular de cargo efetivo que estiver:
(...)

III - licenciado para tratar de interesses particulares;
(...)

Art. 11. A perda da condição de segurado do RPPS/DF ocorrerá nas hipóteses de morte, exoneração ou demissão.”



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

- (ii) que o TCDF, ao definir e uniformizar a interpretação do art. 69 da LC nº 769/08 para os casos de licença sem remuneração (Decisão nº 1.008/2016), deveria levar em consideração as situações já consolidadas, uma vez vedada a aplicação retroativa de nova interpretação, consoante o disposto no art. 2º, inc. XIII, da Lei federal nº 9.784/99 (recepcionada pela Lei distrital nº 2.834/01);
- (iii) da impossibilidade da exigência da contribuição patronal, cuja responsabilidade seria do Distrito Federal; e
- (iv) que se deve aplicar ao caso o princípio da razoabilidade (art. 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/99), dispensando a recorrente de retornar à atividade para ter restabelecidos seus direitos previdenciários.

6. Apreciando nesta fase processual o mérito do recurso, a unidade técnica manifesta-se no sentido de lhe negar provimento, assim fundamentando essa posição:

“8. **Ab initio**, há de se reconhecer que que (*sic*) o legislador constituinte, ao estabelecer o fundamento legal da concessão em exame, foi deveras preciso ao prescrever, no caso concreto, o requisito mínimo de tempo de 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria voluntária, observadas as seguintes condições: “**cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher**”.

9. Em outras palavras, a conjunção gramatical utilizada acima pelo constituinte, como de fácil constatação, foi “e” e não “ou”, o que permite concluir que todos os requisitos devem ser atendidos em sua integralidade por ocasião da concessão.

10. Desse modo, entende-se que a melhor exegese a ser dada aos comandos constitucionais supra é de que, ainda que atingido o mínimo tempo de contribuição, deve o servidor continuar em efetivo exercício até completar todos os requisitos ora estabelecidos, atribuindo, assim, maior legitimidade e eficácia ao limitador imposto pelo poder constituinte, porquanto pensar diferente seria simplesmente desprezar todos os estudos atuariais existentes e permitir que uma gama infinitiva de servidores públicos aguardasse, insista-se, sem sequer laborar (**e, por igual, sem sequer contribuir, apesar de o regime de previdência possuir caráter contributivo/solidário, objetivando, assim, garantir seu imprescindível equilíbrio financeiro-atuarial**), o atingimento da idade exigida para sua aposentação (ou um fato novo, como a invalidez ou, até mesmo, o óbito), tratando de assuntos exclusivamente pessoais em detrimento dos interesses do Estado, o que **viola sobremaneira a supremacia e a indisponibilidade do interesse público**, sem olvidar da inobservância do dispositivo legal previsto no art. 69, § 2º, da LC distrital nº 769/08.

11. Nesse espeque, na ponderação de princípios proposta pelo eminente professor e filósofo alemão Robert Alexy, considerado um dos principais teóricos em matéria de direitos fundamentais, acerca da construção da teoria dos princípios, buscando compreendê-los, enquanto normas jurídicas de sopesamento e formalizadoras do processo de ponderação diante de colisões principiológicas, dando, segundo ele, racionalidade na apresentação e defesa de teses jurídicas,



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

inviável seria, no entender desta unidade técnica, concordar com a pretensão da recorrente, em razão da incontestável afronta aos princípios constitucionais (quase todos), explícitos ou não, que sempre devem nortear a atuação da administração pública, tais como, o princípio da legalidade, o da impessoalidade, o da moralidade, o da publicidade e o da eficiência, bem como o da própria razoabilidade (**o mesmo alegado pela recorrente**) e o da proporcionalidade (**adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito**).

12. Por outro lado, o essencial é notar que, no serviço público, inexistente direito adquirido às regras do regime estatutário, de colorido essencialmente mutável, o que confere inequívoca legitimidade às regras impostas pelo art. 69 da Lei Complementar distrital nº 769/08, diploma legal em vigor desde jul-08 (**ou seja, há quase 10 [dez] anos**), ocasião da sua publicação do Diário Oficial do Distrito Federal (DODF nº 125, de 01.07.08), registre-se, regras antes nunca observadas pela então servidora, o que consiste em grave omissão (**porquanto emanada pelo ente federado da qual seus respectivos servidores devem estrita obediência**), devendo a servidora, caso queira manter-se na condição de aposentada do Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal – RPPS/DF, arcar com todos os ônus legais então estabelecidos, nos termos da Decisão nº 1008/16, que conferiu, no conceito do renomado jurista e nobre filósofo Hans Kelsen, interpretação autêntica ao dispositivo da supracitada lei, melhor aclarando os seus termos, mas não, ressaltar-se, modificando-os e/ou inovando-os.

