



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ADVOCACIA GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**Procedência: Núcleo de Uniformização de Teses da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais - NUT/AGE**

**Interessado: Coordenador do NUT/AGE**

**Número: 16.331**

**Data: 28 de abril de 2021**

**Classificação Temática: Previdenciário. Servidor Público. Contribuição previdenciária. Vantagens não incorporáveis aos proventos de aposentadorias e pensões**

**Precedentes: Não há**

**Ementa:**

**PREVIDENCIÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. BASE DE CÁLCULO. VANTAGENS NÃO INCORPORÁVEIS AOS PROVENTOS DE APOSENTADORIAS E PENSÕES. NÃO INCIDÊNCIA.**

*1. Os benefícios previdenciários dos servidores públicos sempre foram tratados como uma compensação pela ausência de políticas remuneratórias e de carreira. Impossibilitados de conceder benefícios na atividade do servidor, os governos postergaram a concessão de benefícios.*

*2. As reformas constitucionais mudaram esse paradigma criando um sistema contributivo no regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos.*

*3. As contribuições sociais previdenciárias dos servidores públicos do RPPS concebidas pelas reformas constitucionais têm natureza de tributo finalístico, caracterizado pela utilização dos recursos arrecadados com pagamento de benefícios previdenciários.*

*4. No implementado sistema de contribuição definida são as bases de remuneração sobre as quais incidem as contribuições que determinam o valor dos proventos e da pensão.*

*5. Mesmo no sistema de benefício definido, no qual a lei fixa o valor do benefício, objeto das normas de transição das reformas constitucionais, caminhando para sua extinção, somente as parcelas incorporáveis aos proventos e pensões devem ter tributação previdenciária.*

*6. Tese fixada no Tema 163 - RE 593.068 de repercussão geral do STF "Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade."*

7. *Efeitos da repercussão geral na atividade administrativa, medida de eficiência (CF, art. 37).*

8. *Proposta de tese a ser fixada em Parecer Normativo ou Súmula Administrativa da AGE:*

*I - Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público titular de cargo efetivo no Estado de Minas Gerais, tais como Terço de Férias, Serviços Extraordinários, Adicional Noturno, Adicional de Insalubridade, Gratificação de Final de Semana, Vantagem Pessoal por Função, Gratificação por Risco à Saúde, Honorários de Participação na Banca do DETRAN e Gratificação pelo Serviço de Urgência e Emergência - GSUE.*

*II - Mediante opção formal do servidor ocupante de cargo de provimento efetivo, as parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho, do exercício de cargo de provimento em comissão ou de função de confiança poderão compor a remuneração de contribuição a que se refere o art. 26, da Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, nesse caso, serão incluídas para efeito de cálculo do benefício, por média, a ser concedido com fundamento art. 146, §6º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição do Estado de Minas Gerais (regra de transição de pontos), no art. 147, §2º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição do Estado de Minas Gerais (regra de transição de pedágio), ambos incluído pela Emenda à Constituição nº 104/2020 e no art. 145, §4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição do Estado de Minas Gerais, incluído pela Emenda à Constituição nº 104/2020 c/c art. 7º, da Lei Complementar Estadual nº 64/2002.*

**Referências normativas: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989. Emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais nº 104/2020. Lei Complementar Estadual nº 64/2002.**

## **RELATÓRIO**

1. O expediente se inicia nos termos da manifestação Número 01/2019 - PA/PTPT, da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais que solicita elaboração de Nota Jurídica Orientadora, assim concluindo, *verbis*:

Em conclusão, entendemos que a orientação a ser dada ao caso pela AGE/MG deverá ser a de dispensa de interposição de recursos em face de decisões que, fundamentadas no precedente do STF no tema nº 163, afastarem a incidência de contribuição previdenciárias sobre verbas que não são incorporáveis aos proventos de aposentadoria dos servidores públicos, tais como o "**Terço de Férias**", "**Serviços Extraordinários**", "**Adicional**

**Noturno" e "Adicional de Insalubridade",** expressamente mencionadas na decisão paradigma do Supremo, bem como **"Gratificação de Final de Semana", "Vantagem Pessoal por Função", "Gratificação por Risco à Saúde", "Honorários de Participação na Banca do DETRAN", "Gratificação pelo Serviço de Urgência e Emergência - GSUE",** relativamente as quais a incidência de contribuição é usualmente afastada pelo TJMG, por possuírem natureza não habitual e por não serem incorporáveis aos vencimentos do servidor e eventuais proventos.

2. A supra citada manifestação foi aprovada pelo Advogado-Geral do Estado.

3. Em sequência, na árvore de andamentos do SEI consta o Ofício AGE/GAB/ASSGAB nº. 572/2020, que encaminha o expediente para manifestação da AJA/SEPLAG e AJ/SEF, nos seguintes termos:

Em vista da Promoção do Núcleo de Uniformização de Teses anexa (16231783), solicitamos que providenciem, junto aos órgãos a que estão vinculados, as seguintes informações técnicas necessárias à manifestação definitiva do NUT quanto à proposta de edição de parecer normativo ou Súmula Administrativa sobre o assunto em referência:

a) esclarecimento acerca de quais parcelas não incorporáveis ainda hoje são taxadas com a contribuição previdenciária, considerando aquelas expressamente citadas na decisão do STF, com repercussão geral, e que a Tese foi fixada com a ressalva de que aquele rol seria exemplificativo (portanto, a contribuição não incide, como regra, em parcelas não incorporáveis); e considerando, ainda, a NJO n. 1/2019 PA/PTPT, em anexo;

b) esclarecimento sobre o eventual impacto da aplicação conjunta dos Temas 163 e 1082, julgados pelo STF, com repercussão geral, considerados à luz da LC Estadual n. 64, de 2002;

c) esclarecimento quanto a eventual existência de encaminhamentos no âmbito do Governo, para ajustes da atuação administrativa aos referidos precedentes referenciais do STF;

d) outros esclarecimentos que entenderem convenientes à matéria.

4. A AJA/SEPLAG, conforme Memorando.SEPLAG/AJA.nº 126/2020, encaminhou a consulta para a Subsecretaria de Gestão de Pessoas. No âmbito da SEF, a AJ encaminhou a consulta à Chefia de Gabinete daquela Pasta, nos termos do Despacho 325.

5. O Memorando.SEPLAG/DCCTA-AJ.nº 54/2020 assim definiu:

Pelo encaminhamento da solicitação contida no Ofício AGE/GAB/ASSGAB nº. 572/2020 16233311 à Diretoria Central de Pagamento de Pessoal e Diretoria Central de Normatização de Pagamento de Pessoal, para as providências pertinentes, entre elas a inclusão da Listagem das verbas sobre as quais incide a cobrança de contribuição previdenciária.

5. A Diretoria Central de Normatização do Pagamento de Pessoal, mediante, Despacho nº 1826/2020/SEPLAG/DNPP, assim determinou à Diretoria Central de Processamento do Pagamento de Pessoal:

Em atenção à solicitação contida no Ofício AGE/GAB/ASSGAB nº. 572/2020, diante da Nota Jurídica Orientadora nº 01/2019-PA/PTPT, cumpre esclarecer que esta diretoria deverá informar à Advocacia Geral do Estado sobre:

1- A incidência de contribuição previdenciária sobre as seguintes parcelas (ou equivalentes):

Terço de férias;

Hora Extraordinária;

Adicional Noturno;

Adicional de Insalubridade;

Gratificação de Final de Semana;

Vantagem Pessoal por Função;

Gratificação por Risco à Saúde;

Honorários de Participação na Banca do Detran;

Gratificação pelo Serviço de Urgência e Emergência.

2- A existência de outras parcelas não incorporáveis taxadas com a contribuição previdenciária.

Após o levantamento realizado, a demanda deverá ser também encaminhada para a Assessoria de Estatísticas e Informações, para que seja realizado o impacto financeiro da supressão do referido desconto em parcelas não incorporáveis à aposentadoria, caso existam.

As informações deverão ser encaminhadas diretamente à Advocacia Geral do Estado.

6. A Diretoria Central de Processamento do Pagamento de Pessoal, em resposta, elaborou o Memorando.SEPLAG/SCAP/DCPPP/SISAP/PROC.nº 9/2020, *litteris*:

Em atendimento à solicitação contida no Memorando.SEPLAG/DCCTA-AJ.nº 54/2020, encaminhamos planilha conforme anexo 17446261 contendo relação das verbas que compõem a base de cálculo do desconto previdenciário do RPPS.

Informamos que as verbas cuja descrição foram citadas na Nota Jurídica Orientadora nº01/2019 - PA/PTPT constam destacadas em amarelo na planilha.

7. Em análise ao referido Anexo percebe-se tratar de uma planilha tipo excel, contendo 18 laudas, divididas em duas colunas: uma com o número da verba e outra intitulada com a sigla "Desc", contendo a vantagem pecuniária, sendo algumas destacadas em amarelo.

8. A Diretoria Central de Normatização do Pagamento de Pessoal, conforme Despacho nº 2125/2020/SEPLAG/DNPP, recambia o expediente à Diretoria Central de Processamento do Pagamento de Pessoal solicitando:

Em atenção à solicitação contida no Ofício AGE/GAB/ASSGAB nº. 572/2020, diante da Nota Jurídica Orientadora nº 01/2019-PA/PTPT, e em complementação ao Despacho nº 1826/2020/SEPLAG/DNPP, solicitamos que essa diretoria apresente, além do relatório contendo a relação das verbas que compõem a base de cálculo do desconto previdenciário do RPPS (17446261), outro relatório com aquelas verbas que estão na base de cálculo da contribuição previdenciária, mas são incompatíveis com situação funcional "aposentado".

