

ESTADO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA GERAL

Parecer Normativo nº001 /97
Processo nº 96134480-6
Origem: Procuradoria Geral do Estado
Procuradores: Maria José Fontenelle Barreira Araújo
Bomfim Cavalcante Carneiro
Valmir Pontes Filho

EMENTA: Quando a Constituição Federal de 1988, no art. 40, incisos I, parte final, II e III, alíneas "c" e "d", determina que as aposentadorias no Serviço Público, hipóteses ali indicadas, não de ser decretadas com proventos proporcionais ao tempo de serviço, cria, decerto, uma regra que atinge todas as parcelas componentes da remuneração do servidor público, as chamadas "vantagens pessoais", inclusive, ressalvada, tão-só, a progressão horizontal que, sendo um adicional de tempo de serviço, já corporifica em si, decorrentemente de sua própria natureza ôntica, a marca da proporcionalidade, na medida em que, como sabido, é uma gratificação calculada com observância do real tempo de serviço de cada servidor.

O Exmo. Sr. Procurador-Geral do Estado incumbiu-nos de exarar parecer acerca da questão da proporcionalidade dos proventos do servidor público que se aposenta naqueles casos nos quais a Constituição Federal indica devam assim ser calculados.

A razão do questionamento, informam-nos os autos, é que tem sido comum a dissensão entre os Procuradores da Consultoria-Geral quanto a essa matéria, momento em se tratando da incidência dessa proporcionalidade nos casos das chamadas "vantagens pessoais", pois alguns entendem não ser a regra aplicável quanto a elas, na medida em que configurariam gratificações marcadas pela intangibilidade, a partir da integração delas no patrimônio pessoal de cada servidor.

Como ponto de partida para nossa análise, chamemos à colação o art. 40, I, II e III, "c" e "d", e seu § 1º, da Carta Magna, que são os dispositivos regentes da matéria em sede constitucional:

*"Art. 40. O servidor será aposentado:
I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;
II - compulsoriamente, ao setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;
III - voluntariamente:
.....
c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;
d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.
§ 1º Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, "a" e "c", no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas."
(Grifamos).*

Como podemos ver, quatro são os tipos de aposentadorias que a Constituição Federal manda aplicar a regra da proporcionalidade dos proventos relativamente ao tempo de serviço respectivo. São elas: a decorrente de invalidez, desde que não ocasionada por acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei; a compulsória por implemento dos setenta anos de idade; e, por último, as voluntárias aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher e aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta anos, se mulher, independentemente de qual seja o tempo de serviço prestado.

O que nos é dado perceber, numa leitura atenta do texto constitucional que disciplina a questão, é que a regra geral em se tratando de aposentadoria no Serviço Público, ressalvadas, evidentemente, as hipóteses decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa e incurável e, ainda, as situações que venham a ser definidas em lei complementar, tal qual admite o § 1º do art. 40, é a da proporcionalidade dos proventos tendo em vista o tempo de serviço de cada servidor. Perfazendo ele o tempo mínimo fixado para a inatividade, trinta e cinco anos de serviço, se homem, trinta anos, se mulher, geralmente, os proventos serão integrais. Abaixo disso, aplica-se a tabela proporcional que cada Ente Federado adota.

Poderia ser diferente? Parece-nos que não. Nada mais justo que assim seja. Laborou com muito acerto o constituinte ao ditar que a regra a ser aplicada relativamente aos proventos da aposentadoria seria a proporcionalidade ao tempo de serviço, partindo-se da integralidade, que é, afinal, uma forma de proporção (100%) até atingir percentagens menores, a medida que o tempo de serviço diminui. O importante e juridicamente coerente é que a relação "proventos/tempo de serviço" seja sempre observada.

Ora, examinando-se o texto constitucional não conseguimos vislumbrar nele exceção à aplicação da regra da proporcionalidade relativamente aos proventos, ou seja, quanto a incidência dela nas parcelas vencimentais de sua composição. As ressalvas ali insculpidas - importa destacar - pertinem, tão-só, às situações e casos de aposentança. No que diz respeito aos proventos a serem atribuídos ao servidor, é dizer, às verbas (vantagens), propriamente ditas, não existe qualquer ressalva. A proporcionalidade as atinge de forma absoluta - digamos assim -, eis que só é possível pensar em integralidade de proventos nos casos das aposentadorias voluntárias por tempo de serviço, ou seja, quando o servidor completa aquele tempo mínimo de serviço para aposentar-se com essa garantia, normalmente aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, e as ditas especiais, a do professor, *verbi gratia*, que se aposenta aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher ou naqueles casos excepcionais de aposentadoria, a saber: invalidez decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional, doença grave, contagiosa ou incurável, nesses casos independentemente de qual seja o tempo de serviço, valendo registrar que a Constituição da República admite, ainda, que lei complementar indique outras exceções ao disposto no inciso III, letras "a" e "c", quando se tratar de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas (§ 1º do art. 40).

