



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.:
Proc.: 17442/08

Rubrica

Processo nº : 17442/08

Origem : Tribunal de Contas do DF

Assunto : Estudos Especiais

Ementa: Estudo referente à aplicação do art. 191 da Lei nº 8.112. de 11.12.1990, às aposentadorias, com proventos proporcionais, calculadas de acordo com o art. 1º da Lei nº 10.887, de 18.06.2004.

1º voto do Relator (Consº Jorge Caetano): alternativas na forma de preliminares e, ainda em caráter preliminar, por que o Plenário considere que o art. 1º da Lei nº 10.887/2004 revogou, tacitamente, o art. 191 da Lei nº 8.112/90.

M.P (IMF); aplicação do art. 191 da Lei nº 8.112/90: complementação dos proventos até 1/3 da média aritmética simples das maiores remunerações do servidor. Conceito de remuneração: valor legal a que o servidor fizer jus e não, necessariamente, o valor da última remuneração do cargo efetivo ocupado.

2º voto do Relator: mantença das alternativas na forma de preliminares e, ainda em caráter preliminar, pela aplicação do art. 191 da Lei nº 8.112/90, em sua expressão literal (alternativa II de fls. 116).

Pedido de vista.

Relator: Conselheiro Jorge Caetano

Parecer do Ministério Público: Procurador Inácio Magalhães Filho

Fundamento legal para não inclusão em pauta: Art. 64, § 1º, do RI/TCDF

VOTO DE VISTA

Versam os autos sobre estudos especiais desenvolvidos pela 4ª ICE, acerca da possibilidade de aplicação do art. 191 da Lei nº 8.112/90 às aposentadorias concedidas com fundamento na Emenda Constitucional nº 41/2003 e calculadas de acordo com o art. 1º da Lei nº 10.887/2004.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.:
Proc.: 17442/08

Rubrica

2. Na Sessão de 02.07.2009, o Conselheiro-Relator (Jorge Caetano) votou no sentido de que o Plenário deliberasse, preliminarmente, entre as seguintes alternativas:

I - o disposto no art. 191 da Lei nº 8.112/90 não guarda conformidade com a Constituição Federal;

II - não há incompatibilidade entre o piso fixado no art. 191 da Lei nº 8.112/90, correspondente a 1/3 da remuneração da atividade, e a sistemática de cálculo estabelecida no art. 1º da Lei nº 10.887/2004, devendo-se, apenas, atentar que os futuros reajustes dar-se-ão segundo índices fixados em lei;

III - nas aposentadorias cujo cálculo dos proventos deva obedecer à sistemática estabelecida no art. 1º da Lei nº 10.887/2004, será tomado como piso para os proventos o valor correspondente a 1/3 da média resultante da aplicação desse dispositivo legal, atentando-se que os futuros reajustes dar-se-ão segundo índices fixados em lei;

IV - o disposto no art. 191 da Lei nº 8.112/90 foi tacitamente revogado pelo § 5º do art. 1º da Lei nº 10.887/2004, que expressamente estabeleceu o valor do salário-mínimo como piso para os proventos da inatividade de servidor”.

3. Naquela oportunidade, o nobre Relator votou, “em caráter preliminar, no sentido de que o § 5º do art. 1º da Lei nº 10.887/2004, ao estabelecer o valor do salário-mínimo como piso para os proventos da inatividade, revogou, tacitamente, o art. 191 da Lei nº 8.112/90” (item IV das alternativas).

4. O Tribunal, nos termos da Decisão nº 4.183/2009 (fl. 95), decidiu encaminhar os autos ao Ministério Público.

5. Juntou-se aos autos o [Parecer nº 0950/09-IMF](#), fls. 96/109, em que o Procurador Inácio Magalhães Filho propõe que o Tribunal:

“I. decida, preliminarmente, que permanece aplicável o artigo 191 da Lei nº 8.112/90, devendo a complementação dos proventos, em aposentadorias calculadas de acordo com a Lei nº 10.887/04, ser até 1/3 (um terço) da média aritmética simples das maiores remunerações do servidor. In casu, o conceito de remuneração entendido como o valor legal a que fizer jus o servidor e não, necessariamente, o valor da última remuneração do cargo efetivo ocupado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.:
Proc.: 17442/08

Rubrica

II. autorize o retorno dos autos ao Órgão Técnico para ajustar a minuta ao decisum, com clara indicação de como será aplicado o limite mínimo e de como se darão os futuros reajustes, observando-se a necessidade de inclusão da MP 167/04”.