9. Em resposta contida no Despacho nº 104/2020/SEPLAG/SCAP/DCPPP/SISAP/PROC, a Diretoria Central de Normatização do Pagamento de Pessoal assim se manifesta:

Em atendimento à solicitação contida no Despacho nº 2125/2020/SEPLAG/DNPP segue a relação das verbas(18389758) que constam inseridas na base de cálculo da contribuição previdenciária e não constam como compatíveis, na tabela de verbas do SISAP, com a situação funcional de "aposentado".

10. O anexo que acompanha a resposta tem as mesmas características do anexo descrito no item 7, em duas laudas.

11. Conforme Memorando.SEPLAG/AJA.nº 192/2020 é reiterado o pedido de informações para subsidiar a manifestação da AGE.

12. No Memorando.SEPLAG/DNPP.nº 213/2020, a Diretoria Central de Normatização do Pagamento de Pessoal encaminha para a AJA "o Memorando.SEPLAG/DNPP.nº 214/2020 (20023549) contendo as informações colhidas na Superintendência Central de Administração de Pessoal - SCAP, relacionadas às verbas que compõem a base de cálculo do desconto previdenciário do RPPS."

13. No Memorando.SEPLAG/DNPP.nº 214/2020 a Diretoria Central de Normatização do Pagamento de Pessoal encaminha para a Subsecretaria de Gestão de Pessoas as informações solicitadas, *verbis*:

Em atenção à solicitação contida no Ofício AGE/GAB/ASSGAB nº. 572/2020, diante da Nota Jurídica Orientadora nº 01/2019-PA/PTPT, encaminhamos planilha (17446261) contendo relação das verbas que compõem a base de cálculo do desconto previdenciário do RPPS, com destaque para as as verbas que foram citadas na referida Nota Jurídica Orientadora. Encaminhamos também planilha contendo a relação de verbas que sofrem que sofrem tributação previdenciária enquanto o servidor está em atividade, mas para as quais não há previsão de incorporação aos proventos (20065450).

O impacto financeiro da supressão do desconto previdenciário nas referidas parcelas não incorporáveis à aposentadoria foi solicitado (20031403) e será encaminhado tão logo seja concluído pela Assessoria de Estatística e Informação.

14. No Despacho nº 2596/2020/SEPLAG/DNPP da Diretoria Central de Normatização do Pagamento de Pessoal consta pedido de informação sobre o "*impacto financeiro da supressão do desconto previdenciário sobre as parcelas não incorporáveis à aposentadoria, conforme relação contida na planilha 20065450*" destinado à Assessoria de Estatística e Informações.

15. No nº 123/2020/SEPLAG/SCAP/DCPPP/SISAP/PROC consta a substituição do anexo 200665450 pelo anexo 18389758.

16. Inaugurando a Pasta II do expediente, consta o Ofício SEPLAG/AJA nº. 63/2020, *verbis*:

Cumprimentando-a cordialmente, reportando-nos ao Ofício AGE/GAB/ASSGAB nº. 572/2020, remeto a Vossa Senhoria, para conhecimento o Memorando.SEPLAG/DNPP.nº 214/2020 (20023549), bem como Despacho nº 123/2020/SEPLAG/SCAP/DCPPP/SISAP/PROC (20065809) e seus anexos, contendo as manifestações Técnicas colhidas na Superintendência Central de Administração de Pessoal - SCAP, relacionadas às verbas que compõem a base de cálculo do desconto previdenciário do RPPS.

17. O Despacho nº 1966/2020/AGE/GAB/ASSGAB encaminha o expediente ao NUT/AGE.

18. O Procurador Coordenador do NUT/AGE propõe que a matéria seja

distribuída à CJ/AGE para parecer, aduzindo o seguinte:

Em conformidade à dinâmica estabelecida de avaliação de temas passíveis de desjudicialização, no âmbito da atuação preventiva que também cabe a esta AGE, foi apresentado ao NUT pedido de manifestação prévia quanto à possibilidade de extensão das conclusões da NJO n. 01/2019 - PA/PTPT, a fim de tentar evitar novas discussões judiciais.

A referida NJO de dispensa recursal, elaborada pelo Dr. Fábio Murilo Nazar, e aprovada pelo Sr. Advogado-Geral do Estado. Dr. Sérgio Pessoa de Paula Castro em 03/07/2019, conclui:

“Em conclusão, entendemos que a orientação a ser dada ao caso pela AGE/MG deverá ser a de dispensa de interposição de recursos em face de decisões que, fundamentadas no precedente do STF no tema nº 163, afastarem a incidência da contribuição previdenciária sobre verbas que não são incorporáveis aos proventos de aposentadoria dos servidores, tais como “Terço de Férias”, “Serviços Extraordinários”, “Adicional Noturno” e “Adicional de Insalubridade”, expressamente mencionados na decisão paradigma do Supremo, bem como “Gratificação de Final de Semana”, Vantagem Pessoal por Função”, “Gratificação de Risco à Saúde”, “Honorários de Participação na Banca do DETRAN”, “Gratificação pelo Serviço de Urgência e Emergência - GSUE”, relativamente as quais a incidência de contribuição é usualmente afastada pelo TJMG, por possuírem natureza não habitual e por não serem incorporáveis aos vencimentos do servidor e eventuais proventos.”

Antes de prosseguir na análise da matéria, propusemos ao Gabinete desta AGE remeter consulta à SEPLAG e SEF, para se manifestarem sobre os seguintes aspectos:

- a) esclarecimento acerca de quais parcelas não incorporáveis ainda hoje são taxadas com a contribuição previdenciária, considerando aquelas expressamente citadas na decisão do STF, com repercussão geral, e que a Tese foi fixada com a ressalva de que aquele rol seria exemplificativo (portanto, a contribuição não incide, como regra, em parcelas não incorporáveis); e considerando, ainda, a NJO n. 1/2019 PA/PTPT, em anexo;
- b) esclarecimento sobre o eventual impacto da aplicação conjunta dos Temas 163 e 1082, julgados pelo STF, com repercussão geral, considerados à luz da LC Estadual n. 64, de 2002;
- c) esclarecimento quanto a eventual existência de encaminhamentos no âmbito do Governo, para ajustes da atuação administrativa aos referidos precedentes referenciais do STF;
- d) outros esclarecimentos que entenderem convenientes à matéria.

No âmbito da SEPLAG, inicialmente foi juntado Anexo (17446261), relacionando as verbas que compõem a base de cálculo do desconto previdenciário. Por meio de Despacho (18348442), foi determinado esclarecimento, no sentido de serem destacadas as verbas que estão na base de cálculo e são incompatíveis com a

situação funcional “aposentado”. O que gerou a apresentação de novo Anexo (18389758). Na sequência, foi solicitada apresentação de impacto financeiro, ainda não juntada ao expediente. E foi apresentado novo Anexo (20065809), em substituição ao primeiro, com os seguintes esclarecimentos:

1 - Os códigos de verbas destacados em amarelo referem-se à verbas que sofrem tributação enquanto o servidor está em atividade e há previsão de incorporação aos proventos, porém com outros códigos de verbas.

2 - Alguns códigos de gratificações/adicionais criados por determinação judicial, como por exemplo adicionais de insalubridade, podem estar compatíveis com servidor inativo devido à decisão judicial.

Embora não juntada a noticiada avaliação de impacto financeiro, o expediente foi devolvido a esta AGE.

A SEF não se manifestou, nem houve encerramento do SEI até a presente data.

Os esclarecimentos já apresentados nos permitem, ainda nesta análise prévia, ter uma dimensão mais precisa da situação hoje observada junto à Administração e que, em tese, pode gerar novos processos.

Como apontado na NJO, por hoje haver decisão referencial e vinculativa do STF sobre a matéria (cf. arts. 927 e 928 do CPC), subsiste a presunção de que novas ações ajuizadas serão julgadas procedentes, no que se refere aos contornos das Teses fixadas pelo STF (ressalvando que, no curso deste expediente, sobreveio o julgamento do Tema 1082).

Também sobreveio a reforma previdenciária do Estado de Minas Gerais, com substanciais alterações da Carta Estadual e da Lei Complementar n. 64/2002.

Diante destes fatos, o que se observa é que já subsiste internamente na AGE ato aprovado pelo Sr. Advogado-Geral do Estado de dispensa recursal. Entretanto, é prudente certificar se tal ato, de caráter normativo (NJO), necessita de algum ajuste, em razão das recentes alterações normativas.

E, também, como desdobramento dos trabalhos, considerando que nas recentes reformas da previdência foram ressalvadas situações de transição e estabelecidas novas regras, é prudente a manifestação desta AGE sobre o atual contexto de aplicação das decisões referenciais do STF.

Verifica-se que os próximos estágios são de orientação jurídica, que na forma da Constituição Federal compete a esta AGE, mas também de avaliação política.

A orientação jurídica não mais consiste em apenas estabelecer estratégias de atuação processual e defesa (o que se enquadra nas competências imediatas do NUT), mas interpretar o próprio direito e, conseqüentemente, orientar os gestores, interna e externamente, no intuito de tentar impedir novas ações. Ainda considerando, entre outros instrumentos, a edição de Súmula Administrativa ou Parecer Normativos. Ou outras vias que se entenda mais apropriadas.



Entre outras questões, a avaliação possivelmente passará pelas modulações da LINDB, e opção do art. 1º, X, da Lei n. 9.717, de 1998, que prevê:

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: ... 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; ([Redação dada pela Lei nº 10.887, de 2004](#))

Conforme já vinha sendo ressaltado por esta AGE, é imprescindível que a Administração tenha um criterioso controle sobre o fundamento dos descontos, se houve ou não opção nos casos em que assim se permite, se o servidor pleiteou afastamento de contribuição, etc., preferencialmente com anotação no SISAP e apontamentos funcionais, porque este elemento interfere diretamente na taxaço dos futuros proventos. Seja por média, seja para aqueles que estão em regras de transição.