13. Ademais, o princípio geral do direito de que ninguém pode alegar o desconhecimento da lei é bastante antigo, aplicado desde o império romano, encontrando-se expressamente positivado no art. 3º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LICC, o que afasta, de plano, qualquer alegação quanto a uma eventual orientação diversa por parte da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, registre-se, de natureza mais que precária, meramente opinativa (e não normativa) e, sobretudo, infralegal, não tendo o condão de subverter o ordenamento jurídico pátrio (**id est**, a lei em sentido estrito, que reclama um árduo processo legislativo), particularmente, **in casu**, consoante art. 69 da Lei Complementar distrital nº 769/08, em vigor desde meados de 2008, da qual a servidora recorrente deve (**e sabe que deve ou, se não sabe, deveria saber**) estrita observância.

14. É de sabença geral, conforme mencionado alhures, que não há direito adquirido a regime jurídico, especialmente o previdenciário, consoante jurisprudência pacífica do Excelsa Corte Suprema – STF (**v.g.**, ADI nº 3105-DF, ADI nº 3128-DF e ADI nº 3104-DF, entre outros inúmeros julgados), sendo que a concessão de aposentadoria consiste em ato administrativo complexo, que só se aperfeiçoa com o controle e o registro pelo respectivo tribunal de contas, conforme entendimento mais que consolidado do próprio Pretório Excelso (vide Súmula Vinculante nº 3 – STF, AgR em MS nº 26069-BA, entre outros), afastando, assim, quaisquer alegações quanto a eventual direito adquirido, porquanto inexistente, quanto ao ato jurídico perfeito, porque este ainda não foi aperfeiçoado (tendo em vista que a concessão é um ato administrativo complexo), quanto à suposta segurança jurídica, hipótese afastada pelos mesmos fundamentos jurídicos retro, e, até mesmo, em relação à frágil alegação de irretroatividade de nova interpretação da lei, porque não há e nem nunca houve tal fenômeno, não merecendo prosperar, portanto, tais argumentos.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

15. Outro aspecto, por indispensável, diz respeito a viabilidade jurídica da cobrança da contribuição patronal, que visa permitir que o servidor afastado ou licenciado sem remuneração possa manter-se vinculado ao RPPS-DF, por meio da sua respectiva contribuição, acrescida da parcela patronal do Distrito Federal, consoante prescreve o art. 69 da Lei Complementar distrital nº 769/08, uma vez que a Decisão nº 1008/16 aclarou o assunto no âmbito do Distrito Federal (repise-se, mas sem inová-lo e/ou modificá-lo), aliás, uma prática já adotada por diversos outros entes da federação.

16. Sob outra perspectiva, um eventual retorno da servidora ao seu cargo deverá, para fins de reestabelecimento do seu direito à aposentadoria, conforme questionamento da recorrente e reiterados esclarecimentos prestados em linhas volvidas na presente instrução, em especial, no tocante à ausência de direito adquirido a regime jurídico, particularmente o previdenciário, observar necessariamente o tempo estipulado na **legislação previdenciária vigente na ocasião** do referido retorno (**tempus regit actum**).

17. Compete realçar, ainda, por relevante, o que dispõe Súmula Vinculante nº 346 da Excelsa Corte Suprema – STF. Vejamos.

*“A Administração Pública **pode declarar a nulidade dos seus próprios atos**.”* (sem grifos no original)

18. No mesmo sentido, observa-se que a Súmula Vinculante nº 473 do Pretório Excelso – STF, consagrando o princípio da autotutela administrativa, pacificou o entendimento supra, assentando que, diante de indícios de ilegalidade, a administração **deve** exercer seu **poder-dever** de anular seus próprios atos.

*“A **administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos**; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”* (sem grifos no original)

19. Noutro giro, verifica-se, outrossim, que a Lei federal nº 9.784/99, recepcionada no Distrito Federal pela Lei nº 2.834/01, positivou o posicionamento exposto nos precedentes parágrafos em seu texto. Vejamos, então, o disposto no art. 53 do diploma legal retromencionado, **verbis**:

*“Art. 53. A **Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade**, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.”* (sem grifos no original)

20. Sabe-se, outrossim, que a **suspensão** de um direito não é sua **extinção** (portanto, não há falar, ao menos neste momento [digo, nesta fase processual], em eventual **perda** de direito previdenciário), mas também **não é**, ao menos enquanto suspenso, **sua manutenção (id est, o direito não está disponível)**, o que não permite o seu exercício (art. 125, CC/02), até que sejam atendidas às condições necessárias para o seu reestabelecimento (art. 69, § 2º, da LC distrital nº 769/08 [parte do segurado e parte patronal] e item I.e da Decisão nº 1008/16), fato que nunca ocorreu, reclamando, assim, adoção das providências cabíveis à espécie, sob pena de, caso persista o inadimplemento, a concessão ser considerada ilegal, nos exatos termos da lei.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

21. Dessarte, pode-se concluir, sem maiores esforços, que o ato de aposentadoria em exame foi concedido ao arrepio da lei, o que poderá ensejar sua ilegalidade, caso não sejam adotadas as medidas saneadoras do feito, com a urgência que o caso requer.”

