

Cálculo da aposentadoria proporcional de servidor público: entendimentos divergentes entre o Ministério da Previdência Social e os Tribunais de Contas da União e do Estado de Minas Gerais

Calculation of proportional retirement of civil servants: divergent understandings between the Ministry of Social Security and the Audit Courts of the Union and the State of Minas Gerais

Fernando Ferreira Calazans

Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte/MG, Brasil. Professor de Direito Administrativo e Previdenciário nos cursos de pós-graduação das Universidades Positivo, Curitiba/PR, Brasil; Cândido Mendes, Rio de Janeiro/RJ, Brasil e Agostinho Neto/Angola e da Escola Nacional de Administração/Angola. Diretor de Seguridade do Fundo de Pensão OABPrev MG. Assessor Jurídico da Secretaria de Previdência do Município de Belo Horizonte. Lecionou na UFMG e na PUC Minas. Graduado em Direito pela Centro Universitário de Sete Lagoas (UNIFEMM)/MG, Brasil.

Email: fernando_ffc@yahoo.com.br



CREDITO: ARQUIVO PESSOAL

Resumo: O artigo visa demonstrar que a sistemática de cálculo inicialmente preconizada pelo Tribunal de Contas da União e defendida atualmente pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, diferentemente da utilizada pelo Ministério da Previdência Social no que se refere à regra atual de cálculo de aposentadoria dos servidores públicos com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, é anti-isonômica e vulnera o caráter contributivo, regras basilares de um regime previdenciário.

Abstract: The article seeks to demonstrate that the calculation method initially recommended by the Federal Audit Court and defended today by the Court of the State of Minas Gerais, unlike used by the Ministry of Social Welfare, with regard to the current rule of retirement calculation civil servants salaries commensurate with the contribution of time, it is anti-isonomic and undermines the contributory character, basic rules of a pension system.

Palavras-chave: Previdência. Servidor público. Aposentadoria proporcional. Cálculo.

Keywords: Security. Public servant. Proportional retirement. Calculation.

1 INTRODUÇÃO

Muito se tem discutido sobre as atuais mudanças socioeconômico-demográficas e seus impactos sobre a política de previdência social no Brasil (GIAMBIAGI *et al*, 2004; CAETANO, 2006; TAFNER, 2007), que, nos últimos 15 anos, procurou reorganizar, por meio das Emendas Constitucionais (EC) n. 20/1998 e 41/2003, os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que beneficiam os servidores públicos titulares de cargos efetivos, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que ampara os trabalhadores da iniciativa privada, os demais agentes públicos não protegidos por RPPS e a previdência complementar, de caráter facultativo.

Em relação aos RPPS, objeto deste artigo, várias modificações foram introduzidas, como a preservação do equilíbrio atuarial e o caráter contributivo, trazidos pela EC n. 20/98, até a extinção do direito à paridade remuneratória entre os servidores ativos e aposentados bem como a criação da regra da “média” para o cálculo das aposentadorias, ambas trazidas pela EC n. 41/03.

Aludidas mudanças na previdência do serviço público impactaram quase 2000 RPPS, que amparam 9,8 milhões de pessoas, entre servidores ativos, aposentados e pensionistas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (ANUÁRIO, 2012)

A reforma previdenciária promovida pela EC n. 41 trouxe considerável mudança na forma de cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores públicos. Ela deixou de corresponder à última remuneração do cargo efetivo para se tornar a média aritmética das maiores remunerações de contribuição, correspondentes a 80% do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

Sucedo que essa nova regra de cálculo, no que se refere à aposentadoria dos servidores com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, não tem sido aplicada de maneira uniforme, especialmente porque o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) já se manifestaram contrariamente à orientação do Ministério da Previdência Social (MPS), órgão regulador do setor¹, o que tem causado insegurança jurídica para os servidores públicos do país vinculados à RPPS.

Essa divergência, além de ainda não ter sido tratada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG)², não foi objeto de estudo por abalizada doutrina administrativista e previdenciária (BANDEIRA DE MELLO, 2012; CAMPOS, 2010; CARVALHO FILHO, 2013; CASTRO e LAZZARI, 2013; COELHO, 2014; DI PIETRO, 2012; FELIPE, 2011; IBRAHIM, 2012; MAGALHÃES FILHO, 2010; MEDAUAR, 2013).

¹ “Art. 9º. Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:

I - a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei;

II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei;

III - a apuração de infrações, por servidor credenciado, e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos previstos no art. 8º desta Lei.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão ao Ministério da Previdência e Assistência Social, quando solicitados, informações sobre regime próprio de previdência social e fundo previdenciário previsto no art. 6º desta Lei.”

² Critérios de pesquisa utilizados mediante pesquisa aos sítios eletrônicos do STF, STJ e TJMG: “aposent\$ e proporciona\$ e remuneração e efetivo”; “cálculo e aposent\$ e proporciona\$ e servidor”; e “orientação e normativa e previdência e aposent\$ e servidor”.

Bem por isso, este artigo tem por objetivo demonstrar que as decisões do TCU e do TCEMG, dissonantes da orientação do MPS quanto à nova regra de cálculo de aposentadoria dos servidores com proventos proporcionais ao tempo, seja por invalidez, voluntária ou compulsoriamente, são anti-isonômicas, além de vulnerarem o princípio constitucional da contributividade previdenciária, instituído pela EC n. 20/98.

O artigo está estruturado da seguinte forma: após esta introdução, serão descritas as regras de cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores públicos vigentes antes e depois da publicação da EC n. 41/03 (Seção 2). Depois, serão apresentadas as características dos princípios da isonomia e da contributividade a fim de aplicá-los nesta pesquisa (Seção 3). Posteriormente, serão descritas as sistemáticas adotadas pelo MPS e as adotadas pelo TCU e pelo TCEMG quanto à regra de cálculo das aposentadorias com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, seja por invalidez, voluntária ou compulsoriamente (Seção 4). Em seguida, construir-se-á sequência lógica de argumentos com vistas a confirmar a hipótese segundo a qual a regra utilizada pelas decisões do TCU e do TCEMG, dissonantes da orientação do MPS, para calcular as aposentadorias de servidores com proventos proporcionais ao tempo de contribuição vulnera os princípios da isonomia e da contributividade (Seção 5). Ao final (Seção 6), serão apresentadas notas conclusivas.