Assim, propõe-se como encaminhamento que a matéria seja distribuída nesta Consultoria Jurídica, para prosseguimento da avaliação, mediante parecer.

19. Estudada a legislação, a doutrina e a jurisprudência aplicáveis à espécie, passo a manifestar em parecer, nos estritos limites das indagações postas pelo Consultante. Observo tratar-se de parecer, opinião jurídica, que não dispensa a necessária decisão do gestor como entender de direito e, ainda, que os desdobramentos, especialmente de casos específicos, decorrentes da aplicação do entendimento ora apresentado, devem ser analisados concretamente, com as nuances que cada situação comporta.

## **PARECER**

20. Considerando a autonomia conferida a cada ente federativo (CF, art. 1º e 18), consistente na capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração, observados os limites do poder soberano, a disciplina previdenciária dos servidores públicos tem origens distintas e tratamento típico atribuído pelas unidades federativas.

21. É certo que o funcionalismo público federal e o estadual marcam posição significativa na origem e no desenvolvimento da proteção social de seus respectivos servidores.

22. Uma característica marcante dos regimes de previdência dos servidores públicos consiste no fato de que a proteção social, desde o início, sempre foi tratada como extensão da política de pessoal. Como afirma Vinícius C. Pinheiro, “o modelo de seguridade social inerente ao antigo regime previdenciário do setor público era essencialmente uma extensão da política de pessoal do Estado”[\[1\]](#).

23. Esse traço característico é demonstrado, principalmente, no tratamento da aposentadoria, que foi o benefício de seguridade (previdenciário) pioneiro, sempre a cargo do Tesouro, ou melhor, da unidade da federação (da Administração direta), enquanto os demais benefícios (como pensão, pecúlio, auxílio funeral, benefícios assistenciais em geral etc.), que posteriormente vieram integrar o elenco da seguridade, ficavam a cargo das Caixas ou dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (integrantes da Administração indireta).

24. A característica básica deste modelo, baseado na relação de trabalho ‘**pro labore facto**’, é a de que os servidores públicos tinham direito à aposentadoria devido ao fato de terem trabalhado para o Estado e não porque contribuíram para isso. [...] A contribuição do agente público, quando existente, financiava benefícios para os dependentes, como as pensões, ou serviços de assistência à saúde, além de outras modalidades de benefícios assistenciais. Já os proventos de aposentadoria, em geral, eram obrigações do Tesouro, da mesma forma que a remuneração dos servidores ativos[\[2\]](#).

25. Explicava-se essa característica por motivos históricos. O termo “servidor” vem da relação entre o servo e o soberano feudal, caracterizada pela dependência em troca de proteção. No serviço público, a relação entre o servidor e o Estado é uma espécie de sucedâneo dessa relação, de modo que o servidor empenhado na função pública recebe, em troca, a proteção do Estado na inatividade.

26. O histórico poder de organização dos servidores públicos acabou constituindo-se em instrumento de pressão para que o Estado, como empregador, lhes conferisse cada vez mais benefícios. Progressivamente, o Estado, impedido financeiramente de conceder reajustes salariais ou de promover políticas de pessoal expressivas, ampliava as formas de amparo social ao servidor. Trata-se de uma política compensatória pela qual o Estado empreendia políticas previdenciárias como forma de compensar a ausência de políticas salariais ou de carreiras.

27. Por isso, os estratos organizados da sociedade, principalmente os servidores públicos, foram pioneiros na instituição de seus sistemas de previdência social.

28. As primeiras categorias contempladas com a instituição de sistemas de proteção social foram justamente aquelas que garantiam a base de formação do Estado, com o fortalecimento do poder militar e, em certa medida, do poder burocrático, responsável por administrar as funções clássicas de fazenda, diplomacia e justiça[\[3\]](#).

29. Essa característica se extrai da própria evolução histórica do sistema

de proteção social, não sendo exclusividade da época, conforme se denota da observação de Dagmar Raczynski, citando Carmelo Mesa-Lago, que promoveu o estudo das reformas previdenciárias na América Latina nos idos da década de 70.

Mesa-Lago (1978) ha documentado en varios países de la región, como los segmentos organizados de la sociedad (estratos medios, burguesía industrial, trabajadores urbanos y empleados públicos) presionaron al Estado por medio de sus organizaciones y partidos políticos con exigencias de seguridad social y atención sanitaria[4].

30. Em outras palavras, é compreensível que os militares e os servidores públicos, em face do maior grau de organização, tenham sido pioneiros na instituição de seus respectivos sistemas de proteção social, antes mesmo da instituição do regime para os trabalhadores da iniciativa privada.

31. Com efeito, a proteção social dos servidores públicos federais finca marco antes da previdência dos trabalhadores da iniciativa privada, esta ocorrida em 1923 com a Lei Elói Chaves e criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP).

32. A Constituição imperial de 1824 é silente sobre o assunto, mas a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1891, já previa, em seu art. 75, a concessão da aposentadoria por invalidez aos servidores públicos. nos seguintes termos:

**Art. 75.** A aposentadoria só poderá ser dada aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação.

33. A Constituição de 1934 nada dispôs sobre a pensão, entretanto foi a primeira a estabelecer no seu art. 170, um conjunto de regras para a aposentadoria e para seus respectivos proventos em relação aos então funcionários públicos, assim dispostas:

**Art. 170.** O Poder Legislativo votará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo às seguintes normas, desde já em vigor:

[...]

3º) salvo os casos previstos na Constituição, serão aposentados, compulsoriamente os funcionários que atingirem 68 anos de idade;

4º) a invalidez para o exercício do cargo ou posto determinará a aposentadoria ou reforma, que, nesse caso, se contar o funcionário mais de trinta anos de serviço público efetivo, nos termos da lei, será concedida com os vencimentos integrais;

5º) o prazo para a concessão da aposentadoria com vencimentos integrais, por invalidez, poderá ser excepcionalmente reduzido nos casos que a lei determinar;

6º) o funcionário que se invalidar em consequência de acidente ocorrido no serviço será aposentado com vencimentos integrais, qualquer que seja o seu tempo de serviço; serão também aposentados os atacados de doença contagiosa ou incurável, que

os inabilite para o exercício do cargo;

7º) os proventos da aposentadoria ou jubilação não poderão exceder os vencimentos da atividade;

34. O texto de 1934 ainda contemplou regras sobre aposentadoria de parlamentares (art. 33, § 3º) e juízes (art. 64, “a”, e art. 104, § 5º).

35. A Constituição Federal de 1937 também se manteve silente quanto à pensão e tratou da aposentadoria dos juízes (art. 91, “a”) e dos funcionários públicos nos seguintes termos:

**Art. 156.** O Poder Legislativo organizará o Estatuto dos Funcionários Públicos, obedecendo aos seguintes preceitos desde já em vigor:

[...]

d) serão aposentados compulsoriamente com a idade de sessenta e oito anos; a lei poderá reduzir o limite de idade para categorias especiais de funcionários, de acordo com a natureza do serviço;

e) a invalidez para o exercício do cargo ou posto determinará aposentadoria ou reforma, que será concedida com vencimentos integrais, se contar o funcionário mais de trinta anos de serviço efetivo; o prazo para a concessão da aposentadoria ou reforma com vencimentos integrais, por invalidez, poderá ser excepcionalmente reduzido nos casos que a lei determinar;

f) o funcionário invalidado em consequência de acidente ocorrido no serviço será aposentado com vencimentos integrais, seja qual for o seu tempo de exercício;

g) as vantagens da inatividade não poderão, em caso algum, exceder às da atividade;

36. Ocorre que somente a partir de 1938 foi que os servidores federais empreenderam um sistema de proteção com maior grau de organização, por meio da criação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), pois até então vigia praticamente a aposentadoria nas regras conferida pelas Constituições de 1891 (art. 75), 1934 (art. 170) e 1937 (art. 156). O Ipase, instituído pelo Decreto 288, de 23.02.1938, congregava um grupo heterogêneo com servidores integrantes dos três poderes do âmbito federal, inclusive os ministros do Supremo Tribunal Federal, por força do Decreto 1.124, de 28.02.1939.

37. Caracterizava-se a proteção do servidor federal por benefícios previdenciários e assistenciais, especialmente no que tange à saúde. Não se tratava propriamente de um instituto de aposentadorias e pensões, mas de previdência e assistência, diversamente dos demais institutos existentes na época, mesmo porque as aposentadorias dos servidores públicos se constituíam em encargos do Tesouro, enquanto os demais benefícios e serviços eram prestados pelo Ipase.

38. A Constituição de 1946 dispõe pela primeira vez sobre a competência

do Tribunal de Contas para julgar a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões (art. 77, III), sobre a contagem dos tempos federal, estadual e municipal (art. 192) e sobre a paridade entre os proventos do inativo e a remuneração dos ativos quanto ao reajuste (art. 193). A aposentadoria dos juizes foi tratada no art. 95, §§ 1º e 2º. As regras de aposentadoria e proventos dos funcionários públicos foram disciplinadas nos arts. 191 e 193, que dispunham:

**Art. 191.** O funcionário será aposentado:

I – por invalidez;

II – compulsoriamente, aos 70 anos de idade.

§ 1º Será aposentado, se o requerer, o funcionário que contar 35 anos de serviço.

§ 2º Os vencimentos da aposentadoria serão integrais, se o funcionário contar 30 anos de serviço; e proporcionais, se contar tempo menor.

§ 3º Serão integrais os vencimentos da aposentadoria, quando o funcionário, se invalidar por acidente ocorrido no serviço, por moléstia profissional ou por doença grave contagiosa ou incurável especificada em lei.

§ 4º Atendendo à natureza especial do serviço, poderá a lei reduzir os limites referidos em o n. II e no § 2º deste artigo.

**Art. 192.** O tempo de serviço público, federal, estadual ou municipal computar-se-á integralmente para efeitos de disponibilidade e aposentadoria.

