

PROCESSO Nº : 20.979-1/2009

**INTERESSADO : INSTITUTO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS
SERVIDORES DE RONDONÓPOLIS**

ASSUNTO : CONSULTA

RELATOR : CONSELHEIRO CAMPOS NETO

PARECER Nº : 088/2010

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Josemar Ramiro e Silva, Diretor Executivo do Instituto Municipal de Previdência Social dos Servidores de Rondonópolis, por meio da qual solicita deste Tribunal de Contas orientação quanto à distinção dos institutos do vencimento, vencimentos e remuneração, e de sua relação com a base de cálculo das contribuições previdenciárias e com o valor dos benefícios de licença para tratamento de saúde, licença maternidade e auxílio doença, nos seguintes termos:

Destarte, quanto ao supra esposado, questiona-se qual a distinção dos institutos do **VENCIMENTO, VENCIMENTOS e REMUNERAÇÃO** no entendimento do C. TCE/MT e, qual deverá ser aplicado quando dos descontos da contribuição previdenciária?

E quanto ao **servidor sob licença para tratamento de saúde, licença maternidade e auxílio-doença**, qual o direito que lhe assiste: A percepção da sua **REMUNERAÇÃO**, do seu **VENCIMENTO**, dos seus **VENCIMENTOS** ou tão somente a soma das verbas que compõem a sua **REMUNERAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA**?

Registra-se que a presente consulta já foi objeto de análise pela Consultoria Técnica, no exercício de 2009, e pelo Ministério Público de Contas, sendo que, por solicitação do Conselheiro relator, o processo retornou a esta Consultoria Técnica para reanálise.

Os requisitos de admissibilidade da presente consulta já foram objeto de análise, conforme Pareceres 146/2009/CT e 891/2010/MPC, motivo pelo qual tais requisitos não serão analisados no presente parecer.

No parecer 146/2009, a Consultoria Técnica examinou o mérito das questões suscitadas pelo consulente, concluindo pela sugestão de inserção dos seguintes verbetes na Consolidação de Entendimentos Técnicos:

Resolução de Consulta nº ____/2009. Pessoal. Remuneração. Forma de remuneração. Distinção entre remuneração, vencimentos e vencimento.

- 1- Remuneração, em sentido amplo, é gênero no qual incluem todas as demais espécies de remuneração. Em sentido estrito, remuneração é o vencimento do cargo efetivo acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei;
- 2- Vencimentos (no plural) é sinônima de remuneração;
- 3- Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício no cargo público, com valor fixado em lei.

Resolução de Consulta nº ____/2009. Previdência. Contribuição. Base de contribuição nos termos da lei do ente federativo.

A lei do ente federativo definirá as parcelas que comporão a base de cálculo da contribuição, podendo prever que a inclusão das parcelas pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança, de cargo em comissão ou de outras parcelas temporárias de remuneração, será feita mediante opção expressa do servidor, inclusive quando pagas por ente cessionário, nos termos da Orientação Normativa SPS nº 02, de 31 de março de 2009.

Percebe-se que o verbete proposto pela Consultoria Técnica responde a primeira questão levantada pelo consulente, referente à diferença entre os institutos da remuneração, vencimentos e vencimento, e a composição da base de cálculo da

contribuição previdenciária, porém não responde ao segundo questionamento, concernente ao valor de referência para concessão dos benefícios de licença para tratamento de saúde, licença-maternidade e auxílio-doença.

Nesse contexto, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 891/2010, de lavra do Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho, procurou integrar o verbete proposto pela Consultoria Técnica, de forma a responder à questão sobre o valor de referência para concessão dos benefícios de licença para tratamento de saúde, licença maternidade e auxílio-doença, ao mesmo tempo que excluiu parte do verbete proposto pela Consultoria Técnica que dispunha sobre a composição da base de cálculo das contribuições previdenciárias, sem apresentação de verbete substitutivo.

A seguir, transcreve-se a proposta de Resolução de Consulta formulada pelo Ministério Público de Contas no Parecer 891/2010:

Resolução de Consulta nº ____/2010. Pessoal. Remuneração. Forma de remuneração. Distinção entre remuneração, vencimentos e vencimento. Licença de servidor público para tratamento da própria saúde e licença à gestante ou à adotante. Licença-maternidade pelo período de 180 (cento e oitenta) dias. Auxílio-doença ao empregado público.

1- Remuneração, em sentido amplo, é gênero no qual incluem todas as demais espécies de remuneração. Em sentido estrito, remuneração é o vencimento do cargo efetivo acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei;

2- Vencimentos (no plural) é sinônima de remuneração;

3- Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício no cargo público, com valor fixado em lei.