2 APOSENTADORIA DE SERVIDOR PÚBLICO ANTES E DEPOIS DA EC N. 41/03

Até a entrada em vigor da EC n. 41, em 31/12/2003, a regra de cálculo do valor inicial das aposentadorias dos servidores públicos levava em conta a totalidade da última remuneração do servidor no cargo efetivo em que se dava a aposentadoria.

Segundo preceituava o § 3º do art. 40 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), com a sua redação anterior, dada pela EC n. 20/98, “os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração”.

Com a publicação da EC n. 41/03³, o dispositivo constitucional acima transcrito sofreu alteração substancial, instante em que a regra de aposentação dos servidores amparados por um RPPS aproximou-se daquela prevista para o RGPS, com vistas a espelhar o histórico contributivo do segurado e assim respeitar o caráter contributivo do sistema e a necessidade de preservação do seu equilíbrio atuarial, princípios instituídos desde 1998, com a publicação da EC n. 20.

Assim, diante da reforma introduzida pela EC n. 41, a citada redação conferida ao § 3º do art. 40 da CF/88, que trata da regra permanente de aposentação dos servidores amparados por RPPS, passou a dispor que “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”.

³ É importante registrar que a EC n. 41/03 criou regra de transição de forma a assegurar que certos servidores que completassem os requisitos nela previstos pudessem ser contemplados com as regras da integralidade (última remuneração do cargo efetivo) e paridade remuneratória (extensão automática de aumentos concedidos aos servidores ativos para os aposentados e pensionistas).

O aludido § 3º do art. 40 da CF/88 foi dotado de eficácia com a publicação da Medida Provisória n. 167/04, convertida na Lei n. 10.887/04, que, em seu art. 1º, assim dispõe:

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 n. 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. [...]

Frise-se que, segundo a redação atual do § 3º do art. 40 da CF/88⁴, o cálculo do valor inicial da aposentadoria do servidor que tem os seus proventos calculados proporcionalmente ao tempo de contribuição, seja por invalidez, voluntária ou compulsoriamente, é realizado com base na “média”. Após, esse valor é confrontado com a remuneração do cargo efetivo, limite imposto pela CF/88, em seu art. 40, § 2º, a fim de evitar que os servidores recebam, como aposentados, parcelas estranhas ao cargo efetivo de que eram titulares, como adicionais pagos em virtude do local de trabalho (insalubridade, etc.) ou do exercício de cargo em comissão ou função de confiança, ambas de natureza condicional e temporária.

O § 2º do art. 40 da CF/88 preceitua que “os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão”.

De acordo com essa nova regra de cálculo do valor da aposentadoria do servidor, sempre que o valor da média for superior ao da última remuneração do cargo efetivo, ela será reduzida a esse patamar.

E é justamente no instante de aplicação da regra do § 2º do art. 40 da CF/88 (limitação do valor do benefício à última remuneração do cargo efetivo) que reside a divergência de entendimentos do MPS e do TCU e do TCEMG. Ou seja, a regra do § 2º do art. 40 da CF/88 deve ser aplicada antes ou depois da aplicação do fator de proporcionalidade do tempo de contribuição?

3 ISONOMIA E CONTRIBUTIVIDADE NO DIREITO PREVIDENCIÁRIO

Antes de adentrar na divergência de entendimentos suscitada na seção anterior, faz-se necessário analisar os princípios constitucionais da isonomia e da contributividade a fim de aplicá-los no campo de pesquisa deste artigo.

3.1 O princípio da isonomia na atualidade

A igualdade foi incorporada ao discurso jurídico pelo Iluminismo, tendo como marco a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) (CARVALHO, 2009). No Estado Liberal reinava a visão abstrata da isonomia, que, segundo a máxima aristotélica, tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais significava assegurar a igualdade.

⁴ É importante lembrar que a própria EC n. 41/03 criou regra de transição que utiliza a nova sistemática de cálculo de aposentadoria dos servidores públicos (“média”).

Sucedem que, no mundo contemporâneo, as diferenças entre as pessoas tornam-se cada vez mais visíveis e profundas, ante a celeridade do trânsito da informação no mundo virtual, que explicita, com maior eficácia, o fenômeno da diversidade.

O desafio é, em um mundo com diferenças naturais a serem respeitadas e com condenáveis desigualdades sociais, promover a isonomia positivada na Constituição, sem destruir o caráter ímpar de cada indivíduo e mantendo incólume a supremacia do bem comum. (CARVALHO, 2009, p. 159)

Assim, tem-se procurado analisar o princípio da isonomia, insculpida como garantia individual no *caput* e no inciso I do art. 5º, todos da CF/88⁵, sob os seus aspectos formais e materiais. Enquanto aquele visa assegurar o cumprimento da lei, este leva em conta as particularidades que desigualam os indivíduos.

A norma pode prever diferenças, o que não se admite é a desigualdade injustificada, pois, “o tratamento desigual dos casos desiguais, na medida em que se desigualam, é exigência tradicional do próprio conceito de Justiça”. (MORAES, 2003, p. 64)

O que se tem admitido é a utilização de critérios discriminatórios justos, que respeitem as particularidades dos indivíduos. Noutras palavras, igualdade é razoabilidade de discriminação. Citem-se, como exemplo, os cuidados especiais e distintos que devem ser dispensados às crianças, adultos e idosos.