Quer dizer, a matéria relativa às aposentadorias que devem ser decretadas com proventos proporcionais ao tempo de serviço do servidor público está resolvida e de forma muito clara em sede constitucional.

O constituinte não deixou margens para dúvidas. Foi taxativo: quando o servidor público se aposenta os seus proventos, nos casos indicados, devem ser fixados proporcionalmente ao seu tempo de serviço. É dizer, pode ser integral se ele tiver atingido o tempo de serviço mínimo ou não integral (proporcional) se o seu tempo de serviço for menor que o mínimo exigido caso a caso, porque a integralidade foi reservada para hipóteses identificadas de aposentadoria, hipóteses estas que ele cuidou de indicar expressamente.

E o que vem a ser proventos? Nada mais nada menos do que a remuneração que o servidor público ao se aposentar passa a perceber. Quando na "ativa" o servidor percebe vencimentos, genericamente falando, que seria o somatório do vencimento-base do cargo e demais vantagens (gratificações e adicionais). Aquelas verbas vencimentais legalmente percebíveis quando ele ingressa na inatividade se transmudam em proventos, que é a remuneração própria dos aposentados.

Quer dizer, proventos são, afinal, todas as parcelas vencimentais incorporadas pelo servidor quando da sua aposentadoria, e quanto a elas não fazemos qualquer distinção. Após a incorporação dessas "parcelas vencimentais" nos proventos são elas tecnicamente passíveis de serem calculadas proporcionalmente, sem qualquer embargo, a nosso ver, mesmo aquelas ditas "vantagens pessoais".

E por que não seria? Onde está dito que essa ou aquela parcela componente dos proventos, tendo determinado caráter, deverá ficar fora da regra da proporcionalidade? A Constituição da República não contempla qualquer ressalva nesse sentido. Muito pelo contrário, afirma a proporcionalidade dos proventos nos casos que indica de forma resolva e sem abrigar exceção.

Parece-nos que a dúvida, *in casu*, só existe hoje porque o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado do Ceará - Lei nº 9.826, de 14.05.74 -, um diploma legal anterior à Constituição Federal de 1988, portanto, prescrevia no seu art. 156, § 1º, que a proporcionalidade dos proventos na aposentadoria seria obtida aplicando-se determinados percentuais sobre o vencimento do cargo. E dizia mais esclarecedor, ainda, no seu § 2º, que o "provento proporcional assim calculado será acrescido das vantagens que, por lei, lhe devam ser incorporadas".

Ora, essa estranha forma de aplicar a proporcionalidade de proventos de uma aposentadoria, antes acolhida neste Estado face a existência de autorização legal, não mais pode ser utilizada porque o dispositivo estatutário estadual em comento, colidindo de frente com o regramento adotado pela Constituição Federal de 1988 (Estadual de 1989, também), não logrou ser recepcionado por ela e sendo assim não pode mais ser invocado para dar suporte a interpretação desse jaez.

O ordenamento constitucional vigente não admite que os proventos de uma aposentadoria quando devam ser proporcionais sejam calculados assim só numa parte da remuneração percebida pelo servidor público. Quando a Constituição determina que a proporcionalidade ao tempo de serviço seja aplicada sobre os proventos, em determinados casos, não contemporiza, está desejando, realmente, que a remuneração desses servidores que se aposentam nessas hipóteses seja proporcional mesmo, em toda a sua composição, o que é plenamente justificável sob todos os ângulos.

Diferente é que não poderia ser, porque se não fora assim não faria o menor sentido autorizar a aposentadoria precoce nessas circunstâncias, como é o caso, *v. g.*, das inativações para quem completa sessenta e cinco anos de idade, se homem, ou sessenta, se mulher, independentemente do tempo de serviço prestado. Ora, como poderíamos imaginar alguém se aposentando com cinco anos de serviço, ou até menos, e passar a perceber algumas parcelas dos proventos integrais e outras não. Isso seria um despropósito, um descalabro, a desdúvidas. Inaceitável, mesmo.

Quem se aposenta com um tempo de serviço menor do que aquele mínimo exigido deve, de fato, vencer remuneração correspondente ao seu tempo de trabalho. O incompreensível seria o contrário, *data venia*.

A integralidade de proventos, tirante aqueles casos relacionados com alguns tipos de moléstias graves, é absolutamente incompatível com a inativação.

precoces. O servidor público que se inativa antes do tempo só pode, com efeito, perceber proventos proporcionais. Isso é o consectário do mandamento constitucional.