**Art. 193.** Os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade.

39. O art. 23 do ADCT da Constituição de 1946 dispunha sobre os extranumerários que exerciam função de caráter permanente atribuindo-lhes direito à aposentadoria nos seguintes termos:

**Art. 23.** Os atuais funcionários interinos da União, dos Estados e Municípios, que contem, pelo menos, cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data da promulgação deste Ato; e os atuais extra-numerários que exerçam função de caráter permanente há mais de cinco anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação serão equiparados aos funcionários, para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias.

40. A Constituição de 1967, com a redação da Emenda Constitucional 1/69, estabelecia o seguinte nos arts. 101 ao 103:

**Art. 101.** O funcionário será aposentado:

I – por invalidez;

II – compulsoriamente, aos setenta anos de idade; ou

III - voluntariamente, após trinta e cinco anos de serviço, ressalvado o disposto no art. 165, item XX. (Redação dada pela Emenda Constitucional 18/81)

**Parágrafo único.** No caso do item III, o prazo é de trinta anos para as mulheres.

**Art. 102.** Os proventos da aposentadoria serão:

I - integrais, quando o funcionário:

a) contar trinta e cinco anos de serviço, se do sexo masculino, ou trinta anos de serviço, se do feminino; ou

b) se invalidar por acidente em serviço, por moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei.

II - proporcionais ao tempo de serviço, quando o funcionário contar menos de trinta e cinco anos de serviço, salvo o disposto no parágrafo único do art. 101.

§ 1º Os proventos da inatividade serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda, se modificarem os vencimentos dos funcionários em atividade.

§ 2º Ressalvado o disposto no parágrafo anterior, em caso nenhum os proventos da inatividade poderão exceder a remuneração percebida na atividade.

§ 3º O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade, na forma da lei.

**Art. 103.** Lei complementar, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, indicará quais as exceções às regras estabelecidas, quanto ao tempo e natureza de serviço, para aposentadoria, reforma, transferência para a inatividade e disponibilidade.

41. A Constituição de 1988 previu significativas alterações nestes regimes de previdência social dos servidores públicos, seguida de diversas Emendas Constitucionais, principalmente as de n. 3/1993, 20/1998, 41/2003 e 47/2005.

42. Durante todo este tempo inexistiu contribuição, do servidor (ativo e inativo), dos pensionistas e do Poder Público para a aposentadoria. Considerando a República, se a aposentadoria se originou em 1891, foi somente a partir de 1993, com a Emenda Constitucional 3, que se preocupou com a fonte de custeio de tal benefício, mas o que efetivamente só veio a ser implementado após a Emenda Constitucional 20/1998, portanto, durante cerca de 107 anos, a aposentadoria foi concedida aos servidores federais sem fonte de custeio específica.

43. Os Municípios e os Estados-membros, bem como o Distrito Federal, seguiam as regras constitucionais que não se aplicavam só ao âmbito federal.

44. Os Estados-membros da Federação precederam a organização previdenciária sistemática em relação aos servidores federais. A título de exemplo, Minas Gerais estabeleceu o regime próprio de previdência de seus servidores a partir de 1911 para os militares e a partir de 1912 para os servidores civis, antes mesmo de 1923, convencionado como marco inicial da previdência social para os

trabalhadores privados, e de 1938, data em que se organizou de forma efetiva a previdência dos servidores federais.

45. No tempo do Império, há indícios que revelam a concessão da “aposentação”<sup>[5]</sup> aos servidores da Província, porém é incorreto afirmar que os Estados já concediam aposentadoria aos seus servidores nessa época, porque tal benefício, mesmo que existente, era custeado pela Coroa, ante a ausência de autonomia política, administrativa e financeira das Províncias para fazer face a tal encargo.

46. Os indícios de existência de aposentadoria aos servidores da Província podem ser extraídos da legislação posterior, já na República, como se verá adiante. Em primeiro lugar, a Constituição mineira de 1891, por exemplo, logo que promulgada, abole a “aposentação” no Estado: para ser abolida, a aposentadoria já deveria existir. Em segundo lugar, a Lei 7/2009, “restabelece” a aposentadoria no Estado: se restabelece é porque já existia. Contudo, tais indícios não têm força para inferir que na época imperial Minas Gerais concedia aposentadoria aos servidores, visto que a concessão conforme afirmado era feita pela Coroa.

47. Na verdade, o marco inaugural da autonomia dos Estados-membros de se auto-organizar, em termos políticos, administrativos e financeiros, foi a proclamação da república:

Por meio da lei da autonomia manifesta-se com toda clareza o caráter estatal das unidades federadas. Podem estas livremente estatuir uma ordem constitucional própria, estabelecer a competência dos três poderes que habitualmente integram o Estado (executivo, legislativo e judiciário) e exercem desembaraçadamente todos aqueles poderes que decorrem da natureza mesma do sistema federativo, desde que tudo se faça na estrita observância dos princípios básicos da Constituição Federal<sup>[7]</sup>.

48. Por isso, foi efetivamente no período republicano que a aposentadoria surgiu nos Estados-membros, inclusive no Estado de Minas Gerais, mas não desde o início, pois a primeira Constituição Política do Estado de Minas Gerais, promulgada em 15.06.1891, no “Título IV – Disposições Geraes”, vedou a concessão de benefícios previdenciários, salvo o pecúlio e a reforma aos militares, nos seguintes termos:

**Art. 104.** Ficam abolidas as aposentações, quaesquer que sejam os cargos, empregos ou commissões.

**Parapho único.** É garantida a reforma para os officiaes e praças, que se inutilizarem no serviço do Estado.

**Art. 105.** É vedada a concessão de pensões.

**Art. 106.** Uma lei ordinaria creará e organizará o peculio legal, em benefício dos funcionarios do Estado, sem que da mantença desta instituição resulte onus para os cofres públicos.

#### 49. Conforme pondera Kliemann:

No mesmo sentido dispuseram as Constituições dos Estados do Piauí, de maio de 1891 (art. 107); do Ceará, de junho de 1891 (art. 103); do Rio Grande do Norte, de abril de 1892 (art. 67); de Alagoas, de junho de 1891 (art. 133); do Espírito Santo, de junho de 1891 (art. 97); e do Mato Grosso, de agosto de 1891 (art. 55, §2º, todas negando expressamente o direito à aposentadoria aos empregados e funcionários públicos<sup>[8]</sup>.

50. Somente com a Lei 7, de 14.08.1909, que emendou a Constituição Estadual Mineira de 1891, instituiu-se a aposentadoria aos funcionários públicos estaduais<sup>[9]</sup> (art. 1º), que era por invalidez, de duas formas: provada ou presumida. A partir daí pode-se afirmar que o Estado concedeu aos servidores o primeiro benefício previdenciário. A “aposentadoria por invalidez provada” era aquela decorrente do que hoje se compreende por invalidez, ou seja, oriunda de uma incapacidade física ou mental que impossibilitasse o servidor ao exercício de suas atividades. Por outro lado, presumia-se, inadequadamente, inválido o servidor que completasse 65 anos de idade ou 35 de serviços, ocorrendo neste caso a denominada “aposentadoria por invalidez presumida”. A aposentadoria poderia ser também integral ou proporcional.

51. Desde os primórdios, a aposentadoria dos servidores públicos mineiros, assim como nas demais Unidades da Federação, independia de custeio, já que o servidor fazia jus a esse benefício pelo seu vínculo empregatício e não porque contribuía para ele.

52. Por cerca de 88 anos (1909 a 1997), Minas Gerais concedeu aposentadoria a seus servidores, como forma de “prêmio” pelos serviços prestados, com expressa referência dessa característica na Constituição Estadual de 1945. Inexistia custeio ou contribuição por parte do Estado ou do servidor (por isso era taxada como privilégio). A contribuição do servidor só veio a ser prevista, ainda que parcialmente, por meio da Lei 12.278, de 29.07.1996, que dispôs sobre a contribuição de 3,5% da remuneração do servidor para tal finalidade, tendo sido implementada, efetivamente, a partir de 07.04.1997, com o Decreto 38.734<sup>[10]</sup>.

53. Destaca-se a disposição expressa no art. 1º, X, da Lei 7/1909, segundo a qual, a aceitação de cargo em comissão ou cargo efetivo, em qualquer Pessoa Política, implicaria a renúncia das vantagens da aposentadoria. O âmbito de abrangência da renúncia foi ampliado, alcançando as funções de “procurador de partes” (Lei 10, de 14.09.1920, art. 14) e de emprego na área privada (Lei 11, de 07.08.1926, art. 9º), vedando, inclusive, o direito de voltar ao emprego deixado pelo funcionário, proibição retirada apenas pelo art. 9º da Lei 12, de 17.09.1928, que permitiu reavaliação da invalidez.

54. O período que antecede o início do esforço de sistematização da



proteção social do servidor (antes de 1912), em verdade, só assistiu à instituição e à evolução da aposentadoria em Minas Gerais, pois os demais benefícios só vieram a ser efetivamente implementados no período seguinte (1912 a 1923). Nem mesmo o pecúlio poderia auferir o título de primeiro benefício previdenciário, já que não se tratava de benefício propriamente dito, vez que não envolvia recursos do Estado, só dos servidores.

55. Concebidos e organizados os sistemas de proteção dos servidores públicos no âmbito federal e no âmbito estadual, cada unidade federativa passou ao desenvolvimento e à construção dos institutos dessa proteção, cada qual à sua maneira. Até 1998, a maioria dos Estados federados e Municípios mantinha a aposentadoria sem fonte de custeio, prestada pelo Tesouro [\[11\]](#) e Institutos de Previdência responsáveis pela pensão e assistência à saúde, benefícios e serviços custeados em coparticipação entre servidor e ente federativo.