Nesse sentido, a perspectiva atual da isonomia consubstancia-se na tentativa de correção de desigualdades fáticas (CARVALHO, 1999). Diante disso, surgem os conceitos de igualdade negativa e positiva. O conceito de igualdade negativa tem por finalidade evitar a discriminação arbitrária, injustificada, que hoje é insuficiente. Por sua vez, a igualdade positiva visa concretizar a isonomia; trata-se de ação afirmativa, sob a ótica da discriminação positiva.

Hodiernamente, exige-se do Estado a prática de atos discriminatórios positivos, que tenham o fim de eliminar desigualdades sociais injustificadas, mesmo que de maneira temporária, até subsistirem os seus motivos. A título de exemplo, citem-se as iniciativas: reserva de vagas para deficientes, formação profissional e escalonamento de tarifas de água para pessoas de baixa renda, transporte público gratuito para idosos e pessoas pobres, etc.

Em síntese, a isonomia deve ser vista tanto do ângulo abstrato, pelo qual desigualar desiguais também é sinônimo de igualdade, quanto do ponto de vista concreto, mediante a proibição de discriminações ilícitas (vertente negativa) e a promoção de ações afirmativas (vertente positiva).

3.2 A contributividade no direito previdenciário brasileiro

A previdência social brasileira é um seguro social obrigatório, em que as fontes de custeio devem ser preexistentes, próprias e suficientes para atender às despesas do sistema.

Em razão disso, a contributividade previdenciária, no direito pátrio, possui várias vertentes principiológicas, desde o orçamento diferenciado, a precedência da fonte de custeio, a compulsoriedade da cobrança da contribuição e a necessidade de preservação do equilíbrio atuarial. (CASTRO; LAZZARI, 2013)

⁵ A igualdade também se encontra positivada na CF/88 em seus arts.: 3º, III e IV; 5º, XLI; 170, VII e VIII; 196 e 205.

Por se tratar de seguro social, a contributividade previdenciária é obrigatória (art. 40, *caput*, e art. 201, *caput*, da CF/88) de forma a permitir que o Estado ampare a todos os segurados do sistema que estejam incapacitados para o trabalho.

O princípio do orçamento diferenciado está previsto nos arts. 165, § 5º, III, e 195, §§ 1º e 2º; todos da CF/88, e nos informa que a receita da Seguridade Social (previdência social, assistência social e saúde) constará de orçamento próprio como forma de evitar desvios de recursos, assegurada a cada área da Seguridade Social a gestão de seus próprios recursos.

Por sua vez, a fonte de custeio da previdência deve ser preexistente, de forma que nenhum benefício ou serviço, no caso previdenciário, poderá ser instituído, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total, nos termos do que preceitua o § 5º do art. 195 da CF/88.

Além de a previdência social basear-se em contribuições obrigatórias preexistentes e específicas, a sua fonte de custeio deve ser suficiente para cobrir as suas despesas com o pagamento dos benefícios previdenciários e durante a vigência de cada tipo de benefício, ou seja, a previdência deve manter-se equilibrada tanto do ponto de vista financeiro quanto atuarial.

O equilíbrio financeiro e atuarial é “requisito desde sempre elementar a todo sistema previdenciário, estatal ou privado.” (IBRAHIM, 2012, p. 43). O equilíbrio financeiro de um regime se dá quando há a “garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro”⁶. Por seu turno, o equilíbrio atuarial se faz presente quando se observa a “garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente, a longo prazo”⁷.

Equilíbrio financeiro e atuarial, segundo Castro e Lazzari (2013, p. 99), significa que

o Poder Público deverá, na execução da política previdenciária, atentar sempre para a relação entre custeio e pagamento de benefícios [...] e observar as oscilações da média etária da população, bem como sua expectativa de vida, para a adequação dos benefícios a estas variáveis.

Ou seja, a previdência social, além de possuir caráter contributivo compulsório, preexistente e específico, deve manter-se equilibrada do ponto de vista financeiro e atuarial de forma que as suas receitas sejam suficientes para cobrir o pagamento de suas despesas.

4 CÁLCULO DE APOSENTADORIA COM PROVENTOS PROPORCIONAIS AO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

Como dito, o entendimento do MPS e a orientação inicial do TCU e a atual do TCEMG divergem entre si quanto à forma de calcular os proventos de aposentadoria proporcionais ao tempo de contribuição segundo a redação atual da CF/88.

Enquanto o MPS entende que a média deve ser confrontada com a remuneração do cargo efetivo em momento anterior ao da aplicação do fator de proporcionalidade do tempo de contribuição, a

⁶ Art. 2º, inciso I, da Portaria MPS n. 403, de 2008.

⁷ Art. 2º, inciso II, da Portaria MPS n. 403, de 2008.

orientação inicial do TCU e a hodierna do TCEMG afirmam o contrário, no sentido de que se deve aplicar a proporcionalidade do tempo de contribuição à média para depois confrontá-la com a remuneração do cargo efetivo.

4.1 Orientação Normativa do Ministério da Previdência Social

Para o MPS, a média dos proventos de aposentadoria calculada nos termos do que dispõe o art. 1º da Lei n. 10.887/04 deve ser confrontada com a remuneração do cargo efetivo (limite fixado pelo § 2º do art. 40 da CF/88) para depois aplicar o fator de proporcionalidade do tempo de contribuição.

O referido entendimento está explicitado na sua Orientação Normativa n. 1, de 2007, que, por seu art. 57, § 1º, estabeleceu que, para fins de cálculo do valor inicial dos proventos proporcionais ao tempo de contribuição, “a fração de que trata o *caput* será aplicada sobre o valor inicial do provento calculado pela média das contribuições conforme art. 56, observando-se previamente a aplicação do limite de remuneração do cargo efetivo de que trata o § 9º do mesmo artigo”.

Em 2009, a referida Orientação Normativa foi revogada pela de n. 2, que, por seu art. 62, § 1º, reafirmou sobredita regra para preceituar que, “no cálculo dos proventos proporcionais, o valor resultante do cálculo pela média será previamente confrontado com o limite de remuneração do cargo efetivo previsto no § 9º do art. 61, para posterior aplicação da fração de que trata o *caput*”.