4- Tanto a licença de servidor público para tratamento da própria saúde como a licença à gestante ou à adotante dá ao agente público o direito ao recebimento de sua remuneração.

5- A licença-maternidade deve ser concedida por 180 (cento e oitenta) dias, tanto à gestante servidora pública quanto à empregada pública.

5- O auxílio-doença, devido ao empregado público regido pela CLT, consistirá numa renda mensal correspondente a 91% (noventa e um por cento) do salário-de-benefício, inclusive o decorrente de acidente do trabalho. Outrossim, não incide contribuição previdenciária sobre os valores percebidos a título de auxílio-doença, inclusive a remuneração paga pelo empregador ao empregado, durante os primeiros dias do benefício, uma vez que tal verba não tem natureza salarial.

Diante desses fatos, o Conselheiro relator determinou o retorno do processo a esta Consultoria Técnica para sua reanálise à luz do artigo 1º, incisos I a III da Lei Federal 8.852/94, das determinações contidas nas súmulas 207 do STF e 688 do STJ, e da jurisprudência das Cortes Superiores (ADI 1659-6/97, Agravo 1212894, PR 2009/0151766-3 STJ).

É o relatório.

1. DO MÉRITO

1.1. Introdução

Preambularmente à reanálise da consulta, deve-se registrar que as duas questões suscitadas pelo consulente encerram três pontos distintos, a saber: a) conceito e diferença dos institutos de remuneração, vencimentos e vencimento; b) composição da base de cálculo da contribuição previdenciária por remuneração, vencimentos ou vencimento; c) valor dos direitos ou benefícios de licença para tratamento de saúde, licença maternidade e auxílio-doença concedidos com base na remuneração, vencimentos, vencimento ou salário de contribuição.

A resposta da Consultoria Técnica constante do Parecer 146/2009 tratou dos dois primeiros pontos, ao passo que a posição do Ministério Público abarcou apenas o primeiro e último pontos.

Verifica-se, assim, que tanto a proposta de verbete da Consultoria Técnica, quanto a do Ministério Público de Contas, merecem ser complementadas.

1.2. Distinção entre remuneração, vencimentos e vencimento

Do cotejo das propostas de verbete constantes dos pareceres da Consultoria Técnica e do Ministério Público de Contas, infere-se que há um consenso em relação aos conceitos e diferenças entre os institutos de remuneração, vencimentos e vencimento, nos seguintes termos:

- 1- Remuneração, em sentido amplo, é gênero no qual incluem todas as demais espécies de remuneração. Em sentido estrito, remuneração é o vencimento do cargo efetivo acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei;
- 2- Vencimentos (no plural) é sinônimo de remuneração;
- 3- Vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício no cargo público, com valor fixado em lei.

Nota-se que as parcelas que compõem a remuneração, os vencimentos e o vencimento podem variar conforme a legislação de cada ente e a finalidade de cada norma, de forma que os conceitos propostos acima representam uma concepção geral emprestada àqueles institutos pela doutrina.

É de se destacar que a sugestão de verbete transcrita acima encontra-se de acordo com os conceitos delineados nos arts. 40 e 41 da Lei nº 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, segundo os quais o “vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei” e a “remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei”, conceitos esses geralmente albergados pela legislação dos demais entes, a exemplo do disposto na Lei Complementar Estadual

nº 04/1990.

Registra-se que o Conselheiro relator solicitou a análise da matéria à luz do disposto nos incisos I a III do art. 1º da Lei nº 8.852/94, que regulamenta, no âmbito da União, a aplicação dos arts. 37, incisos XI e XII, e art. 39, § 1º, da Constituição Federal, prescrevendo que:

Art. 1º Para os efeitos desta Lei, a retribuição pecuniária devida na administração pública direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União compreende:

I - como vencimento básico:

- a) a retribuição a que se refere o art. 40 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, devida pelo efetivo exercício do cargo, para os servidores civis por ela regidos; (Vide Lei nº 9.367, de 1996)
- b) o soldo definido nos termos do art. 6º da Lei nº 8.237, de 30 de setembro de 1991, para os servidores militares;(Revogado pela Medida Provisória nº 2.215-10, de 31.8.2001)
- c) o salário básico estipulado em planos ou tabelas de retribuição ou nos contratos de trabalho, convenções, acordos ou dissídios coletivos, para os empregados de empresas públicas, de sociedades de economia mista, de suas subsidiárias, controladas ou coligadas, ou de quaisquer empresas ou entidades de cujo capital ou patrimônio o poder público tenha o controle direto ou indireto, inclusive em virtude de incorporação ao patrimônio público;

II - como vencimentos, a soma do vencimento básico com as vantagens permanentes relativas ao cargo, emprego, posto ou graduação;

III - como remuneração, a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, nestas compreendidas as relativas à natureza ou ao local de trabalho e a prevista no art. 62 da Lei nº 8.112, de 1990, ou outra paga sob o mesmo fundamento, sendo excluídas: [...]