6. Na Sessão de 08.10.2009, o Relator, alterou seu convencimento e apresentou o voto a seguir transcrito, ocasião em que pedi vista dos autos (Decisão nº 6.513/09, fl. 118).

“O representante do órgão ministerial, inicialmente, reafirma a premissa que serviu de supedâneo à proposta de dar nova interpretação ao art. 191 da Lei nº 8.112/90, para considerar como piso para os proventos das aposentadorias proporcionais o valor correspondente a 1/3 da “média” calculada na forma como dispõe o art. 1º da Lei nº 10.887/2004 e não a 1/3 da remuneração da atividade, como dispõe, literalmente, o dispositivo em estudo.

*Essa premissa consistiu na afirmação de que “a média, ela própria, pode ser igual ou inferior a 1/3 da remuneração da atividade e, nesse caso, o art. 191 da Lei nº 8.112/90, em sua expressão original, configurará instrumento não de complementação dos proventos, mas de elevação dos proventos a patamar igual ou superior à média, com clara ofensa à Constituição Federal.”, a qual contestei, afirmando que a “média” seria **sempre** maior que 1/3 da remuneração da atividade.*

Em defesa da premissa questionada, o douto Procurador procura demonstrar que a média aritmética simples das maiores remunerações do servidor pode, sim, ser menor ou igual a 1/3 (um terço) da remuneração da atividade e, didaticamente, exemplifica:

“Aposentadoria compulsória de servidor que passou a exercer cargo público no mês em que completou 67 anos de idade, com remuneração de R\$ 20.000,00. Antes de ingressar no serviço público, esteve, durante os vinte anos anteriores, vinculado ao regime geral de previdência social. Em seu caso particular, as remunerações relativas a esse período, consideradas no cálculo dos proventos de aposentadoria, serão iguais a R\$ 3.218,90, limite máximo do salário-de-contribuição, já atualizado na forma do artigo 1º, § 1º, da Lei nº 10.887/04.

Dados

Total de remunerações relativas ao tempo em que esteve vinculado ao regime geral de previdência social: 240

Remuneração: R\$ 3.218,90

Total de remunerações relativas ao tempo de serviço público: 39

Remuneração: R\$ 20.000,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.:
Proc.: 17442/08

Rubrica

Obs: no regime geral de previdência social, diferentemente do regime de previdência dos servidores públicos, não há previsão legal para o cômputo do décimo-terceiro salário na média.

Cálculo da média

$240 + 39 = 279$ ($80\% \times 279 = 223$)

Assim, serão consideradas no cálculo as 39 remunerações do cargo público e 184 remunerações relativas ao regime geral de previdência social.

Média = $(184 \times R\$ 3.218,90 + 39 \times R\$ 20.000,00) / 223 = R\$ 6.153,71$.

Assim, em um exemplo que, embora hipotético, é perfeitamente admissível, a média calculada na forma prevista no art. 1º da Lei nº 10.887/2004, R\$ 6.152,97, resultou menor que 1/3 (um terço) da última remuneração da atividade, R\$ 6.666,67.”

Data venia do douto parecerista, penso que o exemplo hipotético apresentado retrata uma situação de extrema excepcionalidade, não se prestando a justificar a mudança pretendida na leitura do dispositivo legal em estudo, vindo, pois, em reforço ao que já afirmei, quanto à não confirmação da premissa invocada.

Após esse preâmbulo, o parecer ministerial passa a avaliar as alternativas de decisão preliminar sugeridas em meu voto, iniciando pela que considera que o disposto no art. 191 da Lei nº 8.112/90 não guarda conformidade com a Constituição Federal.