Exemplificativamente, considere o seguinte caso hipotético em que o servidor obteve uma média no valor de R\$ 5.000,00, a última remuneração do seu cargo efetivo foi apurada em R\$ 3.000,00 e o seu tempo de contribuição corresponde a 80% do período contributivo total exigido pela norma que, caso tivesse sido atingido, garantiria um benefício integral.

Aplicando-se a forma de cálculo utilizada pelo MPS, a média (R\$ 5 mil) deve ser primeiramente confrontada com a remuneração do cargo efetivo (R\$ 3 mil) para, em seguida, aplicar-se a proporcionalidade do tempo de contribuição (80%). Assim, tendo a média sido limitada ao importe de R\$ 3 mil, deverá ser aplicada a proporcionalidade de 80% sobre este valor, o que fará com que o benefício tenha o seu valor inicial fixado em R\$ 2.400,00 (R\$ 3 mil x 0,8).

Analicamente, eis a sistemática defendida pelo MPS:

TABELA 1:

Sistemática utilizada pelo MPS para o cálculo dos proventos de aposentadoria de servidor público com proventos proporcionais ao tempo de contribuição — 2013 — Brasil

Passos para o cálculo dos proventos	Valor (R\$)
Média aritmética simples das 80% maiores remunerações de contribuição	5.000,00
Remuneração do cargo efetivo	3.000,00
Proventos limitados à remuneração do cargo efetivo	3.000,00
Proporcionalidade do tempo de contribuição	80%
Renda mensal inicial	2.400,00

Fonte: Orientação Normativa n. 2/2009.

Elaboração: o autor.

4.2 Decisões do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Inicialmente o TCU e, atualmente, o TCEMG, manifestaram-se contrariamente à orientação do MPS, no sentido de que deve ser aplicada à média das maiores remunerações de contribuição a proporcionalidade do tempo, antes de ser confrontada com a remuneração do cargo efetivo.

Como exemplo, eis o que ficou deliberado pelo Plenário do TCU nos autos do Acórdão n. 2.212/2008, relatoria do ministro Benjamin Zymler, proferido na sessão de 08/10/2008. Na origem, a servidora, aposentada por invalidez com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, interpôs recurso administrativo em face do ato concessório de seu benefício.

A recorrente alegou que “o órgão técnico competente havia abandonado essa média para que os proventos proporcionais fossem calculados diretamente de sua última remuneração, que nada tem a ver, por óbvio, com a média determinada constitucionalmente”.

O recurso foi denegado “sob o argumento de que a proporcionalidade dos proventos da recorrente deveria ser extraída de sua última remuneração da atividade, que representaria o limite dos proventos integrais, para, somente depois, calcular-se o valor dos proventos proporcionais”.

Inconformada, a servidora interpôs pedido de reconsideração, que foi indeferido. Insaciada, interpôs recurso dirigido à presidência do TCU, sendo novamente indeferido, o que fez com que o recurso fosse apreciado pelo seu Plenário. Este, por sua vez, conheceu do recurso da servidora para, no mérito, dar-lhe provimento, sustentando que a interpretação extensiva da regra prevista no § 2º do art. 40 da CF/88 conduziria à mitigação indevida do caráter contributivo do regime, ordenando à autoridade competente:

que, na aplicação do § 2º do art. 40 da Constituição Federal, observe o limite ali estabelecido, a saber, o valor da remuneração do cargo efetivo em que se der a inativação, independentemente de ser a aposentadoria deferida com proventos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição.

O acórdão foi assim ementado:

ADMINISTRATIVO. RECURSO AO PLENÁRIO. CONHECIMENTO. EC N. 41/2003. APOSENTADORIA PROPORCIONAL. LIMITE DE PROVENTOS. PROVIMENTO.

1. O § 2º do art. 40 da Constituição Federal estabelece um único limite para o cálculo dos proventos, no momento da concessão de aposentadoria, que vem a ser a última remuneração do cargo efetivo.
2. Não é lícita a aplicação do fator de proporcionalidade à última remuneração, de molde a criar um limite próprio (e menor) para a aposentadoria proporcional.
3. A interpretação extensiva da regra constitucional conduz à mitigação indevida do princípio contributivo.

Nessa mesma direção, é a orientação do TCEMG, conforme se observa da resposta à Consulta n. 794.728, formulada pelo prefeito do Município de Além Paraíba, relatoria do conselheiro Gilberto Diniz, na sessão de 03/02/2010.

A referida consulta teve por objeto a indagação acerca da sistemática de cálculo da aposentadoria com proventos proporcionais ao tempo de contribuição concedida com base nos §§ 3º e 17 do art. 40 da CF/88, com redação da EC n. 41/03. A consulta foi elaborada nos seguintes termos:

O Ministério da Previdência por meio da Orientação Normativa n. 01/2007 no artigo 57, § 1º dispõe que para o cálculo do provento proporcional deverá primeiro ser identificado o valor do provento integral, portanto, fazendo a comparação do resultado da Média Aritmética com o limite estabelecido no § 2º do art. 40 da CF, ou seja, com a remuneração do servidor no cargo efetivo, para depois calcular o valor do provento proporcional.

Em posição contrária o acórdão do TCU 2212/2008-Pleno dispõe que o cálculo do provento proporcional deverá ser calculado sobre o valor da Média Aritmética para depois efetuar o cálculo do limite estabelecido no § 2º do art. 40 da CF/88.

O relator, que foi seguido pelos seus pares, sustentando-se no caráter contributivo e solidário dos RPPS, pautados no entendimento segundo o qual orientações normativas não podem inovar no mundo jurídico, posicionou-se no sentido de que o limite de que trata o § 2º do art. 40 da CF/88 deve ser confrontado depois de ter sido calculada a média dos maiores salários e aplicado o fator de proporcionalidade do tempo de contribuição.