No concerto da remuneração dos servidores públicos do Estado do Ceará a única parcela sobre a qual não deverá incidir a proporcionalidade, a nosso ver, é o adicional de tempo de serviço, entre nós conhecido como Progressão Horizontal, tendo em vista que ele em si mesmo já observa isso, na medida em que se destina a gratificar o servidor pelo tempo de serviço real que ele prestou ao Serviço Público, ou seja, os quinquênios de trabalho, exatamente.

Quer dizer, não é que essa vantagem (Progressão Horizontal) esteja sendo excluída da regra da proporcionalidade, portanto.

Não. Decerto que não.

O que queremos destacar é que já sendo ela uma gratificação proporcional ao tempo de serviço do servidor, pela sua própria natureza, resta atendida a vantagem constitucional, assim.

E não venham argumentar que a chamada "vantagem pessoal" resultante da incorporação da representação de um cargo em comissão exercido ao longo dos anos também teria essa característica, é dizer, seria uma gratificação atribuída em face do tempo de serviço, porque isso não procede.

Em verdade, tais "vantagens pessoais", mais precisamente aquelas previstas nas Leis nºs 10.670, de 04.06.82, 11.171, de 10.04.86 e 11.847, de 28.08.91, não são atribuíveis em decorrência do tempo de serviço, são gratificações que o servidor público estadual faz jus pelo fato de ter exercido posição comissionada. O tempo de exercício nessas posições constitui um requisito, dentre tantos, exigido para sua concessão, mas, após isso torna-se dado totalmente desvinculado da natureza dessa vantagem. Ela nada tem de proporcional ao tempo de serviço, nem mesmo quando ela é atribuída fracionadamente. É gratificação de exercício - podemos até assim qualificá-la -, mas nunca adicional de tempo de serviço.

Isto posto, somos porque a proporcionalidade que a Constituição da República manda aplicar nas aposentadorias precoces, sejam elas voluntárias ou compulsórias, atinge os proventos como um todo, as vantagens ditas pessoais, também, devendo, no entanto, ser considerado que o adicional de tempo de serviço, a Progressão Horizontal, entre nós, já constitui vantagem proporcional para esse efeito, como demonstrado.

É o nosso parecer, que submetemos à consideração superior.

Consultoria-Geral, em Fortaleza-CE., aos 06 de janeiro de 1997.

Maria José Fontenelle Barreira Araújo
Procuradora do Estado
Bomfim Cavalcante Carneiro
Procurador do Estado
Valmir Pontes Filho
Procurador do Estado

DESPACHO

Com a edição do presente parecer, preciso, correto, claro e bem traçado, entendemos solucionada a dissensão acerca do tema, já que, sendo normativo, deverá ser obedecido, não só pelos Procuradores integrantes desta Consultoria Geral, mas por toda a Administração Estadual.

De agora por diante, pois, as aposentadorias especificadas no art. 40, C.F., incisos I, (parte final), II e III, alíneas "c" e "d", deverão ser igualmente tratadas, quanto aos cálculos proporcionais dos proventos, ressalvada, apenas, a progressão horizontal.

Assim, aprovamos o parecer, submetendo-o ao crivo do Exmo. Sr. Procurador Geral do Estado, que, aceitando-o, remeterá ao Exmo. Sr. Governador, para efeito de considerá-lo normativo, publicando-o, enfim para que seja devidamente seguido.

Solicitamos, no ensejo, ao Exmo. Procurador Geral do Estado, a remessa de cópias do posicionamento às Secretarias de Estado e ao egrégio Tribunal de Contas.

Maria do Socorro Demétrio Ximenes
Procurador Chefe da Consultoria Geral

DESPACHO

De acordo com o bem lançado Parecer dos eminentes Procuradores Drs. Maria José Fontenelle Barreira Araújo, Bomfim Cavalcante Carneiro e Valmir Pontes Filho, que conclui serem proporcionais os proventos relativos às aposentadorias precoces, voluntárias ou compulsórias, incluindo-se as chamadas "vantagens pessoais". Excepcionou-se apenas vantagem que, por sua própria natureza, já traduz a proporcionalidade devida, como sucede com "progressão horizontal por tempo de serviço".

Tendo em vista o interesse de se conferir efeito normativo (vinculante) ao Parecer, submetendo-o à consideração do Excelentíssimo Senhor governador do Estado.

Ao Gabinete do Governador.
Fortaleza, 21 de janeiro de 1997.