7. Nesses termos, o órgão técnico finaliza sua manifestação com as seguintes proposições ao e. Plenário:

- “I. ter por cumprida a Decisão nº 2246/17;
- II. negar provimento ao pedido de reexame interposto pela servidora FERNANDA AMARAL PINHEIRO GUIMARÃES, por meio do seu representante legal, para, em consequência, manter incólume a Decisão nº 1345/17;
- III. dar ciência desta decisão à interessada, por meio de seu representante legal, bem como ao órgão jurisdicionado envolvido; e
- IV. determinar à Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF que adote as seguintes providências:
 - a. notifique imediatamente a beneficiária mencionada no inciso II para que, em um prazo não superior a 10 (dez) dias, a contar do recebimento da notificação por meio do seu representante legal (ou, eventualmente, do recebimento da decisão que vier a ser proferida por este Tribunal, o que ocorrer primeiro), comprove, perante a própria CLDF, o estrito cumprimento do art. 69, § 2º, da Lei Complementar distrital nº 769/08 (parte do segurado e parte patronal), bem como do item I.e da Decisão nº 1008/16, sob pena de, quedando-se inerte a interessada diante da presente determinação e/ou transcorrendo **in albis** o prazo aqui fixado, suspensão, pelo órgão jurisdicionado, dos pagamentos mensais dos proventos de aposentadoria, advertindo-se, desde logo, que a não regularização da situação no prazo estabelecido ensejará que a aposentadoria em exame seja considerada ilegal, com a recusa do seu respectivo registro; e
 - b. encaminhe a este Tribunal, em um prazo não superior a 30 (trinta) dias, à luz das determinações constantes da Decisão nº 1345/17, referente ao período em que a servidora em epígrafe esteve em licença para tratar de interesses particulares (ou seja, de 01.08.12 até 24.07.14, considerando que a publicação do ato concessório de aposentadoria se deu em 25.07.14), documentação idônea que comprove o efetivo cumprimento do art. 69, § 2º, da Lei Complementar distrital nº 769/08 e do item I.e da Decisão nº 1008/16, caso venha a existir.”

8. Vieram os autos, assim, ao Ministério Público, para emissão de parecer.

9. Como visto, na presente etapa processual, aprecia-se pedido de reexame de servidora aposentada em face de determinação emanada deste Tribunal (item II da Decisão nº 1.345/2017) para que efetuasse o recolhimento junto ao IPREV/DF das contribuições previdenciárias, relativas à parte patronal (Distrito Federal) e à do segurado,



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

referentes ao período em que esteve em licença sem vencimentos antes de sua aposentadoria (de 01.08.2012 a 25.07.2014), sob pena de extinção desse benefício.

10. Ao compulsar sua petição, observa-se que a recorrente não contesta a exigência legal de recolhimento das cotas previdenciárias a cargo do servidor segurado em relação ao indigitado período de afastamento não remunerado; tanto que buscou informações junto ao IPREV/DF sobre os valores devidos, sem olvidar que, antes de iniciar a licença, solicitara orientações à CLDF quanto à necessidade de manter suas contribuições previdenciárias durante o afastamento.

11. Insurge-se a interessada, na essência, quanto à obrigação de também recolher a cota previdenciária patronal naquele período, argumentando que seria de responsabilidade do ente público Distrito Federal, e somente exigível do segurado caso desejasse computar o tempo de afastamento para fins de aposentadoria, conforme estatuído no **caput** do art. 69 da LC nº 769/08, o que, para a recorrente, seria desnecessário, pois já contava, ao entrar de licença, com o tempo de contribuição (30 anos) necessário à modalidade de inativação que almejava e lhe foi concedida⁵, faltando-lhe àquela época apenas completar o requisito etário (55 anos).

12. A presente irresignação também vem lastreada na impossibilidade de aplicação retroativa de nova interpretação de lei, **ex vi** do art. 2º, inc. XIII, da Lei nº 9.784/99 (aplicada na esfera local por força da Lei nº 2.834/01), ao argumento de que o TCDF, ao prolatar a Decisão nº 1.008/2016, no sentido de uniformizar a interpretação das disposições do art. 69 da LC nº 769/08, deveria ponderar (modular os efeitos) os possíveis reflexos do novel entendimento firmado sobre os atos já praticados e consolidados, como no seu caso.

13. Pois bem. Sobre o assunto, assim dispõe a referida lei complementar:

“Art. 69. O servidor afastado ou licenciado temporariamente do exercício do cargo efetivo sem recebimento de remuneração do ente federativo, inclusive os afastados para o exercício de mandato eletivo em outro ente federativo, somente contará o respectivo tempo de afastamento ou licenciamento, para fins de aposentadoria, mediante o recolhimento mensal das contribuições previdenciárias, relativas à parte patronal e à parte do segurado.

