

# VERBAS TRANSITÓRIAS

## CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA – RGPS

PROCESSO N° : 184476/20  
ASSUNTO : CONSULTA  
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE SAPOPEMA  
INTERESSADO : ADRIANE MARIA GOMES GUERREIRO, EDMAR VIEIRA RODRIGUES  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO N° 1044/21 – TRIBUNAL PLENO

**EMENTA:** Consulta. Indagações sobre a incidência de contribuição previdenciária em verbas de caráter transitório de servidor vinculado ao RGPS. Matéria fora da competência deste Tribunal de Contas. Ausência de hávido parecer jurídico. Caso concreto. Infringência aos incisos III, IV e V do RITCEPR. Não conhecimento.

## 1 DO RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pelo Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE SAPOPEMA, por meio da qual submete ao crivo desta Corte as seguintes dúvidas:

1. No entendimento do TCEPR, décimo terceiro salário é considerado verba transitória?
2. É possível que a Câmara Municipal, atenda o requerimento dos servidores, e suspenda o desconto previdenciário sobre verbas transitórias, tais como, décimo terceiro, terço de férias, adicional noturno e horas extras?
3. Havendo previsão na Legislação Federal, que rege o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) da necessidade dos descontos previdenciários dos servidores públicos municipais, ainda assim os servidores com base no entendimento do STF teriam direito a restituição de alguma verba considerada "indevida", tais como, décimo terceiro, tempo de férias, adicional noturno e horas extras?
4. Caso seja legal e possível a restituição administrativa das verbas transitórias, a quem o servidor deve solicitar, Câmara Municipal ou INSS? Quem deve pleitear a devolução restituição junto ao INSS, Poder Legislativo Municipal ou próprio servidor?
5. Caso seja dever da Câmara Municipal proceder a devolução, qual o procedimento a ser adotado?

Manifestando-se sobre a jurisprudência desta Corte, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou sua Informação n° 32/2020 (peça 11), colacionando alguns julgados.

A unidade técnica (Informação n° 561/2020, peça 16), ao analisar o feito, concluiu:

1. No entendimento do TCEPR, décimo terceiro salário é considerado verba transitória?

Resposta: o entendimento é do Supremo Tribunal Federal por meio da repercussão geral 163. A questão da vinculação da administração pública a repercussões gerais dependendo do *thema decidendo* não vincula a administração pública. Contudo, em que pese esta não vinculação, é recomendável que o município analise a oportunidade e a conveniência da edição de lei para disciplinar o assunto, para se evitar futuros passivos judiciais previdenciários. Com as cautelas quanto às proibições da lei eleitoral.

2. É possível que a Câmara Municipal, atenda o requerimento dos servidores, e suspenda o desconto previdenciário sobre verbas transitórias, tais como, Décimo Terceiro, Tempo de Férias, Adicional Noturno e Horas Extras?

Resposta: entendemos que a competência para disciplinar a matéria é mediante lei formal do Município e não da Câmara, *interna corporis*. Há ainda a questão do abuso do poder político que foi mencionado no presente parecer no que diz respeito à concessão do benefício, da temporalidade do pagamento e as vedações da lei eleitoral.

3. Havendo previsão na Legislação Federal, que rege o Regime Geral de Previdência Social da necessidade dos descontos previdenciários dos servidores públicos municipais, ainda assim os servidores com base no entendimento do STF teriam direito a restituição de alguma verba considerada "indevida", tais como, décimo terceiro, tempo de férias, adicional noturno e horas extras?

Resposta: se houver legislação federal em desacordo com a repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, igualmente, vale o entendimento do qual a repercussão geral não vincula à Administração pública. Este fato demanda uma consulta do Município, por meio do seu órgão previdenciário, ao Instituto Nacional de Seguro Social com o desiderato de como se deve proceder, inclusive, para as adaptações normativas municipais diante da Emenda Constitucional 103/2019 que fixou o prazo de dois anos para o procedimento de adaptação da desconstitucionalização do direito previdenciário.