56. Em decorrência da análise da evolução histórica do regime próprio, pode-se concluir que:

a) os benefícios previdenciários dos servidores públicos sempre foram tratados como uma compensação pela ausência de políticas remuneratórias e de carreira. Impossibilitados de conceder benefícios na atividade do servidor, os governos postergaram a concessão de benefícios;

b) inexistiu fonte de custeio para o principal benefício previdenciário: a aposentadoria. A União, durante 107 anos, e Minas Gerais, durante 88 anos, concederam aposentadoria aos seus servidores sem fonte de custeio específica;

c) ausência de preocupação com a base atuarial do sistema, cujas alíquotas para o pagamento de pensão e outros benefícios diversos da aposentadoria eram fixadas sem este essencial critério matemático;

d) frequente ampliação dos benefícios sem a correspondente fonte de custeio, porquanto concedidos como forma de estender a política de pessoal dos servidores públicos;

e) aumento da massa de segurados do regime próprio com a finalidade exclusiva de aumentar receita, sem preocupação com o momento do pagamento dos benefícios.

57. O Professor Paulo Modesto elenca outros fatores que redundaram no que ele denomina “crise do sistema previdenciário dos agentes públicos”, sendo, em síntese, os seguintes: a) o regime jurídico único implementado com a Constituição, em que houve migração de servidores do regime geral para o regime próprio; b) a liberação do limite de idade nos concursos públicos, com efêmero vínculo administrativo do servidor com o Poder Público e largo tempo de regime geral; c) ausência de prazos mínimos de permanência no sistema próprio; d) concessão de aposentadorias integrais por tempo de serviço com contagem de

tempo ficto; e) forte redução do número de servidores civis ativos, o que interfere de forma negativa no regime de repartição simples, pelo qual há um pacto entre gerações, de forma que o ativo custeia a previdência do inativo; f) sobrecarga de fatores políticos gerenciais e de fator demográfico decorrente da elevação da expectativa de vida média dos brasileiros (de 52,6 anos em 1980 para 68,4 anos em 1999)[12].

58. Fica evidente que a compreensão da evolução histórica do regime próprio de previdência dos servidores públicos implica conhecer as razões das recentes reformas previdenciárias. Com efeito, as questões relativas ao teto remuneratório, ao limite de valor de benefícios, à natureza estritamente previdenciária do sistema, ao caráter contributivo, ao equilíbrio financeiro e atuarial, ao caráter solidário, à contribuição dos inativos e pensionistas, à paridade entre proventos, pensões e aposentadoria, à taxação de proventos e pensões, dentre outras que se incluem nas recentes reformas constitucionais, são melhor compreendidas se também entendida a evolução histórica do regime sob análise.

59. Reputo que a histórica despreocupação contributiva e atuarial em relação ao regime próprio de previdência dos servidores públicos é o fio condutor e o pano de fundo das necessidades das reformas constitucionais. A conta previdenciária das gerações passadas chegou, e o desafio é saldá-la sem prejuízo ao erário, à sociedade e ao servidor.

60. Por isso a preocupação com o custeio do RPPS se reforça a partir do final do milênio passado e juntamente com a implementação dessa forma de financiamento surgem as questões, como esta posta à consulta.

61. Atualmente, o caráter *contributivo* encontra base jurídica no art. 40, *caput*, da CF/1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998. Foi somente com essa emenda à constituição que no financiamento dos RPPS, estabeleceu-se textualmente, o *caráter contributivo* dos regimes próprios, adicionando à exigência de tempo de serviço o tempo de contribuição como requisitos para a aposentadoria.

62. O caráter contributivo reforçou a natureza securitária do regime próprio, pois o servidor e seus dependentes só farão jus ao benefício se houver a correspondente contribuição, o que já vinha paulatinamente acontecendo. As contribuições devem advir do ente federativo, dos servidores ativos, dos inativos e pensionistas, existindo em relação a estes dois últimos uma faixa de não incidência tributária relativa aos valores inferiores ao teto de benefício adotado pelo RGPS (art. 40, § 18)[13].

63. O art. 24 da Orientação Normativa SPS/MPS 02/2009 entende como caráter contributivo a previsão expressa, em texto legal, das alíquotas de contribuição do ente federativo, fundações, autarquias e dos segurados ativos, dos segurados inativos e dos pensionistas; o repasse mensal e integral dos valores das contribuições à unidade gestora do RPPS; a retenção, pela unidade gestora, dos valores devidos pelos segurados ativos, dos segurados inativos e dos pensionistas,

relativos a benefícios e remunerações cujo pagamento esteja sob sua responsabilidade e o pagamento à unidade gestora do RPPS dos valores relativos a débitos de contribuições parceladas mediante acordo.

64. Importante ao deslinde da questão é definir a natureza jurídica da contribuição previdenciária e sua relação com as contribuições sociais do Sistema Tributário Nacional.

65. Já é pacífico o entendimento de que as contribuições sociais são espécies de tributo destinadas a custear os encargos decorrentes da aplicação das normas advindas da Ordem Social prevista na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), definida a partir de seu art. 193, principalmente a seguridade social, regulada pelo seu art. 194, de forma geral ou especificamente uma de suas áreas: previdência social, assistência social ou saúde.

66. Nem sempre houve essa pacificação, eis que durante bom tempo no Brasil se discutiu a natureza jurídica da contribuição social.

67. Conforme preleciona Luciano Amaro [\[14\]](#), considera-se tributo “a prestação pecuniária não sancionatória de ato ilícito, instituída em lei e devida ao Estado ou a entidades não estatais de fins de interesse público”.

69. Qualificar a contribuição social como tributo, sempre foi o posicionamento dominante na doutrina brasileira [\[15\]](#), como sustentava Aliomar Baleeiro [\[16\]](#), ao dispor que as contribuições parafiscais “são tributos e, como tais, não escapam aos princípios da legalidade e da anualidade”.

70. Certamente com o advento da Constituição de 1988, a questão se pacificou no sentido de considerar a contribuição social como tributo. A Constituição (BRASIL, 1988) trata da contribuição social no art. 149, *caput* e §1º, §1º-A, §1º-B e §1º-C, sob o Título da Tributação e do Orçamento, Capítulo do Sistema Tributário Nacional, bem como no art. 195, sob o Título da Ordem Social, Capítulo da Seguridade Social.

71. Superada a visão tripartite dos tributos, que considerava como tal apenas os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria, a contribuição é caracterizada principalmente pelo seu destino. Trata-se de um tributo finalístico, cuja classificação observa justamente o emprego final dos recursos por meio dele arrecadado. Segundo Amaro [\[17\]](#):

O que importa sublinhar é que a Constituição caracteriza as contribuições sociais pela sua destinação, vale dizer, são ingressos necessariamente direcionados a instrumentar (ou financiar) a atuação da União (ou dos demais entes políticos, na específica situação prevista no § 1º, do art. 149, renumerado pela EC 33/01, com a redação da EC 41/2003) no setor da ordem social.

72. Então, com base na destinação dos recursos, as contribuições sociais se classificam em:

- a) contribuições sociais gerais: o FGTS (CF, art. 7º, III c.c. art. 149 e Lei 8.036/1990); o salário educação (CF, art. 212, § 5º) e as contribuições para o sistema “S” (SENAI, SESC, SENAC etc. (CF, art. 240)[18];
- b) contribuições sociais de seguridade social[19]: do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei incidentes sobre a receita ou faturamento (CF, art. 195, I, “b”, - COFINS, PIS e PASEP); o lucro (CF, art. 195, I, “c”, - CSLL); a receita de concurso de prognósticos (CF, art. 195, III) e a do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar (CF, art. 195, IV). Compõem esse rol as contribuições previstas na CF, art. 195, § 4º, segundo o qual a lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I, que exige lei complementar, observância da não cumulatividade e inexistência de fato gerador ou base de cálculo já previstos pelo texto constitucional.
- c) contribuições previdenciárias do RGPS[20]: cota do empregador, empresa e a ela equiparados e cota do trabalhador e demais segurados;
- d) contribuições previdenciárias do RPPS: cota do ente público e cota do servidor público, militares, ativo ou inativo e pensionista.

73. As contribuições previdenciárias do RPPS, assim denominadas porque os recursos dela advindos só podem se destinar ao custeio do pagamento dos benefícios previdenciários dos respectivos regimes dos Estados, Municípios e Distrito Federal (CF, art. 149, §1º, §1º-A, §1º-B e §1º-C), sendo vedada a destinação para fins diversos, ressalvando apenas as despesas administrativas destes regimes (Art. 167, inciso XII, da Constituição de 1988, incluído pela Emenda à Constituição nº 103/2019 e Lei 9.717/1998, art. 1º, III).

74. Já tive a oportunidade de escrever sobre a classificação das contribuições previdenciárias dos servidores públicos:

Previdência Social pressupõe a relação contribuição e retribuição. Todo sistema previdenciário deve ocorrer mediante o equilíbrio entre o custeio e o benefício. No RPPS não é diferente. O art. 40, da Constituição definiu os contribuinte do RPPS, que devem realizar as contribuições previdenciárias de natureza tributária, a saber:

- a) Contribuição do servidor público titular de cargo efetivo ativo;
- b) Contribuição do servidor público aposentado;

- c) Contribuição do pensionista
- d) Contribuição do ente federativo [\[21\]](#)

75. Conclui-se que as contribuições sociais previdenciárias dos servidores públicos do RPPS têm natureza de tributo e gozam de regime especial. Tratam-se de tributos finalísticos classificados segundo as destinações que lhes são próprias. Por isso, pode-se afirmar que a contribuição previdenciária tem caráter sinalagmático. A contribuição de caráter sinalagmático somente se explica e se justifica ante a perspectiva de sua retribuição em forma de benefício previdenciário, assim como o benefício somente se torna direito mediante a prévia contribuição. São dois termos da mesma relação.