Confira o trecho conclusivo do seu voto:

o limite imposto pelo § 2º do artigo 40 da CR/88 (qual seja, o valor dos proventos do servidor, por ocasião de sua concessão, não pode exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria) somente deve ser verificado depois de calculada a média aritmética simples das maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado e aplicada a fração a que faz jus o aposentando, independentemente se integral ou proporcional o benefício; em outras palavras, somente após o cálculo do benefício, seja ele integral ou proporcional, é que o atendimento do referido limite deve ser aferido, haja vista os comandos estampados nos §§ 3º e 17 do artigo 40 da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 41/2003, e a regulamentação trazida pela Lei n. 10.887/2004, notadamente em seu art. 1º.

Pode-se observar que as decisões divergentes do entendimento do MPS prolatadas pelo TCU e pelo TCEMG alegam que a orientação daquele Ministério estaria a desconsiderar a regra do § 2º do art. 40 da CF/88 e que o histórico contributivo do servidor não poderia ser desconsiderado, seja na aposentadoria integral, seja na proporcional. Isto é, se a média obtida, baseada no histórico contributivo do servidor, ultrapassou o valor da remuneração do seu cargo efetivo, reduzi-la antes da aplicação do fator da proporcionalidade do tempo de contribuição vulneraria o caráter contributivo.

Como exemplo e comparação, tomando-se o mesmo caso hipotético utilizado na subseção anterior (entendimento do MPS), veja-se qual será o resultado da sistemática de cálculo defendida pelo TCU e pelo TCEMG aplicada nesse mesmo caso.

Segundo as decisões do TCU e do TCEMG, aplica-se a proporcionalidade do tempo de contribuição (80%) à média (R\$ 5.000,00) para, após, confrontá-la com a remuneração do cargo efetivo (R\$ 3.000,00). Segundo a sistemática dessas decisões, tendo sido aplicada a proporcionalidade à média ($0,8 \times R\$ 5.000,00 = R\$ 4.000,00$), o próximo passo será a confrontação desse valor (R\$ 4.000,00) com a remuneração do cargo efetivo (R\$ 3.000,00), no que resultará numa renda de R\$ 3.000,00.

Analiticamente, eis a sistemática utilizada pelas referidas decisões do TCU e do TCEMG:

TABELA 2:

Forma utilizada pelo TCU e pelo TCEMG para o cálculo dos proventos de aposentadoria de servidor público com proventos proporcionais ao tempo de contribuição – 2013 – Brasil

Passos para o cálculo dos proventos	Valor (R\$)
Média aritmética simples das 80% maiores remunerações de contribuição	5.000,00
Proporcionalidade do tempo de contribuição	80%
Proventos	4.000,00
Remuneração do cargo efetivo	3.000,00
Proventos limitados à remuneração do cargo efetivo (renda mensal inicial)	3.000,00

Fonte: decisões do TCU e do TCEMG.

Elaboração: o autor.

4.3 Novo entendimento do TCU

Recentemente, o Plenário do TCU, na sessão de 13/05/2015, nos termos do Acórdão n. 1.176/2015, de relatoria do ministro André Luís de Carvalho, reviu posicionamento anterior para reconhecer que, no cálculo dos proventos de aposentadoria proporcional ao tempo de contribuição, o valor da média deve ser previamente confrontado com a remuneração do cargo efetivo para, em seguida, aplicar o fator de proporcionalidade do tempo de contribuição, alinhando-se, assim, ao entendimento do MPS.

Versou o caso acerca de representação “sobre a falta de uniformização na aplicação, por parte de alguns órgãos públicos federais, da legislação que dispõe sobre o cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo na administração federal pela média das maiores remunerações”.

Ao ficar reconhecido que a falta de uniformização de entendimento poderia causar prejuízos aos cofres públicos, o TCU proferiu determinação para toda a Administração Federal a fim de que, em relação ao cálculo dos proventos de aposentadoria pela média, seja observado, dentre outros critérios, que:

9.2.4. no cálculo do valor inicial dos proventos relativos à aposentadoria proporcional, o valor resultante do cálculo pela média deve ser previamente confrontado com o limite de remuneração do cargo efetivo previsto no § 5º, do art. 1º, da Lei nº 10.887, de 2004, promovendo-se, posteriormente, a aplicação da fração correspondente, segundo o disposto no art. 62, § 1º, da Orientação Normativa MPS/SPS n. 2, de 31 de março de 2009;

Tendo em vista o recente alinhamento do TCU à Orientação Normativa do MPS e como o referido acórdão foi prolatado pouco depois da confecção deste artigo, mas antes de sua submissão a essa Revista, o autor optou por manter a discussão relativa à divergência dessas cortes de contas em relação à orientação do MPS.

Assim, com o intuito de colaborar com o debate do tema no âmbito do TCEMG, que ainda mantém entendimento diverso do preconizado pelo MPS, faz-se necessário analisar os argumentos utilizados nas decisões do TCU e do TCEMG divergentes do posicionamento daquele órgão ministerial.

5 ISONOMIA E CONTRIBUTIVIDADE COMO SOLUÇÃO DA DIVERGÊNCIA

Mediante a aplicação dos entendimentos esposados pelo MPS e pelas decisões do TCU e do TCEMG divergentes da orientação daquele Ministério num mesmo caso hipotético, como descrito na Seção 4, observou-se que, enquanto a sistemática de cálculo adotada pelo MPS gerou uma renda de R\$ 2,4 mil para o servidor, a do TCU e do TCEMG, uma renda de R\$ 3 mil.

Daí surge a indagação: qual dos dois entendimentos é o correto? Para que se possa responder à questão, utilizar-se-á o aspecto abstrato do princípio da isonomia, tratado na Seção 3, segundo o qual desigualar desiguais é sinônimo de isonomia, bem como o princípio da contributividade.