(verbas de natureza indenizatória)

Percebe-se que as disposições da Lei nº 8.852/94 guardam equivalência com a proposta de verbete delineada acima, de forma que o conceito de remuneração previsto na lei corresponde ao conceito de remuneração em sentido amplo previsto na proposta de verbete, e o conceito legal de vencimentos confere com o conceito de remuneração em sentido estrito previsto da referida proposta.

Não obstante essa equivalência de conceitos, deve-se levar em conta que as parcelas que integram os referidos institutos podem variar conforme a legislação específica de cada ente e a finalidade de cada norma. Assim, por exemplo, o décimo-terceiro salário é excluído do conceito de remuneração previsto na Lei nº 8.852/94 (art. 1º, III, f), porém compõe o conceito de remuneração previsto na legislação que estabelece o regime jurídico dos servidores públicos da União (art. 41 da Lei nº 8.112/90).

Além do mais, esses conceitos não são uniformes, em muitas vezes, na legislação do próprio ente, a exemplo do que prescreve os arts. 95 e 98 da Lei Complementar 04/1990 (Estatuto dos Servidores do Estado de Mato Grosso), que, ao dispor do direito a férias remuneradas e do terço constitucional de férias, ora fala em remuneração, ora em vencimento, não havendo dúvidas de que o direito do servidor, nesse caso, refere-se à remuneração.

Por isso, entende-se necessária a revisão dos termos da proposta de verbete a fim de delinear conceitos generalistas acerca daqueles institutos, ressaltando, ao mesmo tempo, a necessidade de se observar as peculiaridades constantes da legislação específica de cada ente.

Sendo assim, propõe-se verbete nos seguintes termos:

As parcelas que compõem os institutos de vencimento, vencimentos e remuneração podem variar conforme definição prevista em cada lei

específica, porém, em termos gerais, tais institutos podem ser conceituados da seguinte forma: (a) vencimento é a retribuição pecuniária básica pelo exercício de cargo ou emprego públicos, com valor fixado em lei; (b) vencimentos (no plural), ou remuneração em sentido estrito, é a soma do vencimento básico com as vantagens pecuniárias permanentes relativas ao cargo ou emprego públicos; (c) remuneração, em sentido amplo, é o gênero no qual se incluem todas as demais espécies de remuneração, compreendendo a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, com exceção das verbas de caráter indenizatório.

1.3. Composição da base de cálculo das contribuições previdenciárias

O segundo tema, suscitado ainda na primeira questão proposta pelo consultante, refere-se à base de cálculo das contribuições previdenciárias devidas ao regime próprio de previdência social dos servidores públicos, especificamente se essa base de cálculo seria composta pela remuneração, vencimentos ou vencimento do servidor.

Em relação a este tema, a Lei Nacional nº 9.717/98, que dispõe sobre a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos de todos os entes federativos, prescreveu, em seu art. 1º, inciso II, que o financiamento dos regimes próprios de previdência se dá mediante recursos provenientes do respectivo ente e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas.

Embora tenha tratado do regime de financiamento da previdência dos servidores públicos, a aludida lei não especificou a base de cálculo das contribuições previdenciárias, a qual deve ser definida pela legislação de cada ente, nos termos da competência prevista no art. 149 da Constituição Federal, *verbis*:

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais,

de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

Por outro lado, não se pode olvidar que a Lei nº 9.717/98 estabeleceu limites expressos para composição dos benefícios previdenciários, os quais, em razão do princípio da contributividade, materializado no art. 40 da CF, acaba por limitar, por via reflexa, a composição da base de cálculo das contribuições previdenciárias.

A fim de exemplificar essa questão, cita-se o disposto no art. 1º, inciso X, da aludida Lei, segundo o qual é vedado:

[...] 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 [...]

Ora, se é vedada a inclusão de tais parcelas no cálculo dos benefícios previdenciários, da mesma forma seria vedada a incidência da contribuição previdenciária sobre essas parcelas, pois, pelo princípio da contributividade, o servidor só leva para inatividade as parcelas remuneratórias sobre as quais tenha contribuído.

Nessa linha, o Ministério da Previdência Social, no âmbito do poder regulamentar

que lhe foi conferido pelo art. 9º da Lei nº 9.717/98, estabeleceu os parâmetros gerais para definição da base de cálculo da contribuição previdenciário aos regimes próprios de previdência social, nos termos do art. 29 da Orientação Normativa SPS nº 02/09, *verbis*:

Art. 29. A lei do ente federativo definirá as parcelas da remuneração que comporão a base de cálculo da contribuição, podendo prever que a inclusão das parcelas pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança, de cargo em comissão, ou de outras parcelas temporárias de remuneração, será feita mediante opção expressa do servidor, inclusive quando pagas por ente cessionário.