4. Caso seja legal e possível a restituição administrativa das verbas transitórias, a quem o servidor deve solicitar, Câmara Municipal ou INSS? Quem deve pleitear a devolução restituição junto ao INSS, Poder Legislativo Municipal ou próprio servidor?

Respondida no quesito 1. Repete-se, depende de lei municipal formal para a suspensão e quanto aos eventuais procedimentos de devolução ou compensação, e, fundamentalmente, das tratativas junto ao INSS para se compatibilizar o repasse municipal ao Regime Geral no sentido de se prevenirem hipóteses de carências orçamentário-previdenciárias junto ao órgão local.

5. Caso seja dever da Câmara Municipal proceder a devolução, qual o procedimento a ser adotado?

Respostas dos quesitos 1, 3 e 4. Depende de lei municipal formal e a hipótese de devolução ou compensação foi tratada no item 3, pela carência *ad personam* da Câmara, esta providência seria do município e não da casa legislativa, salvo se a lei disciplinar de forma diferente.

O Ministério Público junto a esta Corte (Parecer nº 232/2020, peça 17) sugeriu, em preliminar, o não conhecimento da consulta e, em sendo essa superada, o conhecimento parcial, limitada ao questionamento 3, com o oferecimento de resposta nos seguintes termos: a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 593068 (Tema de Repercussão Geral nº 163) não se aplica aos servidores públicos efetivos do Município de Sapopema, tendo em vista a opção do ente federativo, por meio da Lei Municipal nº 734/2010, de extinção do Regime

Próprio de Previdência Social (RPPS) e consequente vinculação de seus agentes ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Com isso, os descontos de contribuição previdenciária deverão observar as disposições da Lei nº 8.212/1991, que disciplina de maneira exauriente a composição do salário de contribuição. Esclareça-se, por fim, que os servidores efetivos da municipalidade devem ser classificados como segurados obrigatórios do RGPS, na categoria "empregado", por aplicação analógica do artigo 12, inciso I, alínea "g", da Lei nº 8.212/1991.

É, naquilo que importa, o conciso relatório.

## 2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Consoante o apontado no opinativo ministerial, "há nítida vinculação da Consulta a caso concreto, o que viola o disposto no art. 311, V, do Regimento Interno, motivo pelo qual entende-se que a Consulta deveria ter seu conhecimento negado" (peça 17, fls. 3).

Razão assiste ao órgão ministerial, eis que a presente consulta pretende resolver questão originariamente submetida à entidade consulente por requerimento administrativo de seus servidores (peça 4), o que é, por si só, suficiente para o não conhecimento do expediente. No entanto, como também lembrado pelo Ministério Público de Contas, em razão do preceituado no artigo 311, § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITCEPR)<sup>1</sup>, é possível o conhecimento da consulta quando versar sobre caso concreto, hipótese em que a resposta será oferecida em tese.

Ainda que se possa conhecer da presente consulta com fundamento do referido parágrafo, ao que parece, o seu conhecimento ainda esbarra na regra contida no inciso III do artigo 311 do RITCEPR, qual seja:

Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

(...)

III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal.

A dúvida deve versar sobre a aplicação de dispositivos legais afetos à competência deste Tribunal de Contas, o que não é o caso dos autos.

De início, há que se pontuar que a presente consulta tem origem, como apontado na própria exordial, em decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário nº 593068 (rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 11/10/2018 e publicado em 22/03/2019), assim ementado:

Direito previdenciário. Recurso Extraordinário com repercussão geral. Regime próprio dos Servidores públicos. Não incidência de contribuições previdenciárias sobre parcelas não incorporáveis à aposentadoria.

<sup>1</sup> Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

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.

Cumpra-se explicitar que essa decisão se refere tão somente ao regime próprio de previdência de servidores públicos, não tendo relação com as regras prescritas para o Regime Geral de Previdência Social.

Isso é o que ressoa não apenas da ementa, mas também da delimitação do objeto da *quaestio iuris* submetida via recurso extraordinário ao STF, nas palavras do próprio relator do processo, Min. Luís Roberto Barroso, em sua literalidade:

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. Cuida-se, assim, de questão afeta ao regime próprio de previdência dos servidores públicos.