Lembra o nobre Procurador que a verificação da conformidade do art. 191 com a Constituição Federal, no presente caso, configuraria atuação in abstracto, possibilidade que foi afastada pela Decisão nº 4.351/2009, adotada no Processo nº 11.520/2007, no sentido de que a apreciação da constitucionalidade das leis e dos atos do poder público pelo Tribunal de Contas somente é cabível quando do exame de casos concretos inseridos nas suas atribuições.

Em defesa da constitucionalidade do art. 191 da Lei nº 8.112/90, o douto Procurador tece judiciosas considerações a respeito das profundas alterações inseridas pela Emenda Constitucional nº 41/2003 no regime previdenciário dos servidores públicos.

Como já havia afirmado em meu voto anterior, a arguição da inconstitucionalidade do art. 191 da Lei nº 8.112/90, foi feita pelo órgão técnico, citando a obra de Ivan Barbosa Rigolin, para quem o art. 191 da Lei nº 8.112/90 constitui-se em uma liberalidade legal, que não conta com respaldo constitucional.

A afirmação, porém, já havia sido refutada pelo próprio órgão instrutivo, ao argumento de que, se o dispositivo fosse inconstitucional, ele o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.:
Proc.: 17442/08

Rubrica

seria desde sempre, mas jamais chegou a ser questionado no Supremo Tribunal Federal, ao longo de mais de 20 anos.

Por outro lado, a instrução, em defesa da manutenção do art. 191 da lei nº 8.112/90, já argumentava que, se a Emenda Constitucional nº 41/2003 admitiu a integralidade de proventos desvinculada do tempo de contribuição, nos casos de acometimento de doença especificada em lei, pode-se admitir a existência de um piso de retribuição para os proventos proporcionais, também desvinculado do tempo de contribuição.

Passando a analisar a questão da continuidade de aplicação do artigo 191 da Lei nº 8.112/90, em sua literalidade, o Ministério Público descarta essa possibilidade e, de imediato, passa a defender a terceira alternativa de decisão sugerida, alegando que o termo “remuneração” deve ser compreendido à luz da nova sistemática de cálculo de proventos, inaugurada pela Emenda Constitucional nº 41/2003, regulamentada pela Lei nº 10.887/2004, afirmando que “a remuneração a que aduz o citado artigo é aquela a que o servidor tem direito, não necessariamente a última percebida no cargo efetivo. Logo, se o servidor público for aposentado com proventos calculados pela “média”, a sua remuneração, para fins do artigo 191, será aquela que derivar dos cálculos estipulados pela Lei nº 10.887/04.”

Registro, quanto a esse aspecto, que o órgão técnico já havia apontado o magistério de Daniel Machado da Rocha que, a par de entender que o referido dispositivo não foi derogado pela Lei nº 10.887/2004, por não haver referência expressa nessa lei, considera não haver incompatibilidade com a nova mecânica de cálculo e defende que “o valor da renda mensal inicial do benefício não poderá resultar inferior a 1/3 da remuneração habitual decorrente do último cargo ocupado pelo servidor.”

Em relação à continuidade da aplicação da regra do art. 191, em sua expressão literal, como defendeu o autor nominado pela instrução, afirmei, em meu voto, que o legislador, para estabelecer um piso remuneratório poderia, livremente, eleger qualquer referência de valor que considerasse representativa e que não seria permitido ao intérprete, nesses casos, criar adaptações que alterassem substancialmente o teor literal do que foi enunciado, pena de pretender sobrepor-se ao próprio legislador, só podendo a redação original do dispositivo ser modificada por nova disposição legal, o que não é o caso.

Aproveito esta oportunidade para realçar que o festejado autor justifica a existência do dispositivo da Lei nº 8.112/90 com fundamento na habitualidade e na garantia de continuidade de uma renda mínima mensal, o



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.:
Proc.: 17442/08

Rubrica

que, ao meu ver caracteriza a remuneração percebida na atividade como a base para o cálculo do piso estabelecido para os proventos da inatividade.