Raul Araújo Filho
PROCURADOR GERAL DO ESTADO, em exercício

Acato o PARECER
DANDO CARÁTER NORMATIVO
Gabinete do Governador em Fortaleza, 06 de fevereiro de 1997

Tasso Ribeiro Jereissati
GOVERNADOR DO ESTADO

ESTADO DO CEARÁ PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA-GERAL

Parecer nº 002 /96
Processo nº 0975/92-PGE
Origem: Secretaria da Cultura e Desporto
Interessada: Cosmanete Mourão Rebouças Chagas
Procurador: Bomfim Cavalcante Carneiro

EMENTA: A "gratificação pela execução de trabalho em condições especiais, inclusive com risco de vida ou saúde", tal qual configurada no plano legal local, sendo uma típica vantagem propter laborem, somente é percebível, via de regra, enquanto em atividade o servidor público e subsistente a causa que lhe determina o pagamento, ou seja, o risco efetivo ou potencial à vida ou à saúde dele.

Por isso, a incorporabilidade desse tipo remuneratório aos proventos da inatividade tem como pressupostos: a sua percepção regular e, concomitantemente, uma indispensável autorização legal, específica e expressa; contemplação não constante, in casu, na Lei nº 8.484, de 13.06.66, diploma legal conferidor dessa gratificação para a aposentanda.

Sob nosso exame mais uma vez o processo acima referenciado que cuida da aposentadoria voluntária por tempo de serviço de Cosmanete Mourão Rebouças Chagas, Agente de Administração, Ref. 16, da lotação da Secretaria da Cultura e Desporto.

Sobre a aposentança esta Procuradoria já teve a oportunidade de se manifestar mais de uma vez, conforme se pode ver às fls. 25, 42 e 63 dos autos.

O e. Tribunal de Contas do Estado, por sua vez, fez o processo retornar à repartição de origem seguidamente para: a) comprovação da regularidade da parcela correspondente à gratificação de tempo integral; e b) inclusão nos proventos da gratificação de incentivo profissional de que tratava a Lei nº 12.287/94.

No que diz respeito ao regime de tempo integral a SECULT fez a juntada do ato que designou a servidora para trabalhar sob esse regime. Quanto à gratificação de incentivo profissional é questão prejudicada, eis que se trata de vantagem extinta e incorporada ao vencimento-base de quem a percebia pelo PCC da Lei nº 12.386/94, do qual a aposentanda é optante.

Ocorre que ao analisarmos, mais detidamente, o presente processo constatamos que existe a pretensão de se fazer a incorporação da gratificação de risco de vida ou saúde aos proventos da aposentadoria. Pedimos vênias para discordar dessa providência, pelas razões a seguir detalhadas.

É que, a bem da verdade, a gratificação de risco de vida ou saúde é uma vantagem não incorporável por natureza. Sendo uma gratificação propter laborem somente é percebível, em tese, enquanto subsistirem as causas que determinam o seu pagamento, ou seja, o risco efetivo ou potencial à vida ou à saúde do servidor.

Quando não encontramos expressa estipulação legal em contrário o seu pagamento cessará, naturalmente, cessados que sejam os motivos que a ensejam. Sendo assim, basta, por exemplo, que o servidor pare de trabalhar sob as condições de nocividade que motivaram a concessão da gratificação para que ela não seja mais devida. É por isso que, via de regra - repetimos -, esse tipo de vantagem não é passível de incorporação nos proventos da disponibilidade e da aposentadoria e nem, tampouco, objeto de extensão aos inativos sob o fundamento de que estaria sendo percebida pelos servidores da atividade, ou seja, em razão daquele comando constitucional contido no § 4º do art. 40 da Constituição Federal de 1988 (§ 4º do art. 168 da Constituição Estadual).

Costumamos dizer que o que se admite, mesmo que isso constitua, a nosso ver, uma agressão à natureza ôntica do tipo vencimental, é que o legislador, por pura "liberalidade", como tão bem anota Hely Lopes Meirelles (in Direito Administrativo Brasileiro, 21ª ed., Malheiros, p. 411), confira-lhe a característica de permanência e contemple sua incorporabilidade para aqueles servidores que se encontrem na titularidade de sua regular percepção.

Mas para que isso possa acontecer - gizamos - o mínimo que se exige é que essa autorização de incorporação (violentadora da natureza da gratificação) esteja prevista de forma expressa em lei. Importa ressaltar: essa autorização há de ser conferida pela lei e não por um decreto, eis que todos sabem, o decreto não é investido dessa força normativa; felizmente.

In casu, a lei concessora do benefício remuneratório para a aposentanda é a Lei nº 8.484, de 13.06.66 que somente autorizava o seu pagamento para os servidores ditos ativos.

A legislação estadual que lhe segue, de um modo geral (o Estatuto dos Funcionários Cíveis do Estado, ainda vigente, inclusive), somente prevê o pagamento dessa gratificação para quem se encontra trabalhando sob as condições de nocividade.

É essa a natureza da gratificação de risco de vida e saúde, uma típica vantagem propter laborem, sendo, pois, absolutamente natural que seja negada a sua incorporabilidade nos proventos.