§ 1º O segurado em atividade que se encontre em gozo de licença sem vencimentos, sem ônus à administração pública do Distrito Federal, para fins de assegurar o custeio de seu benefício futuro deverá efetuar o recolhimento mensal, a ser calculado com base na sua remuneração, bem como demais vantagens de fins previdenciários, diretamente ao Iprev/DF ou mediante depósito bancário.

§ 2º A inobservância por 3 (três) meses consecutivos do recolhimento previdenciário ocasionará a suspensão dos direitos previdenciários do segurado e

⁵ Fundamentada no art. 40, § 1º, inc. III, alínea “a”, e §§ 3º, 8º e 17, da Constituição da República, na redação da EC nº 41/03.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

seus dependentes, só reavendo eles o direito aos benefícios após quitação do total do débito das contribuições previdenciárias, que pode ser feita por meio de parcelamento conforme critério disposto pela Diretoria Executiva do Iprev/DF, mediante descontos incidentes sobre os proventos de aposentadoria ou benefícios de pensão por morte.”

14. Por ocasião dos estudos que redundaram na Decisão nº 1.008/2016, ao responder a um dos quesitos então suscitados - quanto à existência (ou não) de “*distinção entre o cálculo da contribuição a ser considerada para fins de aposentadoria (caput do art. 69) e a necessária apenas à manutenção de outros direitos previdenciários do servidor e seus dependentes*” -, este órgão ministerial opinou, em oposição à tese então esposada pela unidade técnica, no sentido de que as disposições contidas nos §§ 1º e 2º do art. 69 da LC nº 769/08, diferentemente do que expressa seu *caput*, não encerrariam regra que obrigasse o servidor afastado sem remuneração a arcar com a cota previdenciária afeta ao ente federativo, sendo exigível do segurado apenas o recolhimento mensal da contribuição própria, o que se estenderia a seus dependentes. O pensamento ministerial secunda-se na seguinte linha de argumentação:

“34. No que tange à análise do quarto e último questionamento, onde reside, substancialmente, a dissidência ministerial, depreende-se haver distinção entre as contribuições destinadas à preservação dos benefícios previdenciários do segurado e seus dependentes e às previstas para assegurar o cômputo do período de licença ou afastamento sem remuneração para fins de aposentadoria.

35. Acerca dessa possibilidade de contagem de tempo de contribuição facultada pelo legislador, constante no *caput* do art. 69 da LC nº 769/08, na visão deste órgão ministerial, mostra-se perfeitamente consentâneo com o interesse público exigir que o servidor que usufrui de licença requerida no seu interesse preponderante arque, em contrapartida, tanto com a sua cota-parte quanto com a devida ao PSS pelo órgão empregador, na medida em que este acaba por se ver privado de sua força de trabalho com tais afastamentos.

36. De outra parte, *concessa venia*, não nos parece que a exigência do recolhimento da cota patronal encerrada no sobredito preceito, para a exclusiva finalidade ali estatuída, esteja também contida nos §§ 1º e 2º do mesmo artigo, que disciplinam circunstâncias de natureza diversa daquela, quais sejam, a manutenção do vínculo com o PSS distrital e a garantia dos benefícios previdenciários ao segurado e seus dependentes, enumerados no art. 17 da LC nº 769/08. Vejamos novamente o teor daqueles dispositivos:

“§ 1º O segurado em atividade que se encontre em gozo de licença sem vencimentos, sem ônus à administração pública do Distrito Federal, para fins de assegurar o custeio de seu benefício futuro deverá efetuar o recolhimento mensal, a ser calculado com base na sua remuneração, bem como demais vantagens de fins previdenciários, diretamente ao Iprev/DF ou mediante depósito bancário.

§ 2º A inobservância por 3 (três) meses consecutivos do recolhimento previdenciário ocasionará a suspensão dos direitos previdenciários do segurado e seus dependentes, só reavendo eles o direito aos benefícios após quitação do total do débito das contribuições previdenciárias, que pode



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

ser feita por meio de parcelamento conforme critério disposto pela Diretoria Executiva do Iprev/DF, mediante descontos incidentes sobre os proventos de aposentadoria ou benefícios de pensão por morte.”

37. Pela leitura dos sobreditos preceitos, é cristalino não haver menção expressa à exigência de recolhimento da contribuição previdenciária do ente federativo pelo segurado ou seus dependentes, sendo oportuno salientar, nesse ponto, que ao aplicador/intérprete da norma não é dado inovar na interpretação do direito, mas o conceber nos estritos termos da legislação aplicável, e, na dúvida, adotar interpretação restritiva.