Na sequência, o douto representante do Ministério Público, considerando estabelecidas as condições para a continuidade da aplicação da regra do art. 191 da Lei nº 8.112/90, reapresenta os argumentos utilizados para justificar a mudança na forma de cálculo, para que o piso corresponda a 1/3 da “média”, trazendo a colação pronunciamento feito no Processo nº 32.914/2006, nos termos seguintes:

“ ...

22. Afinal, como no regime da EC nº 41/03 a base de cálculo dos proventos é a média, a norma em debate deve ser lida com ajustes, de forma a dar suporte à complementação até 1/3 (um terço) da média (e não da remuneração da atividade). Isso porque a média, ela própria, pode ser igual ou inferior a 1/3 (um terço) da remuneração da atividade e, nesse caso, o art. 191 da Lei nº 8.112/90, em sua expressão original, configurará instrumento não de complementação dos proventos, mas de elevação destes a patamar igual ou superior à média, com clara ofensa à Constituição Federal.

“ ...

Como se verifica esse aspecto já foi abordado, de forma que reafirmo que a premissa, como foi apresentada, não se confirma como regra genérica e que, se o caso hipotético sugerido pudesse, de fato, vir a ocorrer, sua extrema excepcionalidade não justificaria, por si só, a edição do ato normativo em questão.

Prossegue o parecer ministerial discordando quanto ao fato de que a Lei nº 10.887/2004, pelo § 5º de seu art. 1º, teria revogado o art. 191 da Lei nº 8.112/90. Argumenta que esse dispositivo, “ao referir-se a um piso e a um teto para os proventos das aposentadorias, nada dispôs sobre outro patamar nesse intervalo entre o mínimo e o máximo.”

Não vejo como coexistiriam um piso mínimo e outro intermediário e penso que, se a lei nova silenciou quanto à revogação do piso anterior, foi por decisão do legislador que considerou desnecessária a menção expressa, ante a visível incompatibilidade entre os dispositivos legais.

Finalmente, o douto Procurador recomenda manter no texto da decisão normativa a referência à Medida Provisória nº 167/2004, para a hipótese de existirem servidores aposentados no período de 20.02 a 20.06.2004.

Independentemente do que penso sobre a validade daquela extinta norma provisória, o fato é que o ato normativo em exame, se vier a ser aprovado, destina-se a orientar os procedimentos dos órgãos jurisdicionados em relação a ocorrências futuras, não se prestando a regular situações pretéritas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.:
Proc.: 17442/08

Rubrica

Certamente que existem servidores que foram aposentados no período da citada medida provisória, alguns com proventos proporcionais e, destes últimos, uns poucos que teriam os proventos complementados para o piso legal. O fato concreto é que a Corte não necessita de referência específica na norma em gestação para decidir a respeito.

Nessas condições, mantenho minha proposta anterior, no sentido de que a Corte decida, preliminarmente, dentre as seguintes alternativas:

I - o disposto no art. 191 da Lei nº 8.112/90 não guarda conformidade com a Constituição Federal;

II - não há incompatibilidade entre o piso fixado no art. 191 da Lei nº 8.112/90, correspondente a 1/3 da remuneração da atividade, para os proventos das aposentadorias proporcionais, e a sistemática de cálculo estabelecida no art. 1º da Lei nº 10.887/2004, devendo-se atentar que os futuros reajustes dar-se-ão segundo índices fixados em lei;

III - nas aposentadorias cujo cálculo dos proventos deva obedecer à sistemática estabelecida no art. 1º da Lei nº 10.887/2004, será tomado como piso para os proventos o valor correspondente a 1/3 da média resultante da aplicação desse dispositivo legal, atentando-se que os futuros reajustes dar-se-ão segundo índices fixados em lei;

IV - o disposto no art. 191 da Lei nº 8.112/90 foi tacitamente revogado pelo § 5º do art. 1º da Lei nº 10.887/2004, que expressamente estabeleceu o valor do salário-mínimo como piso para os proventos da inatividade de servidor.