76. Valter de Souza Lobato [\[22\]](#) em brilhante tese de doutorado defende a finalidade como elemento essencial à definição da contribuição social. Segundo Lobato:

O traço característico comum e constitucional de todas as subespécies constantes do art. 149 do Texto Constitucional é o aspecto finalístico, ou seja, a finalidade previamente determinada pelo Texto Constitucional para tais tributos. Esta finalidade pressupõe, primeiramente, uma atuação estatal nos limites constitucionais e, ademais, a obrigatória destinação do produto da arrecadação para financiar o cumprimento da finalidade. A finalidade não é mera outorga de poder, mas a outorga de poder para a realização de valores caros ao Estado Democrático de Direito.

77. Nessa senda, não se pode perder de vista que a contribuição social deve ter um caráter de extrafiscalidade em busca da justiça social. No dizer de Gabriel Arbex Valle [\[23\]](#), *“é claro que outras ferramentas são necessárias à consecução da justiça social, mas a tributação se apresenta como um dos principais instrumentos para atingir esse escopo.”*

78. O mesmo entendimento é expressado por Onofre Alves Batista Júnior [\[24\]](#), que ao tratar do Estado Tributário Redistribuidor, considera ser uma de suas finalidades *“proporcionar a paz (social) mediante a promoção da justiça social, tanto pela sua atuação interventiva (como na tributação), como pela prestacional.”*

79. Nesse diapasão urge perscrutar qual a relação entre a contribuição previdenciária, que se refere ao custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos, e o benefício previdenciário.

80. Na exposição retro citada já se pode vislumbrar que a contribuição

previdenciária tem essa sua natureza "previdenciária" definida em razão do destino dos recursos, qual seja o pagamento dos benefícios estritamente previdenciários. Então a primeira relação entre contribuição previdenciária e benefício está nesse ponto consignada. Com efeito, o caráter sinalagmático dá o tom do aspecto securitário, contributivo e retributivo da previdência do servidor. Tal aspecto surgiu a partir da Emenda à Constituição nº 20/98.

81. Há outra relação entre custeio e benefício previdenciário, na medida em que o novo sistema de cálculo do benefício, para os servidores que ingressarem após a reforma ou para aqueles que optem por esse sistema, pressupõe a remuneração tomada como base da contribuição previdenciária para definir o valor dos proventos e das pensões. De fato, antes da Emenda à Constituição nº 41/2003 vigorava o sistema de benefício definido (Sistema BD), porquanto este era previamente definido pelo comando legal. A partir da EC nº 41/03 passa a vigorar o sistema de contribuição definida (Sistema CD), segundo o qual o valor dos benefícios (os proventos e as pensões) são definidos pelas bases de remuneração de contribuição. A redação dada pela EC 41/30 ao §3º, do art. 40, da Constituição de 1988 determinava que para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, deveriam ser consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor as regimes básicos de previdência. Mesmo com a alteração do §3º, do art. 40, da Constituição de 1988 pela EC nº103/2019, que passa a determinar que "as regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo", não se abandona o Sistema CD.

82. Especificamente no âmbito do Estado de Minas Gerais vigora o Sistema CD no cálculo dos proventos, para os servidores que ingressaram em cargo efetivo mineiro após a EC nº 41/2003, *ex vi* do art. 146, §6º, II, do ADCT, da CEMG (regra de transição de pontos) e art. 147, §2º, II, do ADCT, da CEMG (regra de transição de pedágio), ambos incluído pela EC nº 104/2020 e art. 145, §4º, do ADCT, da CEMG, incluído pela EC nº 104/2020 c/c art. 7º, da LCE 64/2002 com a redação dada pela LCE 156/2020 (regra convencional), *verbis*:

ADCT, CEMG, Art. 146 (...)

§ 6º – Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos deste artigo corresponderão:

(...)

II – à 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 competência do início da contribuição, se posterior àquela competência, para os demais servidores públicos ocupantes de cargo efetivo.

ADCT, CEMG, Art. 147 (...)

§ 2º – Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos deste artigo corresponderão:

(...)

II - à 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 competência do início da contribuição, se posterior àquela competência, para os demais servidores públicos ocupantes de cargo efetivo.

ADCT, CEMG, Art. 145 (...)

§ 4º - Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo serão apurados na forma da lei.

LCE 64/2002 com a redação dada pela LCE 156/2020 Art. 7º - A fixação do valor do benefício de aposentadoria dos servidores públicos civis observará os seguintes critérios:

I - o valor do benefício será a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições ao RPPS e ao RGPS, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição da República, atualizados monetariamente, correspondentes a 80% (oitenta por cento) das maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições desde a competência julho de 1994, ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela competência;

(Vide art. 47 da Lei nº 15.961, de 30/12/2005.)

II - a média a que se refere o inciso I será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do RGPS para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha feito a opção correspondente, nos termos dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição da República;

III - o valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista nos incisos I e II, com acréscimo de 2% (dois por cento) para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos de contribuição.

83. O Sistema BD só se aplica aos servidores que ingressaram antes da EC nº 41/2003 no cargo efetivo do serviço público estadual, conforme art. 146, §6º, I e art. 147, §2º, I, do ADCT da CEMG, incluído pela EC nº 104/2020. Mesmo assim, tal sistema identifica quais vantagens são passíveis de incorporação (ADCT, CEMG, art. 146, §8º, aplicável tanto para a regra de pontos, quanto para regra de pedágio), ou seja, a lei é que vai definir de algumas vantagens serão ou não incorporadas. Eis o dispositivo constitucional aplicável:

ADCT, CEMG, Art. 146 (...)

(...)

§ 8º - Considera-se remuneração do servidor público no cargo efetivo, para fins de cálculo dos proventos de aposentadoria com

fundamento no disposto no inciso I do § 6º deste artigo ou no inciso I do § 2º do art. 147 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o valor constituído pelo subsídio, pelo vencimento e pelas vantagens pecuniárias permanentes do cargo, estabelecidos em lei, acrescidos dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes, observados os seguintes critérios:

I - se o cargo estiver sujeito a variações na carga horária, o valor das rubricas que refletem essa variação integrará o cálculo do valor da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria, considerando-se a média aritmética simples dessa carga horária proporcionalmente ao número de anos completos de recebimento e contribuição, contínuos ou intercalados, em relação ao tempo total exigido para a aposentadoria;

II - se as vantagens pecuniárias permanentes forem variáveis, por estarem vinculadas a indicadores de desempenho, produtividade ou situação similar, o valor dessas vantagens integrará o cálculo da remuneração do servidor público no cargo efetivo, e será estabelecido pela média aritmética simples do indicador nos dez anos anteriores à concessão do benefício de aposentadoria, que será aplicada sobre o valor atual de referência das vantagens pecuniárias permanentes variáveis;

III - as vantagens pecuniárias de caráter permanente percebidas pelo servidor na data de sua aposentadoria, pelo período mínimo de três mil seiscientos e cinquenta dias, desprezado qualquer tempo inferior a setecentos e trinta dias de interrupção, integrarão o cálculo da remuneração do servidor público no cargo efetivo.

84. Com base nessa linha de raciocínio, somente as vantagens pecuniárias que se incorporam ao valor dos proventos é que podem ser consideradas base de cálculo para fins de contribuição previdenciária.

85. É certo que a Lei Complementar nº 64/2002 estabeleceu no art. 26 o rol das vantagens pecuniárias consideradas base de cálculo de contribuição previdenciária, *litteris*:

Art. 26 - A remuneração de contribuição é o valor constituído por subsídios, vencimentos, adicionais, gratificações de qualquer natureza, bem como vantagens pecuniárias de caráter permanente, ressalvado o prêmio por produtividade regulamentado em lei, que o segurado perceba em folha de pagamento, na condição de servidor público

(*Caput* com redação dada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 70, de 30/07/2003.)

§ 1º - Não integram a remuneração de contribuição o abono-família, a diária, a ajuda de custo e o ressarcimento das despesas de transporte, bem como as demais verbas de natureza indenizatória.



§ 2º - O valor percebido pelo segurado em atividade, a título de remuneração de serviço extraordinário, será computado para efeito de remuneração de contribuição.

§ 3º - A remuneração de contribuição do segurado inativo será constituída do provento total percebido que lhe for assegurado como benefício.

§ 4º - No caso de afastamento não remunerado, sem desvinculação do serviço público estadual, será considerada, para efeito de contribuição, 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.

§ 5º - Mediante opção formal do servidor ocupante de cargo de provimento efetivo, as parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho, do exercício de cargo de provimento em comissão ou de função de confiança poderão compor a remuneração de contribuição a que se refere este artigo e, nesse caso, serão incluídas para efeito de cálculo do benefício a ser concedido com fundamento no § 1º do art. 40 da Constituição da República e no art. 2º da Emenda à Constituição da República nº 41, de 19 de dezembro de 2003, respeitada, em qualquer hipótese, a limitação estabelecida no § 2º do art. 40 da Constituição da República.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Lei Complementar nº 79, de 30/07/2004.)

§ 6º - A opção de que trata o § 5º não se aplica ao servidor que já incorporou ou irá incorporar, ainda que de forma proporcional, parcela remuneratória decorrente do exercício de cargo de provimento em comissão ou de função gratificada, nos termos da lei, o qual contribuirá com base nessas parcelas.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Lei Complementar nº 79, de 30/07/2004.)

§ 7º - Caso não seja automaticamente descontada da remuneração do servidor a que se refere o § 6º a contribuição previdenciária com base nas parcelas mencionadas naquele parágrafo, o servidor informará o fato à respectiva unidade de pessoal.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Lei Complementar nº 79, de 30/07/2004.)