38. Sob tal prisma, como as questões tratadas na norma sob estudo constituem exceção à regra, porquanto afetas a uma específica circunstância estatutária – servidor licenciado/afastado sem percepção de vencimentos –, bem como se lida com normas administrativas concessivas de direito, requer o caso em comento interpretação restritiva, e não extensiva, como, por premissa, esposara o corpo instrutivo.

39. Nessa linha de entendimento, é possível afirmar que, durante o período de fruição da licença ou do afastamento não remunerado, a manutenção do vínculo com o PSS dar-se-á por opção do servidor, mediante o recolhimento mensal, tão somente, da respectiva contribuição, sobre a mesma base e no mesmo percentual devido pelos servidores em atividade. Caso se verifique inadimplente dessa opção por três meses consecutivos, o servidor terá suspenso o seu vínculo com o PSS enquanto durar o afastamento ou a licença, não lhe assistindo, neste período, nem a seus dependentes, quaisquer dos benefícios do mencionado regime de previdência, nada obstante possam readquiri-los pela quitação voluntária do débito até então existente, descontado dos benefícios porventura concedidos.

40. Lado outro, ainda no que diz com a hipótese de o servidor licenciado sem remuneração ser compelido a arcar com a cota contributiva de responsabilidade do ente público, vislumbra-se possível afronta ao princípio da solidariedade que deve imperar no RPPS, caracterizado pelas múltiplas responsabilidades das fontes de custeio.

41. É que a Constituição da República, em seu art. 40, na busca pela manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, estabelece, nitidamente, que as contribuições previdenciárias devem ser arcadas não só pelos servidores ativos, os inativos e pensionistas, mas também pelos entes federativos.

42. Dessa forma, ao se conceber plausível a transferência da responsabilidade do recolhimento da cota-parte da contribuição previdenciária do Distrito Federal para o servidor, resta nítida a violação ao caráter contributivo do sistema, que pressupõe, inequivocamente, a participação de todos os atores do regime no seu custeio.

43. Este *Parquet*, portanto, deixa de anuir com a tese esposada pela zelosa Sefipe quanto ao último quesito examinado (cujos fundamentos também serviram para responder a pergunta inicial), convindo nesse particular firmar o entendimento de que as disposições contidas nos §§ 1º e 2º do art. 69 da LC nº 769/08, diferentemente do que expressa seu *caput*, não encerram regra que obrigue o servidor afastado sem remuneração a arcar com a cota previdenciária



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

afeta ao ente público, sendo dele exigível apenas o recolhimento mensal da contribuição própria, o que se estende a seus dependentes.”

15. Nada obstante, ao definir e uniformizar a interpretação a ser conferida às disposições do art. 69 da LC nº 769/08, este Tribunal esposou o entendimento aduzido a respeito pelo i. Conselheiro Inácio Magalhães, de cujo voto condutor da Decisão nº 1.008/2016 extrai-se a seguinte síntese conclusiva:

“Em suma: de acordo com opção feita pelo legislador distrital, para que haja a preservação do caráter contributivo e do princípio da solidariedade, fundamentos do custeio do regime próprio de previdência, **há necessidade de que o servidor contribua com a sua cota pessoal, bem como com a cota patronal**, para o triplice efeito previsto na norma: contagem do tempo de afastamento ou de licença sem remuneração para fins de aposentadoria, **para manutenção do vínculo com o regime próprio e, por fim, para que continue a fazer jus a futuro benefício previsto na Lei Complementar n.º 769/2008.**” (grifos nossos)

16. Com as mais respeitosas vênias ao entendimento firmado nesta seara de controle, esta Procuradoria do MPC mantém-se fiel ao juízo de que, constando **expresso** na LC nº 769/08 o repasse da exação devida pelo Distrito Federal (contribuição patronal) ao servidor segurado **apenas e tão somente** caso queira computar o período de licença não remunerada como tempo de contribuição (*caput* do art. 69), e representando essa disposição **uma faculdade** ao segurado licenciado, não lhe cabe impor o recolhimento da cota patronal durante o período de afastamento para preservação do vínculo securitário e dos direitos previdenciários ali previstos, sob pena de afronta ao princípio da solidariedade em que se fundamenta o sistema previdenciário, bem assim à garantia fundamental estatuída no inciso II⁶ do art. 5º da Carta Magna.

17. *Mutatis mutandis*, o Superior Tribunal de Justiça assim também já se manifestou, inclusive, oportuno frisar, quando expressamente prevista em lei a transferência de responsabilidade dos encargos previdenciários do Estado para o servidor, conforme a seguinte ementa:

“PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE SERVIDOR PÚBLICO. GOZO DE LICENÇA PARA TRATAMENTO DE ASSUNTOS PARTICULARES.

1. Hipótese em que o recorrente pretende ver reconhecido o direito de não recolher a contribuição previdenciária durante o período de licença para tratamento de assuntos particulares, cancelando-se, em consequência, os documentos de arrecadação já expedidos.