Vencida a preliminar, deve o Tribunal complementar a decisão da seguinte forma:

a) na hipótese de haver prevalecido a tese da absoluta inconstitucionalidade do art. 191 da Lei nº 8.112/90, ou a de que o § 5º do art. 1º da Lei nº 10.887/2004 revogou o indigitado dispositivo legal, autorizar o arquivamento destes autos, pois tornar-se-ia desnecessária a edição de decisão normativa, cabendo à Corte apenas decidir em casos concretos;

b) diversamente, se a decisão preliminar foi no sentido de que permanece aplicável o art. 191 da Lei nº 8.112/90 aos proventos das aposentadorias, tomando-se como piso o valor correspondente ao 1/3 da remuneração da atividade, ou ao 1/3 da média calculada



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.:
Proc.: 17442/08

Rubrica

conforme o art. 1º da Lei nº 10.887/2004, autorizar o retorno dos autos ao órgão técnico para ajustar a minuta ao decisum, com clara indicação de como será aplicado o limite mínimo e de como se darão os futuros reajustes. Em qualquer desses casos, são desnecessárias referências à extinta Medida Provisória nº 167/2004, porque a norma em gestação destina-se a orientar procedimentos futuros dos órgãos jurisdicionados.

Nesta oportunidade, porém, verifico que a Lei Complementar nº 769/2008, que dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Distrito Federal apenas veda a concessão de proventos em valor inferior ao salário mínimo nacional, o que pode ser interpretado como mera intenção de afirmar a garantia do salário mínimo, inserta no item IV do art. 7º, aplicável aos servidores públicos, força do art. 39, § 3º, tudo da Constituição Federal e, assim, não haveria inconveniente em se estabelecer um piso para os proventos, em valor superior a esse limite mínimo.

Essa constatação, que pode ser estendida ao § 5º do art. 1º da Lei nº 10.887/2004, convenceu-me a alterar o Voto que apresentei anteriormente, em caráter preliminar, e, assim, desta feita, VOTO conforme o item II das alternativas sugeridas, pela aplicação do art. 191 da Lei nº 8.112/90, em sua expressão literal.”

7. Pedi vista dos autos para refletir com mais vagar sobre o assunto aqui tratado.

_____ // _____

8. Inicialmente, registro a importância dos respeitáveis entendimentos lançados nestes autos. Em cada posicionamento foram lançadas luzes sobre o tema e suas nuances, dos quais me vali em minhas reflexões, para concluir no sentido de que, também neste giro, impõe-se a aplicação do conhecido princípio **tempus regit actum**. Vale dizer: o cálculo dos proventos deve estar em simetria com os fundamentos do ato concessório, que, por sua vez, é editado em conformidade com referido princípio.

9. Do sistema previdenciário vinculado ao tempo de serviço, decorrem proventos referenciados pela última remuneração do servidor. Se proporcionais, deve ser observado o piso equivalente a 1/3 (um terço) da



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.:
Proc.: 17442/08

Rubrica

remuneração da atividade, pois assim rezam os arts. 189 e 191 da Lei nº 8.112/90, recepcionada pelas Leis DF nºs 197/91 e 211/92, **verbis**:

“Art. 189. O provento da aposentadoria será calculado com observância do disposto no § 3º do art. 41, e revisto na mesma data e proporção, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade.

Parágrafo único. São estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidas aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria.

(...)

Art. 191. Quando proporcional ao tempo de serviço, o provento não será inferior a 1/3 (um terço) da remuneração da atividade”.

10. Como se observa, a aplicação do art. 191 da Lei nº 8.112/90 resulta em complementação de proventos referenciada pela remuneração integral que o servidor perceberia se em atividade estivesse, complementação essa resguardada pelo instituto da paridade. A base de cálculo dos proventos iniciais é a última remuneração percebida em atividade.

11. O dispositivo em referência se enquadra, sem sombra de dúvida, no sistema remuneratório aplicável às aposentadorias concedidas com base no instituto da paridade, pois os proventos são revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, conforme redação original do art 40, § 4º, da CF/88¹ e arts. 41, § 4º, da LODF² e art. 189 da Lei nº 8.112/90³.

¹ Art. 40. O servidor será aposentado:

§ 4º Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de reenquadramento, transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

² Art. 41. O servidor será aposentado:

§ 4º Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de reenquadramento, transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.