De início, cumpre analisar os fundamentos utilizados nas decisões do TCU e do TCEMG que divergem da orientação do MPS. Segundo estes tribunais o posicionamento daquele Ministério estaria desconsiderando o § 2º do art. 40 da CF/88, e o histórico contributivo do servidor não poderia ser desrespeitado, seja na aposentadoria integral, seja na proporcional.

Em relação ao primeiro argumento, cumpre salientar que a regra de que cuida o § 2º do art. 40 da CF/88 apenas limita o valor das aposentadorias ao da última remuneração do cargo efetivo pelo qual o servidor se aposentou. Todavia, o que se discute neste artigo é o momento de aplicação dessa regra, se antes ou depois da aplicação do fator de proporcionalidade do tempo de contribuição. Em ambas as sistemáticas de cálculo, a aludida regra é respeitada, ao reverso do que foi argumentado por aquelas decisões.

Quanto ao outro argumento, destaca-se que a questão relativa ao valor que a média alcançará — se maior ou menor que o da remuneração do cargo efetivo — deve ser analisada sob o prisma da política de pessoal e não segundo o viés previdenciário, como deliberado por aquelas decisões.

Isso porque, para se calcular a média dos maiores salários de contribuição, deve-se, primeiramente, atualizar os valores de todos os salários mediante a aplicação de índice de inflação para, depois, apurar os 80% maiores e, após, efetuar o cálculo da média aritmética simples desses maiores salários de contribuição.

O índice utilizado para corrigir o valor dos salários de contribuição dos servidores vinculados a RPPS é o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), consoante estabelece o § 1º do art. 1º da Lei n. 10.887/2004⁸ c/c o art. 29-B da Lei n. 8.213/1991⁹, considerado pelo legislador como o índice que melhor reflete a variação inflacionária para essa categoria de pessoas.

O valor da citada média pode ficar acima ou abaixo do valor da última remuneração do cargo efetivo do servidor a depender dos índices de aumento concedidos pelo Poder Público durante a vida laboral do servidor.

⁸ “Art. 1º [...] § 1º As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados mês a mês de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral de previdência social.”

⁹ “Art. 29-B. Os salários-de-contribuição considerados no cálculo do valor do benefício serão corrigidos mês a mês de acordo com a variação integral do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.”

Assim, caso a remuneração do servidor seja corrigida por índice menor que o INPC (inflação do período), a média dos maiores salários de contribuição será maior que o valor da remuneração do cargo efetivo.

Por outro lado, se a remuneração do servidor for corrigida por índice maior que o INPC, a média será menor que o valor da última remuneração do cargo efetivo.

A situação que propicia que a média das remunerações de contribuição alcance valor maior que o da remuneração do cargo efetivo decorre da política de pessoal e não se relaciona com a matéria previdenciária, com o valor do benefício, que apenas sofrerá a consequência dessa política no instante do cálculo de sua média.

Em relação a esse tema, Calazans (2011) constatou que a EC n. 41, ao argumento de extinguir a possibilidade de os entes concederem aumentos reais, acima da inflação, e assim reduzir os gastos dos RPPS, vem causando impacto inverso nas contas previdenciárias dos entes federados: “a EC n. 41, em sentido oposto ao que se propôs, vem causando efeito inverso sobre as contas previdenciárias de Minas Gerais no tocante às carreiras menos prestigiadas pela política remuneratória atualmente adotada”. (CALAZANS, 2011, p. 73)

Segundo esse autor, os reajustes do RGPS, no período de 2004-2009, suplantaram os aumentos concedidos a algumas áreas do funcionalismo mineiro nesse mesmo interregno. Isso demonstra que a política salarial do funcionalismo público, em geral, não tem seguido a variação inflacionária. Ou seja, tais servidores, a cada ano que passa, vêm perdendo o poder de compra de seus rendimentos.

Para os servidores daquelas poucas carreiras que recebem aumentos reais, acima da inflação, especialmente as que geram receita para o Poder Público (Finanças, Fiscalização, Procuradoria), a média dos seus salários de contribuição será menor que o valor da última remuneração do cargo efetivo.

Situação outra é a dos servidores das carreiras da Administração, Saúde e Educação — principalmente as últimas —, já que, por não receberem aumentos acima da inflação, o valor da média dos salários de contribuição será superior ao da última remuneração do cargo efetivo.

Note-se, assim, que a debatida situação deve ser resolvida no âmbito da política salarial dos entes federados e não na seara previdenciária.

De toda forma, cabe retomar o debate sobre a aplicação dos princípios da isonomia e da contributividade como solução da controvérsia posta à análise neste artigo.

Com o intuito de testar a hipótese deste artigo, segundo a qual a regra utilizada pelas decisões do TCU e do TCEMG divergentes da orientação do MPS para calcular as aposentadorias de servidores com proventos proporcionais ao tempo de contribuição vulnera os princípios da isonomia e da contributividade, adotar-se-á o suposto de que a regra de cálculo utilizada por tais decisões é isonômica e respeita o caráter contributivo dos regimes previdenciários.

Para que o suposto seja verdadeiro (o que refutaria a hipótese), os valores das aposentadorias de dois servidores do mesmo sexo, com tempos de contribuição diferentes e com remunerações do cargo efetivo e médias dos maiores salários de contribuição iguais (Tabela 1) não poderiam ser iguais, já que um verteu contribuições para o sistema por período maior de tempo que o outro.

Assim, na hipótese de dois servidores em situações jurídicas desiguais (tempos de contribuição distintos), se os valores de suas aposentadorias com proventos proporcionais ao tempo, calculadas segundo a lógica defendida pelas decisões do TCU e TCEMG divergentes da orientação do MPS, forem iguais, a isonomia não se fará presente, já que os desiguais estariam sendo tratados de maneira igual.

Dessa forma, o suposto não seria verdadeiro, o que, por conseguinte, confirmaria a hipótese deste trabalho, segundo a qual a regra utilizada pelas mencionadas decisões do TCU e do TCEMG para calcular as aposentadorias de servidores com proventos proporcionais ao tempo de contribuição vulnera os princípios da isonomia e da contributividade.