Assim, há que se considerar que ela se referia expressamente a regime próprio de previdência e os servidores da entidade consulente, Câmara de Vereadores do Município de Sapopema, se encontram vinculados ao Regime Geral de Previdência Social desde 2010, quando foi extinto o Regime Próprio de Previdência Social do município.

Se os servidores da entidade consulente se encontram sob a regência do RGPS, a resposta às indagações formuladas parte dos dispositivos constitucionais afetos, por óbvio, ao RGPS e a legislação federal correlata, notadamente a Lei nº 8.212, de 24/06/1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e o seu plano de custeio. Ou seja, não se está a falar de dispositivo legal sujeito à competência desta Corte, eis que os questionamentos orbitam no entorno da incidência de contribuição previdenciária em verbas de caráter transitório de servidores regidos pelo RGPS, o que tem claro impacto na futura percepção de benefício previdenciário pago pelo RGPS.

A própria consulente admite, implicitamente, que a solução das dúvidas passa pela análise de legislação federal afeta ao RGPS quando indaga em seu terceiro questionamento que:

Havendo previsão na Legislação Federal, que rege o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) da necessidade dos descontos previdenciários dos servidores públicos municipais, ainda assim os servidores com base no entendimento do STF teriam direito a restituição de alguma verba considerada "indevida", tais como, décimo terceiro, tempo de férias, adicional noturno e horas extras?

Destaco que, em outro expediente de consulta, onde se questionava situação afeta ao RGPS<sup>2</sup>, tive a oportunidade de deixar de receber o procedimento sob o seguinte argumento:

Contudo, (...), verifica-se que a matéria versada extrapola questão relacionada à simples aplicação de dispositivos legais, ingressando em universo de competência exclusiva do INSS, e não deste Tribunal de Contas.

Por derradeiro, há que se aquiescer como afirmado pelo órgão ministerial, que o feito nem mesmo se encontra instruído com um hígido parecer jurídico que enfrenta todas as dúvidas da consulente:

Ainda, o parecer jurídico juntado pela consulente (peça 5) foi elaborado visando à instrução de processo administrativo em trâmite na Câmara Municipal de Sapopema, e não há em tal documento análise e conclusão técnica a respeito das questões suscitadas neste expediente, o que denota descumprimento do art. 311, IV, do Regimento Interno".

Destarte, tendo em vista que a presente consulta deixou de observar os incisos III, IV e V do artigo 311 do RITCEPR, deixo de conhecê-la.

## 2.1 VOTO

Destarte, VOTO:

I) pelo não conhecimento da consulta formulada pelo Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE SAPOPEMA;

II) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do RITCEPR.

É o voto.

## 3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO

2 "1 - Servidor Público vinculado ao RGPS, que teve período de auxílio-doença e atualmente vinculado ao RPPS, pode ter o referido período de auxílio-doença certificado pelo INSS como tempo de contribuição, especialmente nos casos dos Estatutos dos Servidores reconhecer o período de gozo de auxílio-doença como tempo de contribuição do Estatuto do Servidor Público? 2 - Servidor Público vinculado ao RGPS, que teve período de gozo de auxílio-doença e atualmente vinculado ao RPPS e que teve CTC emitida antes da publicação da Lei nº 13.846/2019, com o período de auxílio doença regularmente reconhecido como tempo de contribuição à época da emissão, poderá ter o referido período de auxílio-doença certificado mantido pelo INSS como tempo de contribuição em caso de revisão de CTC especialmente nos casos dos Estatutos dos Servidores reconhecer o períodos de gozo de auxílio-doença como tempo de contribuição do Estatuto do Servidor Público?"

PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I - não conhecer da consulta formulada pelo Presidente da CÂMARA MUNICIPAL DE SAPOPEMA;

II - após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, determinar o encerramento do autos, nos termos do artigo 398 do RITCEPR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 13 de maio de 2021 – Sessão Virtual nº 7.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
**Conselheiro Relator**

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
**Presidente**