³ Art. 189. O provento da aposentadoria será calculado com observância do disposto no § 3º do art. 41, e revisto na mesma data e proporção, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.:
Proc.: 17442/08

Rubrica

12. Tal metodologia de cálculo dos proventos permanece aplicável nas aposentadorias concedidas até a data de regulamentação da EC nº 41/2003, ou seja, até a edição da MP nº 167, de 19.02.2004, convertida na Lei federal nº 10.887, de 18.06.2004, bem assim nas fundadas no art. 3º (direito adquirido) da EC nº 41/2003.

13. Deixo de me reportar aos arts. 6º da EC nº 41/2003 e 3º da EC nº 47/2005, por se referirem a proventos integrais, alheios ao objeto do presente estudo.

14. Diferente é a regulação do sistema contributivo, criado pela EC nº 41/2003, na forma da redação dada ao art. 40, §§ 3º, 7º, 8º e 17, da CF⁴, e inaugurada pela MP nº 167/2004, convertida na Lei federal nº 10.887/2004.

15. Por esse novo sistema, de caráter contributivo e solidário, os proventos iniciais, integrais ou proporcionais, devem corresponder à média das remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor à

Parágrafo único. São estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidas aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes de transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria.

⁴ **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.

...
§ 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.

...
§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual:
I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito.

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

...
§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.:
Proc.: 17442/08

Rubrica

previdência, na forma do art. 1º, **caput** e § 4º, da Lei nº 10.887/2004⁵. Os reajustes devem ocorrer na mesma data em que se der as alterações dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social – RGPS, conforme art. 15 da citada Lei nº 10.887/2004⁶, c/c o art. 51 da Lei Complementar distrital nº 769/2008⁷.

16. Não há na legislação decorrente da EC nº 41/2003 nenhuma garantia de piso remuneratório para proventos proporcionais, a exemplo do art. 191 da Lei nº 8.112/90 (1/3 da última remuneração). Veem-se assegurados, sim, valores mínimos e máximos, na forma do § 5º do art. 1º da Lei nº 10.887/2004, **verbis**:

“§ 5º Os proventos, calculados de acordo com o caput deste artigo, por ocasião de sua concessão, não poderão ser inferiores ao valor do salário-mínimo nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

⁵ **Art. 1º** No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

...

§ 4º Para os fins deste artigo, as remunerações consideradas no cálculo da aposentadoria, atualizadas na forma do § 1º deste artigo, não poderão ser:

I - inferiores ao valor do salário-mínimo;

II - superiores ao limite máximo do salário-de-contribuição, quanto aos meses em que o servidor esteve vinculado ao regime geral de previdência social.

⁶ **Art. 15.** Os proventos de aposentadoria e as pensões de que tratam os arts. 1º e 2º desta Lei serão reajustados na mesma data em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social.

⁷ **Art. 51.** Os benefícios de aposentadoria e pensão de que tratam os arts. 18, 19, 20, 21, 22, 42 e 44 serão reajustados para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, na mesma data em que se der o reajuste dos benefícios do RGPS, de acordo com a variação do índice definido em lei pelo Distrito Federal, aplicado de forma proporcional entre a data da concessão e a do primeiro reajustamento.

Parágrafo único. Os benefícios serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do RGPS, no caso de ausência de índice oficial do Distrito Federal que defina o reajustamento que preserve em caráter permanente o valor real dos benefícios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.:
Proc.: 17442/08

Rubrica

17. Do exposto, tem-se que coexistem dois sistemas previdenciários aplicáveis ao servidor público, em conformidade com o princípio **tempus regit actum**, o que dá cabimento à discussão desenvolvida nestes autos.

18. Daí meu entendimento de que o art. 191 da Lei nº 8.112/90 não está revogado. Sua aplicação segue atual nas concessões vinculadas ao sistema anterior, dado que, a par de se referir ao tempo de serviço do servidor, o seu teor encontra-se impregnado pelos requisitos essenciais de referido sistema (cálculo dos proventos iniciais com base na última remuneração do servidor e reajustamento paritário). Demais disso, a legislação pertinente ao novo sistema não o considerou revogado.