§ 8º - Só fará jus a incorporar aos proventos da aposentadoria parcela remuneratória decorrente do exercício de cargo de provimento em comissão ou de função de confiança, ainda que já a tenha incorporado quando em atividade, o servidor que, além de cumprir os requisitos previstos em lei para essa incorporação, contribuir sobre tais parcelas pelos períodos de percepção de gratificação previstos no art. 7º desta lei complementar.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Lei Complementar nº 79, de 30/7/2004.)

(Vide parágrafo 3º do art. 8-F e caput do art. 8-G da Lei nº 15.467, de 13/1/2005.)

(Vide art. 12 da Lei nº 15.787, de 27/10/2005.)

(Vide art. 18 da Lei nº 20.336, de 020/8/2012.)

(Vide art. 36-A da Lei nº 20.592, de 28/12/2012.)

(Vide parágrafo 4º do art. 1º da Lei nº 20.591, de 28/12/2012.)

(Vide parágrafo 4º do art. 29 da Lei nº 20.822, de 30/7/2013.)

(Vide caput do art. 3º e parágrafo 2º do art. 4º da Lei nº 21.167, de 17/1/2014.)

(Vide art. 30 da Lei nº 21.333, de 26/6/2014.)

86. O citado art. 26, da Lei Complementar Estadual nº 64/2002 sinaliza para a conclusão de que as vantagens pecuniárias de natureza permanente integram a remuneração de contribuição - base de cálculo da contribuição previdenciária. A *contrario sensu* as vantagens pecuniárias temporárias não devem compor a base de cálculo da contribuição, máxime pelo que passou a dispor o art. 39, §9º, da Constituição de 1988:

CF, Art. 39 (...) § 9º É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

87. Igualmente as verbas indenizatórias também não devem compor a base de cálculo da contribuição previdenciária.

88. A razão das vantagens pecuniárias temporárias e das verbas indenizatórias não compor a base de cálculo da contribuição previdenciária reside no fato de que não são incorporáveis aos proventos e à pensão.

89. Isso não quer dizer que algumas vantagens temporárias definidas em lei não possam ser incluídas na base de cálculo por opção do servidor. Com efeito, se o servidor desejar incluir determinadas vantagens na base de cálculo de sua contribuição previdenciária, para fins de elevar o valor da média de seus proventos poderá fazê-lo (§5º, do art. 26, da LCE nº 64/2002).

90. Nota-se que a LCE nº 64/2002 não foi completamente obediente à lógica: é base de contribuição a vantagem permanente, não é base de contribuição a parcela indenizatória e pode ser base de cálculo a vantagem temporária por opção do servidor. É dizer, por exemplo, que as horas extras, foram consideradas base de remuneração de contribuição previdenciária, mesmo sendo de caráter temporário. Ademais, é de se contar com a limitação da lei que não consegue prever todas as situações, não tendo contemplado, em espécie, todas as vantagens pecuniárias devidas ao servidor para definir se devem ou não compor a base de cálculo.

91. Por isso, a questão foi ao Pretório Excelso que a definiu no Tema 163 de Repercussão Geral, que teve como *leading case* o RE 593.068.

92. O referido Tema 163 tratou da "*contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias, a gratificação natalina, os serviços extraordinários, o adicional noturno e o adicional de insalubridade.*"

93. A tese fixada foi a seguinte: "*Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade.*"

94. O precedente consubstanciado no RE 593.068 foi ementado nos seguintes termos:

DIREITO PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. NÃO INCIDÊNCIA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS SOBRE PARCELAS NÃO INCORPORÁVEIS À APOSENTADORIA .

1. O regime previdenciário próprio, aplicável aos servidores públicos, rege-se pelas normas expressas do art. 40 da Constituição, e por dois vetores sistêmicos: (a) o caráter contributivo; e (b) o princípio da solidariedade.

2. A leitura dos §§ 3º e 12 do art. 40, c/c o § 11 do art. 201 da CF, deixa claro que somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham "repercussão em benefícios". Como consequência, ficam excluídas as verbas que não se incorporam à aposentadoria.

3. Ademais, a dimensão contributiva do sistema é incompatível com a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer benefício, efetivo ou potencial.

4. Por fim, não é possível invocar o princípio da solidariedade para inovar no tocante à regra que estabelece a base econômica do tributo.

5. À luz das premissas estabelecidas, é fixada em repercussão geral a seguinte tese: "Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como 'terço de férias', 'serviços extraordinários', 'adicional noturno' e 'adicional de insalubridade.'"

6. Provimento parcial do recurso extraordinário, para determinar a restituição das parcelas não prescritas.

95. Percebe-se que a questão que deu azo à construção do precedente judicial foi a incidência da contribuição previdenciária sobre determinadas vantagens de forma específica, relacionadas ao terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade, que foram tomados de forma exemplificativa, porquanto o julgado foi mais amplo, resolvendo a questão de forma geral.

96. Analisando o conteúdo do acórdão prolatado, extraído de trecho do voto do Ministro Relator Roberto Barroso, nota-se com mais evidência o objeto da lide:

Portanto, a questão constitucional a ser resolvida consiste na incidência, ou não, de contribuição previdenciária sobre verbas percebidas por servidores públicos que não sejam incorporáveis aos seus proventos de aposentadoria.

99. Importante destacar no precedente a sua *ratio decidendi* para melhor compreender a solução dada pelo Supremo Tribunal Federal. No voto condutor do Ministro Roberto Barroso, se apurou que :

Assim, parece fora de dúvida que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – e também a do Superior Tribunal de Justiça com relação a algumas parcelas específicas – é reiterada no sentido da não incidência de contribuição previdenciária sobre vantagens remuneratórias de servidor público que não sejam passíveis de incorporação aos seus proventos de aposentadoria

100. O Relator identificou as duas principais razões de decidir do STF:

Dois fundamentos principais têm sido invocados para dar suporte à orientação dominante no STF, acerca da não incidência de contribuição previdenciária sobre verbas não incorporáveis aos proventos de aposentadoria do servidor público: (i) a natureza indenizatória destas parcelas não se amoldaria ao conceito de remuneração, base econômica da contribuição previdenciária dos servidores; (ii) a incidência de contribuição previdenciária sobre parcelas não incorporáveis aos proventos dos servidores desconsideraria a dimensão contributiva do regime próprio de previdência.

101. Na condução de seu voto o Ministro Relator destacou a aplicação do art. 201, §11 da Constituição de 1988 aplicável por remissão expressa do então §3º, do art. 40, da Constituição na revogada redação dada pela EC nº 41/03:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

(...)

§ 11. Os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e consequente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei.

102. Assim, o Eminentíssimo Relator considerou:

Veja-se, então, que tanto para o regime geral quanto para o regime próprio a base de cálculo da contribuição previdenciária é o salário ou a remuneração do empregado ou do servidor, aos quais devem ser incorporados os chamados “ganhos habituais”. Tal incorporação se dá tanto para fins de incidência do tributo como para cálculo dos benefícios. A consequência inexorável, portanto, é que o que não constitua ganho incorporável aos proventos da aposentadoria não sofre a incidência da contribuição previdenciária. O tratamento constitucional da questão, portanto, é expresso, não demandando sequer integração interpretativa mais complexa.

103. Ainda, no Voto do Ministro Roberto Barroso se afastou a tese da solidariedade como possível fundamento das contribuições previdenciárias sobre parcelas não incorporáveis aos proventos e à pensão por morte, que poderiam ser vertidas para o RPPS e não para o servidor. A tratar da contributividade e da solidariedade presente no *caput* do art. 40, o Relator consignou:

Algumas conclusões podem ser obtidas desses parâmetros normativos. Embora o duplo caráter do regime próprio de previdência confira ao legislador razoável margem de livre apreciação para a sua concreta configuração, o dever de harmonizar as suas dimensões solidária e contributiva impõe o afastamento de soluções radicais. Assim, o caráter solidário do sistema afasta a existência de uma simetria perfeita entre contribuição e benefício (como em um sinalagma), enquanto a natureza contributiva impede a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer contraprestação, efetiva ou potencial.

104. Registre-se que nas 202 laudas do aresto precedente identificou-se um intenso debate entre os Ministros da Suprema Corte resultando ao final na fixação da tese exposta por maioria de votos.

105. Convém analisar os efeitos de uma tese fixada em sede de repercussão geral.

106. O instituto da repercussão geral, inaugurado com a EC nº 45/2004 e inicialmente regulamentado pela Lei 11.418/2006 teve tratamento avançado no Código de Processo Civil de 2015. É notório que doutrina e jurisprudência majoritárias conduzem ao entendimento de que a repercussão geral vincula os julgamentos no âmbito do próprio STF e no âmbito do Poder Judiciário. Tal entendimento se extrai da interpretação conjugada do art. 102, §3º da Constituição de 1988 c/c arts. 1.030, 1.035 e 1.042 do CPC.

107. No entanto, a tese fixada em repercussão geral não tem efeito vinculante à função legislativa e não poderia ter mesmo, porquanto a repercussão geral é interpretativa de lei, sendo esta a única fonte de criação do direito. Admitir que a repercussão geral vincule o legislador seria o mesmo que admitir o sistema do "judge made law" e evidente ativismo judicial incompatível com o Ordenamento Jurídico brasileiro, em razão de ofensa a tripartição funcional do poder (CF, art. 2º).

108. No mesmo sentido, a repercussão geral, ainda que fixe uma tese geral - repita-se, aplicável ao Judiciário - não tem abstração e generalidade suficiente de uma lei. Por isso, também não pode vincular a conduta do administrador no exercício de função administrativa típica.

109. Em que pese não ter força vinculante ao administrador, a tese fixada em sede de repercussão geral pelo STF pode ser por ele adotada como medida de eficiência (CF, art. 37) evitando o conflito judicial ou mesmo desjudicializando matérias que já tem decisões com efeito multiplicador.