2. No exercício da prerrogativa prevista no § 1º do art. 149 da Constituição Federal, o Estado de Minas Gerais editou a Lei Complementar Estadual 64/2002, impondo ao servidor legalmente licenciado, ainda que sem vencimentos, não

⁶ “II – ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;”



Ministério Público de Contas do Distrito Federal Gabinete da Procuradora Márcia Farias

apenas o recolhimento da contribuição do segurado, mas também da contribuição patronal.

3. Quanto à primeira, não resta dúvida de que a sua exigência está adequada ao comando do art. 40 da Constituição Federal, que assegura aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios 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.

4. Vale destacar, ademais, como bem salientou o ilustre representante do Parquet, que o impetrante, embora afastado sem remuneração, "não perdeu o vínculo funcional para com a Administração Estadual". Ressaltou, ainda, que "o período de licença é incluído na contagem de tempo de serviço para efeito de aposentadoria do servidor", tal como previsto no parágrafo único do art. 31 da Lei Complementar Estadual 64/2002.

5. Na sistemática atual, segundo a abalizada doutrina de Hely Lopes Meirelles, "não há mais tempo de serviço, porém de contribuição, sendo vedada qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício (art. 40, § 10). Disso resulta que nenhum outro tempo que não seja o de contribuição poderá ser contado para fins de aposentadoria ou pensão, ou, melhor, dentro do regime peculiar de previdência social do servidor titular de cargo vitalício ou efetivo" ("Direito Administrativo Brasileiro", 31ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho - São Paulo: Malheiros, 2006, pág. 456).

6. Assim, preservado o vínculo com a Administração, inclusive com a manutenção de todos os benefícios previdenciários, e garantida a contagem do tempo de serviço para efeito de aposentadoria, é dever do servidor proceder ao recolhimento da respectiva contribuição previdenciária, à alíquota de 11% sobre "a remuneração de contribuição atribuída ao cargo efetivo no mês do afastamento ou a oriunda de título declaratório, reajustada nas mesmas épocas e de acordo com os mesmos índices aplicados aos vencimentos do mesmo cargo em que se deu o afastamento" (arts. 26, § 4º, e 28 da Lei Complementar Estadual 64/2002).

7. Não procede, igualmente, a afirmação do impetrante de que, por também exercer a profissão de advogado particular, teria o direito de escolher o melhor regime de previdência e o respectivo salário de contribuição, tendo em vista a declaração de inconstitucionalidade do art. 137 da Lei Complementar 65, do Estado de Minas Gerais, ocorrida no julgamento da ADI 3.043/MG, ocasião na qual a Corte Suprema deixou assentado que "o § 1º do artigo 134 da Constituição do Brasil repudia o desempenho, pelos membros da Defensoria Pública, de atividades próprias da advocacia privada" (Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 27.10.2006).

8. Consoante o parecer do Ministério Público Federal: "O sistema previdenciário instituído pelas Emendas Constitucionais nº 3/93 e nº 20/98 possui caráter contributivo e solidário, a dizer que a responsabilidade pelo custeio das aposentadorias e da seguridade social daqueles vinculados a esse sistema há de ser compartilhado entre os empregados e empregadores, que devem arcar com as respectivas contribuições, nos limites das alíquotas definidas em lei. (...) **Nada há no sistema previdenciário instituído pelas Emendas Constitucionais nº 3/93 e**



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

nº 20/98 que autorize a transferência de responsabilidade dos encargos previdenciários do Estado para o servidor, em qualquer hipótese, sendo certo que o disposto no art. 31 da Lei Complementar Estadual nº 64/2002 - obrigando o servidor a recolher a contribuição patronal - constitui evidente afronta ao princípio da solidariedade em que se fundamenta o aludido sistema previdenciário."

9. Recurso em mandado de segurança parcialmente provido, para se declarar, apenas em relação ao impetrante e a partir da impetração (Súmula 271/STF), **a inexistência da cobrança da contribuição patronal prevista no art. 30 da Lei Complementar 64/2002, durante o prazo em que esteve afastado do exercício do seu cargo, em decorrência do gozo de licença para tratamento de assuntos particulares."** (g.n.)

(RMS 20561/MG, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 20.11.2008, DJe 09.02.2009)

18. Demais ver que, de acordo com o § 2º do art. 35 da Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009⁷, em relação ao servidor afastado ou licenciado sem remuneração ou subsídio pelo ente federativo, caso a lei seja omissa quanto ao ônus pelo recebimento da cota previdenciária patronal, a responsabilidade continuará sendo do ente público.

19. E, no caso da LC nº 769/08, volta-se a frisar, não há expressa imposição ao servidor licenciado ou afastado sem remuneração, ou a seus dependentes, de recolhimento da contribuição previdenciária a cargo do Distrito Federal para a manutenção do vínculo com o RPPS/DF ou para que continue a fazer jus a futuro benefício previsto naquela lei.