19. A pretensão de transpô-lo para o sistema contributivo e solidário é que apresenta obstáculos intransponíveis, no meu modesto entender, de que são exemplos os vários posicionamentos constantes dos autos.

20. O exemplo didaticamente apresentado pelo Ministério Público reforça minha convicção de que o art. 191 da Lei nº 8.112/90 é inconciliável com os princípios norteadores do novo sistema previdenciário. Segundo palavras do **Parquet**, “22... a média, ela própria, pode ser igual ou inferior a 1/3 (um terço) da remuneração da atividade e, nesse caso, o art. 191 da Lei nº 8.112/90, em sua expressão original, configurará instrumento não de complementação dos proventos, mas de elevação destes a patamar igual ou superior à média, com clara ofensa à Constituição Federal”.

21. Em sua conclusão, no propósito de valer a regra de 1/3 da remuneração proporcional dentro do atual sistema, o ajuste redacional pretendido pelo culto parecerista, no meu entender, transmuda a espinha dorsal do dispositivo em questão, que reza:

Art. 191. Quando proporcional ao tempo de serviço, o provento não será inferior a 1/3 (um terço) da remuneração da atividade”.

22. A uma, porque a referência ao sistema anterior é expressa (tempo de serviço).

23. A duas, porque a legislação subsequente à EC nº 41/2003 não valida o disposto no artigo em referência para os proventos decorrentes de concessões fundadas no novo regime (contributivo e solidário). Ao contrário, ela prevê regra própria para os proventos proporcionais em seu § 5º do art. 1º da Lei nº 10.887/2004.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.:
Proc.: 17442/08

Rubrica

24. A três, porque a última remuneração percebida pelo servidor regido pelo sistema de tempo de serviço serve de base de cálculo para os proventos, na sua integralidade, enquanto que no novo sistema a última remuneração da ativa serve apenas como limitador para a percepção dos proventos iniciais, estes calculados pela média das maiores remunerações do servidor, na forma da lei.

25. Neste passo, importante ressaltar informação constante de fls. 3, § 9º, no sentido de que a Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social, em sua Orientação Normativa nº 1/07, e no caso de aposentadorias compulsórias, concedidas com proventos proporcionais, “veda a *fixação de limites mínimos de proventos em valor superior ao salário mínimo nacional*” (art. 52, § 1º, inciso II). (fl. 3, § 9º).

26. A sua vez, a Lei Complementar distrital nº 769/2008, em seus arts. 40, inciso I, e 46, § 9º, estabelecem apenas limites mínimos e máximos para o pagamento de proventos iniciais (salário mínimo e última remuneração da atividade).

27. Dada a magnitude das alterações de sentido que se fariam necessárias à validação do artigo sob exame às novas regras de cálculo de proventos, como se pretende nos autos, data máxima venia, ouso considerá-las configuradoras de ingerência indevida na competência privativa do Poder Legislativo, ou derogadoras da regra estabelecida no § 5º do art. 1º da Lei nº 10.887/2004 e no art. da Lei Complementar distrital nº 769/2008.

28. A comprovar tal desiderato, informo que o legislador distrital acaba de estabelecer limite intermediário para a percepção de proventos, na forma do § 3º do art. 48 da Lei Complementar nº 769/2008, dispositivo acrescido pelo art. 3º da Lei Complementar nº 818, de 12.11.2009 (DODF de 18.11.2009), **verbis**:

“Art. 3º O art. 48 da [Lei Complementar nº 769, de 30 de junho de 2008](#), passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

Art. 48.

§ 3º Ao servidor que tenha pelo menos cinco anos no cargo e dez anos de serviço público no Distrito Federal, a aposentadoria com proventos proporcionais será de 40% (quarenta por cento) dos valores correspondentes ao que seria a aposentadoria com proventos integrais, mais 2% (dois por cento) deste grupo de doze contribuições, não podendo ultrapassar o valor da remuneração no cargo efetivo”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.:
Proc.: 17442/08

Rubrica

29. De outra forma, a pretensão de transposição (ou aplicação) do art. 191 da Lei nº 8.112/90, em sua expressão literal, para o novo regime, traz ínsita verdadeira incompatibilidade, pelas razões exaustiva e anteriormente expostas.