Para tanto, estabelecidas tais premissas, serão comparadas duas situações em que servidores do mesmo sexo possuem tempos de contribuição diferentes, e a remuneração do cargo efetivo e a média possuem o mesmo valor, para testar, utilizando-se a sistemática daquelas decisões do TCU e do TCEMG, se os valores de seus proventos também serão diferentes.

Caso se verifique que os proventos de aposentadoria nessas situações (tempos de contribuição diferentes) sejam fixados em valores iguais, ter-se-á constatado que a sistemática de cálculo defendida naquelas decisões do TCU e do TCEMG viola o princípio da isonomia, já que trata os desiguais de maneira igual, bem como o caráter contributivo, uma vez que permite o estabelecimento de situações contributivas distintas gerarem benefícios com valores iguais.

TABELA 3:

Aplicação da sistemática utilizada pelo TCU e pelo TCEMG para o cálculo dos proventos de aposentadoria com proventos proporcionais ao tempo de contribuição em casos nos quais servidores possuem tempos de contribuição distintos – 2013 – Brasil

Servidor A - Tempo integral		Servidor B - Tempo proporcional	
Informação	Ref. (R\$)	Informação	Ref. (R\$)
Média	5.000,00	Média	5.000,00
Proporcionalidade do tempo	100%	Proporcionalidade do tempo	80%
Proventos (100% x R\$ 5 mil)	5.000,00	Proventos (80% x R\$ 5 mil)	4.000,00
Remuneração do cargo efetivo	3.000,00	Remuneração do cargo efetivo	3.000,00
Renda limitada à remuneração do cargo efetivo	3.000,00	Renda limitada à remuneração do cargo efetivo	3.000,00

Fonte: casos hipotéticos.

Elaboração: o autor.

Note-se, nesse exercício comparativo, que, em ambas as situações, o valor da aposentadoria foi fixado em idêntico patamar (R\$ 3.000,00), nada obstante os servidores possuírem tempos de contribuição distintos. Ou seja, aplicando-se, na situação descrita, a sistemática utilizada nas decisões do TCU e do TCEMG (divergentes da orientação do MPS) para o cálculo de aposentadoria de servidores com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, constata-se que a isonomia não foi respeitada.

Por sua vez, observe-se como se comporta a aplicação da sistemática de cálculo do MPS nas mesmas situações hipotéticas anteriormente descritas.

TABELA 4:

Aplicação da sistemática utilizada pelo MPS para o cálculo dos proventos de aposentadoria com proventos proporcionais ao tempo de contribuição em casos nos quais servidores possuem tempos de contribuição distintos – 2013 – Brasil

Servidor A - Tempo integral		Servidor B - Tempo proporcional	
Informação	Ref. (R\$)	Informação	Ref. (R\$)
Média	5.000,00	Média	5.000,00
Remuneração do cargo efetivo	3.000,00	Remuneração do cargo efetivo	3.000,00
Proventos limitados à remuneração do cargo efetivo	3.000,00	Proventos limitados à remuneração do cargo efetivo	3.000,00
Proporcionalidade do tempo	100%	Proporcionalidade do tempo	80%
Renda (100% x R\$ 3 mil)	3.000,00	Renda (80% x R\$ 3 mil)	2.400,00

Fonte: casos hipotéticos.

Elaboração: o autor.

Observe-se, pela sistemática do MPS, que o valor da aposentadoria com proventos proporcionais ao tempo de contribuição ficou aquém do valor do benefício com proventos integrais, respeitando-se, assim, a isonomia, na medida em que desiguala servidores em situações desiguais.

Além disso, a referida forma de cálculo privilegia o caráter contributivo dos RPPS, estipulando renda previdenciária maior para o servidor que possui maior tempo de contribuição, o que não se verificou com a aplicação da regra adotada pelas citadas decisões do TCU e TCEMG.

Como os valores das aposentadorias em situações distintas foram apurados em idêntico valor, o suposto – de que a regra defendida pelo TCU e pelo TCEMG para calcular as aposentadorias de servidores com proventos proporcionais é isonômica – não foi confirmado. E, ao não ser confirmado, a hipótese desenvolvida neste trabalho o foi.

Assim, além de ferir o princípio da isonomia, a sistemática de cálculo defendida pelas citadas decisões do TCU e do TCEMG vulnera o princípio da contributividade e, por conseguinte, do equilíbrio atuarial dos RPPS, regra insculpida no *caput* do art. 40 da CF/88.

Como a aplicação do princípio da isonomia ficou impossibilitada na simulação na qual foi utilizada a forma de cálculo defendida pelas cortes de contas, a hipótese estabelecida por este artigo foi confirmada, devendo-se reconhecer, portanto, a injuridicidade da sistemática de cálculo utilizada nas decisões do TCU e do TCEMG divergentes da orientação dimanada do MPS. Isso porque possibilitou que fossem igualadas as rendas previdenciárias de servidores em situações jurídicas desiguais (tempos de contribuição distintos), garantindo-lhes benefícios com valores iguais, o que vulnera o caráter contributivo, uma vez que, como dito, permite situações contributivas distintas gerarem benefícios com valores idênticos.

6 NOTAS CONCLUSIVAS

Inicialmente, como forma de situar o leitor na pesquisa, foram descritas as regras de cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores vigentes antes e depois da publicação da EC n. 41/03; apresentadas as características do princípio da isonomia; e descritas as sistemáticas de cálculo adotadas pelo MPS, pelo TCU e pelo TCEMG para apurar o valor das aposentadorias com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, seja por invalidez, voluntária ou compulsoriamente, trazida pela EC n. 41/03.

Isso tudo para se chegar à conclusão de que a sistemática de cálculo utilizada pelas decisões do TCU e do TCEMG que divergem do entendimento do MPS, ao garantir mesmo valor de proventos de aposentadoria (tratar de maneira igual) a servidores com tempos de contribuição distintos (em situações jurídicas desiguais), vulnera o princípio da isonomia, pois iguala situações desiguais.