20. Também merece temperamento nesta oportunidade a aplicação do entendimento consubstanciado na Decisão nº 1.008/2016 - exclusivamente no que tange à exigibilidade da cobrança da cota previdenciária patronal nas circunstâncias descritas nos §§ 1º e 2º do art. 69 da LC nº 769/08 - às situações jurídicas anteriormente estabelecidas (caso da recorrente), haja vista o argumento recursal de ser vedada a aplicação retroativa de nova interpretação de dispositivo legal, sobretudo considerando que, sob o primado do Estado Democrático de Direito, é necessário assegurar aos cidadãos o princípio da segurança das relações jurídicas.

⁷ Estabelece orientações gerais a serem observadas pelos RPPS dos servidores públicos titulares de cargos efetivos, dos Magistrados, Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas, membros do Ministério Público e de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações. Eis o teor do dispositivo citado:

“Art. 35. O servidor afastado ou licenciado temporariamente do exercício do cargo efetivo sem recebimento de remuneração ou de subsídio pelo ente federativo, somente contará o respectivo tempo de afastamento ou licenciamento para fins de aposentadoria, mediante o recolhimento mensal das contribuições, conforme lei do respectivo ente.

§ 1º A contribuição efetuada pelo servidor na situação de que trata o **caput** não será computada para cumprimento dos requisitos de tempo de carreira, tempo de efetivo exercício no serviço público e tempo no cargo efetivo para concessão de aposentadoria.

§ 2º Na omissão da lei quanto ao ônus pelo recolhimento da contribuição da parcela do ente federativo durante o período de afastamento ou licenciamento, o repasse à unidade gestora do RPPS do valor correspondente continuará sob a responsabilidade do ente.”



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

21. O fundamento para o princípio da segurança jurídica é, no duto dizer de Celso Antônio Bandeira de Mello⁸: *“O fundamento jurídico mais evidente para a existência da ‘coisa julgada administrativa’ reside nos princípios da segurança jurídica e da lealdade e boa fé na esfera administrativa. Sergio Ferraz e Adílson Dallari aduzem estes e mais outros fundamentos, observando que: ‘A Administração não pode ser volúvel, errática em suas opiniões. La donna è móbile -- canta a ópera; à Administração não se confere, porém, o atributo da levandade. A estabilidade da decisão administrativa é uma qualidade do agir administrativo, que os princípios da Administração Pública impõem’”*.

22. Subsidiando tal pensar, vem a Lei nº 9.784/99⁹, em seu art. 2º, parágrafo único, inc. XIII, vedar a aplicação retroativa de nova interpretação de norma legal administrativa, *verbis*:

“Art. 2º. (...)

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...) XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, **vedada aplicação retroativa de nova interpretação.**” (g.n.)

23. A segurança jurídica tem íntima afinidade com a boa-fé. Se a Administração adotou determinada interpretação como a correta para determinado caso concreto, vem, por respeito à boa-fé dos administrados, a lei estabilizar tal situação, vedando a anulação de atos anteriores sob o pretexto de que teriam sido praticados com base em errônea interpretação de norma legal administrativa.

24. Como a lei deve respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, por decorrência da aplicação cogente do princípio da segurança jurídica, não se afigura admissível que o administrado tenha seus direitos flutuando ao sabor de interpretações jurídicas variáveis no tempo, muitas vezes deflagradas por interesses pretensamente jurídicos, mas que são, em análise mais aprofundada, plenamente escusos. Esta instabilidade institucional não se coaduna com o Estado Democrático de Direito e a necessidade de se preservar a dignidade da pessoa humana, por decorrência direta da norma constitucional.

25. Nesse diapasão, cumpre reconhecer que, com a orientação firmada por esta e. Corte por meio da Decisão nº 1.008/2016, houve evidente mudança na forma de interpretar as disposições do art. 69 da LC nº 769/08, mormente considerando que os estudos autorizados pelo Tribunal e que balizaram essa novel e paradigma intelecção da

⁸ *In* Curso de Direito Administrativo, 18ª ed, São Paulo: Malheiros, 2005, p. 427.

⁹ Lei de Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, recepcionada no DF por força da Lei distrital nº 2.834/01.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias

norma legal administrativa exsurgiram da necessidade de uniformização dos díspares entendimentos até então adotados pelos órgãos jurisdicionados.

26. Sob tal premissa, vale dizer, de que houve, em verdade, mudança de intelecção do ato normativo ao se padronizar entendimento quanto à sua aplicação, forçoso indagar se esse fato autoriza a retroação de seus efeitos de sorte a afetar situações jurídicas já reconhecidas e consolidadas sob distinta exegese. Ao ver deste órgão ministerial, a resposta há que ser negativa, carecendo a aplicação do princípio da segurança jurídica, revestido, neste caso, da vedação da aplicação retroativa de nova interpretação.