30. Do exposto, e na ordem das preliminares suscitadas pelo nobre Relator, concluo que:

I – o disposto no art. 191 da Lei nº 8.112/90 segue vigente, portando presunção de constitucionalidade;

II – há incompatibilidade entre o piso fixado no art. 191 da Lei nº 8.112/90, correspondente a 1/3 da remuneração da atividade, para os proventos das aposentadorias proporcionais, e a sistemática de cálculo estabelecida no art. 1º, da Lei nº 10.887/2004, para o mesmo fim;

III – é de competência legislativa a alteração de regra no sentido de que nas aposentadorias cujo cálculo dos proventos deva obedecer à sistemática estabelecida no art. 1º da Lei nº 10.887/2004 será tomado como piso para os proventos proporcionais o valor correspondente a 1/3 da média resultante da aplicação desse dispositivo legal, atentando-se que os futuros reajustes dar-se-ão segundo índices fixados em lei;

IV – o disposto no art. 191 da Lei nº 8.112/90 segue vigente para o cálculo dos proventos proporcionais decorrentes de concessões fundadas em dispositivos relacionados ao regime por tempo de serviço. Para o cálculo dos proventos decorrentes de concessões fundadas em dispositivos relacionados ao novo regime, de caráter contributivo e solidário, tenho que ele se encontra tacitamente revogado, por força do § 5º do art. 1º da Lei nº 10.887/2004, **ipsis literis**:

“§ 5º Os proventos, calculados de acordo com o caput deste artigo, por ocasião de sua concessão, não poderão ser inferiores ao valor do salário-mínimo nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

31. Por oportuno, destaco que o entendimento pela compatibilidade do art. 190 da Lei nº 8.112/90⁸ às regras introduzidas pela EC nº 41/2003

⁸ **Art. 190.** O servidor aposentado com provento proporcional ao tempo de serviço, se acometido de qualquer das moléstias especificadas no art. 186, § 1º, passará a perceber provento integral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.:
Proc.: 17442/08

Rubrica

(Lei nº 10.887/2004) foi e é perfeitamente aceitável (Decisão nº 65-AD e Decisão nº 431/2006, bem assim Tribunal de Contas da União, fl. 63), visto que a integralização de proventos proporcionais para integrais tanto se dá para o servidor aposentado pelo sistema de tempo de serviço (paridade), quanto para o inativado no vigente sistema contributivo e solidário.

32. Nessas condições, lamentando dissentir do nobre e zeloso Relator, **Voto** por que o Plenário:

I – preliminarmente, considere que o art. 191 da Lei nº 8.112/90:

a) permanece vigente, gozando da presunção de constitucionalidade;

b) é aplicável para fins de cálculo dos proventos proporcionais decorrentes de concessões fundadas em dispositivos relacionados ao regime por tempo de serviço, cujo piso é de 1/3 (um terço) da remuneração da atividade, com atributo da paridade;

c) é inaplicável para fins de cálculo dos proventos proporcionais decorrentes de concessões fundadas em dispositivo relacionado ao regime de caráter contributivo e solidário, cujo piso deve obedecer ao disposto na Lei nº 10.887/2004, art. 1º, § 5º, atentando-se que os futuros reajustes dar-se-ão segundo índices fixados em lei (art. 15 da citada Lei nº 10.887/2004, c/c o art. 51 da Lei Complementar distrital nº 769/2008);

d) passível de dispensa os valores pagos em desacordo com o que vier a ser decidido pelo Tribunal, nos termos do Enunciado TCDF nº 79; e

III – vencidas as preliminares na forma posta neste voto, autorize o retorno dos autos ao órgão técnico para ajustar a minuta de fls. ao entendimento supra, com clara indicação de como será aplicado o limite mínimo e de como se darão os futuros reajustes.

Sala das Sessões, de de 2009.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DA CONSELHEIRA MARLI VINHADELI

Fls.:
Proc.: 17442/08

Rubrica

Marli Vinhadeli

Conselheira

(5)