Demais disso, além de vulnerar o princípio da isonomia, a sistemática de cálculo preconizada pelos acórdãos do TCU e do TCEMG, dissonantes da orientação do MPS, afronta o princípio do caráter contributivo, haja vista que estabelece renda previdenciária idêntica para servidores que possuem tempos de contribuição distintos.

Em sentido contrário, notou-se que, mediante a aplicação da forma de cálculo sustentada pelo MPS nas mesmas situações hipotéticas em que foi testada a regra utilizada pelo TCU e pelo TCEMG naquelas decisões, o princípio da isonomia foi preservado, na medida em que desiguala servidores em situações desiguais, estipulando renda previdenciária maior para o que possui maior tempo de contribuição e, por conseguinte, garantindo a aplicação do princípio do caráter contributivo dos RPPS.

Por via de consequência, o desatendimento à isonomia e à contributividade denota a impossibilidade de aplicação da sistemática de cálculo utilizada nas citadas decisões do TCU e do TCEMG.

Por fim, considerando não ter sido localizada nenhuma decisão judicial versando sobre o tema no âmbito do STF, STJ e TJMG, entende-se que o debate aqui travado deve ser estendido a outras searas, até porque compete apenas ao Poder Judiciário resolver a referida divergência de entendimentos, o que trará segurança jurídica para a matéria no âmbito dos quase dois mil RPPSs existentes no país.

REFERÊNCIAS

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2011. Brasília: MPS/Dataprev, 1993 -, v. 1 (1988-1992). Anual. v. 20, p. 1-889, 2012. Disponível em: < http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_121023-162858-947.pdf>. Acesso em: 12 set. 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. 1136 p.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 10.887, de 18 de junho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis ns. 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. *DOU*, Brasília, DF, 21 jun. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm>. Acesso em: 12 set. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas EC ns. 1/1992 a 88/2015, pelo DL n. 186/2008 e pelas EC de Revisão ns. 1 a 6/1994. Brasília, DF: Senado Federal, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 set. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. *DOU*, Brasília, DF, de 16 dez. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm>. Acesso em: 12 maio 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. *DOU*, Brasília, DF, de 31 dez. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm>. Acesso em: 12 maio 2014.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Portaria n. 403, de 10 de dezembro de 2008. Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define parâmetros para a segregação da massa e dá outras providências. *DOU*, Brasília, DF, 11 dez. 2008 e republicada no *DOU* de 12 dez. 2008. Atualizada até 16 jan. 2013. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/1_130123-155051-623.pdf>. Acesso em: 12 maio 2014.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Orientação Normativa n. 1, de 23 de janeiro de 2007. *DOU*, Brasília, DF, p. 40, Seção 1, 25 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/435766/pg-39-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-25-01-2007>>. Acesso em: 12 maio 201.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Secretaria de Políticas de Previdência Social. Orientação Normativa n. 2, de 31 de março de 2009. *DOU*, Brasília, DF, p. 53, Seção 1, 2 abr. 2009. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/578159/pg-53-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-02-04-2009>>. Acesso em: 12 maio 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1.176/2015. Processo n. 034.062/2011-4. Representação. Falta de uniformização na aplicação da legislação [...]. Relator: min. André Luís de Carvalho, Plenário. Brasília, DF, Acórdão de 13 maio 2015. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 26 ago. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2.212 /2008. Processo n. 005.279/2004-7. Administrativo. Recurso ao plenário. Conhecimento. EC n. 41/2003. Aposentadoria proporcional. Limite de proventos. Provimento. Relator: min. Benjamin Zymler, Plenário. Brasília, DF, Acórdão de 8 out. 2008. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 26 ago. 2015.

CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário: aspectos conceituais e comparações internacionais. Brasília: Ipea, out. 2006. 37 p. (Texto para discussão, n. 1.226). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1226.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2014.

CALAZANS, Fernando Ferreira. O efeito inverso da Emenda Constitucional n. 41 nas contas previdenciárias dos entes federados: a situação de Minas Gerais. *Revista USCS-Direito*, v. 10, n. 20, p. 59-79, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_direito/article/view/1107/1007>. Acesso em: 12 set. 2014.

CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Regime próprio de previdência social dos servidores públicos*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010. 303 p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 1.266 p.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional didático*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. 491 p.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo: parte geral, intervenção do Estado e estrutura da administração*. 2. ed. Belo Horizonte: JusPodivm, 2009. 1.234 p.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. 1.338 p.

COELHO, Daniela Mello. Regime de previdência dos servidores públicos. In: FORTINI, Cristiana (Coord.). *Servidor público: estudos em homenagem ao professor Pedro Paulo de Almeida Dutra*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 35-56.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. 932 p.

FELIPE, J. Franklin Alves. *O servidor público e seu regime próprio de previdência*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 181 p.

GIAMBIAGI, Fábio *et al.* Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? Brasília/ Rio de Janeiro: Ipea, out. 2004. 51p. (Texto para discussão, n. 1.050). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2004/td_1050.pdf>. Acesso em: 13 maio 2014.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 17. ed. Niterói: Impetus, 2012. 911 p.

MAGALHÃES FILHO, Inácio. *Lições de direito previdenciário e administrativo no serviço público*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 288 p.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 17. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta n. 794.728. Relator: cons. Gilberto Diniz, Plenário, sessão de 3 fev. 2010. *Diário Oficial de Contas*, Belo Horizonte, n. 839, p. 47, 28 fev. 2014.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 836 p.

TAFNER, Paulo. Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre pobreza sob mudanças nas regras de pensão e aposentadoria. Brasília/ Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2007. 41 p. (Texto para discussão, n. 1.264). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1264.pdf>. Acesso em: 13 maio 2014.

Data de recebimento: 3 set. 2015

Data de aceite para publicação: 15 out. 2015