27. Esse aspecto garantista para o administrado encontra eco, por exemplo, em julgado proferido pela Primeira Turma do Tribunal Regional Federal da Primeira Região (TRF1), acerca de apelação em mandado de segurança no qual o impetrante desejava não sofrer descontos em seus proventos, em face da aplicação de interpretação retroativa de norma administrativa, que viola a segurança jurídica, conforme a seguinte ementa:

“ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. RECEBIMENTO DE DÉCIMOS DE GRATIFICAÇÃO DE FUNÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA OU ASSESSORAMENTO "DAS" INCORPORADOS. MUDANÇA DE INTERPRETAÇÃO. IRRETROATIVIDADE. LEI 9784/99. VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ. REPOSIÇÃO AO ERÁRIO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Trata-se de apelação em mandado de segurança, interposta contra a sentença que denegou a segurança, onde o impetrante objetivava não sofrer descontos em seus proventos, a título de reposição ao erário, referente a décimos de gratificação incorporada, recebidos no período compreendido entre setembro/2000 e fevereiro/2002.

2. O ato impugnado tem lastro no Ofício Circular n. 19/SRH/MP, fundado em parecer da AGU, com o objetivo de unificar o entendimento sobre aplicação da legislação correlata à incorporação de parcelas incorporadas.

3. **Ficou evidenciado, portanto, mudança de entendimento de norma, sendo vedado à Administração pública retroagir nova interpretação, tendo em vista o princípio da segurança jurídica, nos termos do art. 2º da Lei n. 9.784/99.** Precedente deste Tribunal (AC 1999.01.00.089520-6/DF, Primeira Turma, Relator Juiz Federal João Batista Gomes Moreira (Conv.), DJ 28/08/2000, p. 35).

4. Reposição ao erário: boa-fé e natureza alimentícia: são inexigíveis as verbas de natureza alimentícia recebidas de boa-fé pagas indevidamente. Súmula 106 do STF e Precedentes deste Tribunal (AC 2004.34.00.008703-3/DF, Primeira Turma, Relatora Juíza Federal Sônia Diniz Viana (Conv.), e-DJF1 13/01/2009, p. 29 e AMS 2000.34.00.005323-2/D, Primeira Turma, Relator Juiz Federal Evaldo de Oliveira Fernandes Filho, e-DJF1 16/09/2008, p. 42)

5. Apelação provida, para, reformando a sentença, conceder a segurança, para que a autoridade Impetrada se abstenha de efetuar descontos, nos proventos do



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal
Gabinete da Procuradora Márcia Farias**

Impetrante, de parcelas recebidas de boa-fé, referentes a incorporações de décimos, recebidos no período de setembro/2000 a fevereiro/2002.”¹⁰ (g.n.)

28. Como consectário dessa compreensão, à qual se agrega o entendimento desta Procuradoria de que as disposições do art. 69 da LC nº 769/08, diferentemente do que expressa seu *caput*, não encerram regra que obrigue o servidor afastado sem remuneração a arcar com a cota previdenciária afeta ao ente público, sendo dele exigível apenas o recolhimento mensal da contribuição própria, extensível a seus dependentes, **merece prosperar o recurso em tela, parcialmente, apenas no sentido de eximir a servidora aposentada ora recorrente da cobrança das contribuições previdenciárias relativas à parte patronal** (de responsabilidade do Distrito Federal) referentes ao período em que esteve em licença sem vencimentos antes de sua aposentadoria (de 01.08.2012 a 25.07.2014).

29. Persiste, contudo, a obrigação de regularizar sua situação junto ao IPREV/DF em face das cotas previdenciárias de responsabilidade do segurado referentes ao indigitado período de afastamento, consoante a exigência prevista no § 1º do art. 69 da LC nº 769/08, devendo para isso promover a quitação total do débito (passível de parcelamento, a ser descontado dos proventos da aposentadoria, conforme o § 2º do mesmo dispositivo), condição **sine qua non** para que possa permanecer aposentada e, juntamente com seus dependentes, volte a fazer jus aos demais benefícios previstos naquela norma previdenciária.

30. Ante o exposto, opina o Ministério Público pelo provimento parcial do recurso interposto pela servidora aposentada Fernanda Amaral Pinheiro Guimarães em face dos termos do item II da Decisão nº 1.345/2017, **exclusivamente, no sentido de a desobrigar do recolhimento da cota previdenciária patronal** relativa ao período em que esteve em licença sem vencimentos antes de sua aposentadoria.

É o parecer.

Brasília, 23 de agosto de 2017.

**Márcia Farias
Procuradora**

¹⁰ TRF-1 - AMS: 38878 DF 2003.34.00.038878-6, Relator: Desembargador Federal Antônio Sávio de Oliveira Chaves, PRIMEIRA TURMA, julg. 03.06.2009, public. 21.07.2009 e-DJF1 p. 30.