110. Com relação ao tema da desjudicialização, a Nota Jurídica Orientadora adotada no âmbito interno da AGE, especialmente pela PA e pela PTPT já é medida de minimalização do conflito, eis que não se estende o processo judicial pela dispensa do recurso, desonerando a Administração Pública estadual com a majoração de honorários recursais, por exemplo. Registre-se que a NJO em questão, além das vantagens pecuniárias expressa e exemplificativamente citadas no julgado do STF sobre o Tema 163 ("Terço de Férias", "Serviços Extraordinários", "Adicional Noturno" e "Adicional de Insalubridade") também se referiu a outras, *verbis*:

(...)"**Gratificação de Final de Semana**", "**Vantagem Pessoal por Função**", "**Gratificação por Risco à Saúde**", "**Honorários de Participação na Banca do DETRAN**", "**Gratificação pelo Serviço de Urgência e Emergência - GSUE**", relativamente as quais a incidência de contribuição é usualmente afastada pelo TJMG, por possuírem natureza não habitual e por não serem incorporáveis aos vencimentos do servidor e eventuais proventos.

111. Entretanto a questão está na origem da tributação previdenciária incidente sobre essas vantagens pecuniárias, tais como a "Gratificação de Final de Semana", a "Vantagem Pessoal por Função", a "Gratificação por Risco à Saúde", os "Honorários de Participação na Banca do DETRAN" e a "Gratificação pelo Serviço de Urgência e Emergência - GSUE, além de outras, que não se incorporam aos proventos.

112. Por isso, do ponto de vista estritamente jurídico, há elementos suficientes para que a Administração Pública estadual seja orientada, nos termos desse parecer, a deflagrar uma mudança de procedimento na tentativa de evitar a tributação, doravante, das vantagens pecuniárias que não se incorporam aos proventos, salvo nas situações em que o servidor pode optar.

113. Sem prejuízo da possibilidade da SEF, SEPLAG e SEGOV construírem proposta de projeto de lei visando alteração da Lei Complementar nº 64/2002, especialmente do seu art. 26, para deixar clara a base de tributação nos moldes deste parecer, considero seja possível fixar a seguinte tese, em sede de Parecer Normativo ou mesmo Súmula Administrativa:

*I - Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público titular de cargo efetivo no Estado de Minas Gerais, tais como Terço de Férias, Serviços Extraordinários, Adicional Noturno, Adicional de Insalubridade, Gratificação de Final de Semana, Vantagem Pessoal por Função, Gratificação por Risco à Saúde, Honorários de Participação na Banca do DETRAN e Gratificação pelo Serviço de Urgência e Emergência - GSUE.*

*II - Mediante opção formal do servidor ocupante de cargo de provimento efetivo, as parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho, do exercício de cargo de provimento em comissão ou de função de confiança poderão compor a remuneração de contribuição a que se refere o art. 26, da Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, nesse caso, serão incluídas para efeito de cálculo do benefício, por média, a ser concedido com fundamento art. 146, §6º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição do Estado de Minas Gerais (regra de transição de pontos), no art. 147, §2º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição do Estado de Minas Gerais (regra de transição de pedágio), ambos incluído pela Emenda à Constituição nº 104/2020 e no art. 145, §4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição do Estado de Minas Gerais, incluído pela Emenda à Constituição nº 104/2020 c/c art. 7º, da Lei Complementar Estadual nº 64/2002.*

114. Por fim, registre-se que nos anexos que constam da árvore do presente expediente no SEI constam outras parcelas mas sem qualquer referência normativa ou abreviações que impedem identificar a natureza da mesma. Por isso, a proposta de redação da tese a ser fixada não contempla vantagens em *numerus clausus*, a fim de permitir que o Administrador inclua outras que tiverem a mesma característica de não incorporação aos proventos ou à pensão.

## **CONCLUSÃO**

*Ex positis*, esses são os entendimentos contidos no corpo deste parecer, que submeto à elevada consideração superior, s.m.j.

Belo Horizonte, 28 de abril de 2021.

Marcelo Barroso Lima Brito de Campos

Aprovado em:

Wallace Alves dos Santos  
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica

Sérgio Pessoa de Paula Castro  
Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais

- [1] PINHEIRO, Vínicius Carvalho. Reforma da previdência e federalismo: o caso brasileiro. *Conjuntura Social*. Brasília, v. 10, n. 1, p. 7-26, jan./mar. 1999.
- [2] PINHEIRO, Vínicius Carvalho. Reforma da previdência e federalismo: o caso brasileiro. *Conjuntura Social*. Brasília, v. 10, n. 1, p. 7-26, jan./mar. 1999. p. 10-11.
- [3] PINHEIRO, Vínicius Carvalho. Reforma da previdência e federalismo: o caso brasileiro. *Conjuntura Social*. Brasília, v. 10, n. 1, p. 7-26, jan./mar. 1999. p. 10.
- [4] RACZYNSKI, Dagmar. La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina: nuevas alternativas para enfrentar la pobreza. Buenos Aires: Paidós, 1999. p. 173.
- [5] A expressão “aposentação” foi utilizada como sinônima de aposentadoria no início do tratamento legal desse benefício. Ainda hoje alguns eruditos utilizam-se dessa expressão.
- [6] KLIEMANN, José Guilherme. Autonomia federativa previdenciária: os limites da competência legislativa da União e os regimes próprios de previdência social. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 36-40.
- [7] BONAVIDES, Paulo. Ciência política. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 181.
- [8] KLIEMANN, José Guilherme. Autonomia federativa previdenciária: os limites da competência legislativa da União e os regimes próprios de previdência social. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 42.
- [9] Convém enfatizar que a aposentadoria surgiu no Estado de Minas Gerais somente em 1909, com a mencionada Lei 7, considerando que o Estado passou a ter autonomia nessa época, a despeito de já haver indícios de aposentadoria desde o Império, quando Minas Gerais era Província e não detinha poderes de auto-organização, sendo regida pelas leis da Coroa.
- [10] No âmbito federal, o custeio só foi imposto a partir da Emenda Constitucional 3/93 e da Lei 8.688/93, que instituiu a contribuição do servidor em alíquotas variáveis de 9% a 12% sobre a remuneração total, unificada, em 1997, na alíquota de 11% e, atualmente, permanece nos mesmos 11% sobre a remuneração total, visto que as alíquotas progressivas por faixa de remuneração de que trata a Lei 9.783/99, com previsão de desconto de até 25%, tiveram sua eficácia suspensa por força de liminar concedida na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.010-2, que tramitou no Supremo Tribunal Federal, cujo Relator é o Ministro Celso de Mello.
- [11] É curioso notar que as regras de aposentadoria sempre foram tratadas pelas Constituições, por uma tradição formalista desnecessária, no sentimento de que constitucionalizar poderia significar maior segurança. O reformismo constitucional derruba essa tese.
- [12] MODESTO, Paulo. A reforma da previdência e as peculiaridades do regime previdenciário dos agentes públicos. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*. Belo Horizonte, 2003. p. 143-144.
- [13] Confira ADI/STF 3.105.
- [14] AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 25.



[15] E, no Direito italiano também, conforme Emanuele Morselli que ressalta a natureza tributária da contribuição parafiscal. MORSELLI, Emanuele. Compendio di Scienza delle Finanze. Padova, Casa Editrice Dott Antonio Millani, 1948.

[16] BALEEIRO, Aliomar. Limitações Constitucionais ao Poder de tributar. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1951. p. 84

[17] AMARO, Luciano. Direito tributário brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 5.

[18] Adoto, nesta parte, a mesma classificação adotada pelo Ministro Carlos Velloso, confira STF - RE 148.754/RJ, p. 202-203 (BRASIL, 1993).

[19] A razão pela qual se denominam de contribuições sociais consiste no fato de que, nos termos da CF, art. 195, caput, se destinam ao custeio (impropriamente denominado de financiamento) do todo da seguridade social, isto é, são destinadas ao conjunto integrado pela previdência social, assistência social e saúde, podendo ser destinada a qualquer destas áreas, no conjunto ou isoladamente.

[20] São assim denominadas porque os recursos por ela arrecadados deve se destinar à realizar despesas com o pagamento de benefícios do regime geral de previdência social, assim definidos no art. 18, da Lei n. 8.213/91, sendo vedada qualquer outra destinação (CF, art. 167, XI). Nota-se que o termo "previdenciária" que adjetiva a contribuição caracteriza uma contribuição com essa destinação bem específica e delimitada. Elas se classificam, por seu turno, em:

a) contribuições previdenciárias do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício (CF, art. 195, I, "a") . Tais contribuições podem ter alíquotas diferenciadas em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho (CF, art. 195, § 4º).

b) contribuições previdenciárias do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social (CF, art. 195, II);

c) contribuições previdenciárias específicas para o financiamento da aposentadoria especial e daqueles benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho (Lei 8.212/1991, art. 22, II, "a", "b" e "c" e art. 22-A, II, c.c. a Lei 8.213/1991, arts. 57 e 58).

[21] CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. Manual dos Servidores Públicos: Administrativo e previdenciário. São Paulo: Lujur, 2020.

[22] LOBATO, Valter de Souza. O regime jurídico-constitucional das contribuições destinadas ao custeio da seguridade social: a importância basilar e estruturante da finalidade e os demais limites ao poder de tributar. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Direito, 2014. p. 329.

[23] VALLE, Gabriel Arbex. Impostos sobre grandes fortunas: análise em face das peculiaridades da realidade brasileira. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020.

[23] BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. O Outro Leviatã e a corrida ao fundo do poço. São Paulo: Almedina, 2015.



horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Wallace Alves dos Santos, Procurador(a) do Estado**, em 28/04/2021, às 13:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).

---



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Pessoa de Paula Castro, Advogado Geral do Estado**, em 28/04/2021, às 19:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).

---



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mg.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **28307849** e o código CRC **59C30A84**.

---

Referência: Processo nº 1080.01.0035403/2020-88

SEI nº 28307849