§ 1º Os segurados ativos contribuirão também sobre o décimo terceiro salário, bem como sobre os benefícios de salário-maternidade e auxílio-doença, e os inativos e pensionistas sobre a gratificação natalina ou abono anual.

§ 2º O ente federativo contribuirá sobre o valor de auxílio-doença e repassará os valores devidos à unidade gestora do RPPS durante o afastamento do servidor, salvo se a lei local expressamente excluir o benefício da base de cálculo contributiva do ente.

§ 3º Não incidirá contribuição sobre o valor do abono de permanência de que trata o art. 86.

§ 4º Quando o pagamento mensal do servidor sofrer descontos em razão de faltas ou de quaisquer outras ocorrências, a alíquota de contribuição deverá incidir sobre o valor total da remuneração de contribuição prevista em lei, relativa à remuneração mensal do servidor no cargo efetivo, desconsiderados os descontos. (Redação dada pela Orientação Normativa SPS nº 03, de 04/05/2009)

§ 5º Havendo redução de carga horária, com prejuízo de remuneração, a base de cálculo da contribuição não poderá ser inferior ao valor do salário

mínimo.

§ 6º Incidirá contribuição de responsabilidade do segurado, ativo e inativo, do pensionista e do ente sobre as parcelas que componham a base de cálculo, pagas retroativamente em razão de determinação legal, administrativa ou judicial, observando-se que: [...]

Diante dessas considerações, infere-se que a base de cálculo das contribuições previdenciárias não corresponde aos termos exatos dos conceitos de remuneração, vencimentos ou vencimento, previstos na legislação que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos, mas será composta pelas parcelas remuneratórias previstas na legislação que institui o respectivo regime próprio de previdência social.

Nesses termos, cita-se o exemplo da Lei Federal nº 10.887/2004, que, apesar de dispor de normas gerais de previdência aplicáveis a todos os entes, estabelece, em seu art. 4º, a base de cálculo das contribuições previdenciárias aplicável exclusivamente para União, *verbis*:

Art. 4º A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de 11% (onze por cento), incidente sobre a totalidade da **base de contribuição**.

§ 1º **Entende-se como base de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, excluídas:**

- I - as diárias para viagens;
- II - a ajuda de custo em razão de mudança de sede;
- III - a indenização de transporte;
- IV - o salário-família;

V - o auxílio-alimentação;

VI - o auxílio-creche;

VII - as parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho;

VIII - a parcela percebida em decorrência do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança; e

IX - o abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

§ 2º O servidor ocupante de cargo efetivo poderá optar pela inclusão na base de contribuição de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho, do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança, para efeito de cálculo do benefício a ser concedido com fundamento no art. 40 da Constituição Federal e art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, respeitada, em qualquer hipótese, a limitação estabelecida no § 2º do art. 40 da Constituição Federal.

Reitera-se que o dispositivo transcrito acima corresponde à definição da base de cálculo da contribuição previdenciária no âmbito do regime próprio de previdência social da União, não se aplicando aos demais entes federativos, os quais possuem competência legislativa para definir a base de cálculo dos respectivos regimes próprios de previdência.

Enfim, opina-se pela manutenção do verbete proposto pela Consultoria Técnica no Parecer 146/2009, com as seguintes adequações:

A base de cálculo das contribuições previdenciárias não se confunde com os conceitos de remuneração, vencimentos ou vencimento, uma vez que cabe à lei do ente federativo definir as parcelas que comporão a base de cálculo da contribuição, podendo prever que a inclusão das parcelas pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança, de cargo em

comissão ou de outras parcelas temporárias de remuneração, será feita mediante opção expressa do servidor.

Complementarmente a essas considerações, cumpre verificar o tratamento dispensado ao terço constitucional de férias sob o enfoque da incidência da contribuição previdenciária, uma vez que no Parecer nº 891/2010 do Ministério Público de Contas consta conclusão de que a referida parcela integraria a base de cálculo das contribuições previdenciárias, e, em razão disso, o relator determinou a reanálise da matéria em face da jurisprudência dos Tribunais Superiores, em especial do AI 1.212.894-PR do STJ.

Preliminarmente à reanálise da matéria, deve-se registrar que a incidência ou não de contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias não é o tema central das indagações suscitadas pelo consultante, que se restringem em saber se a base de cálculo das contribuições é composta pela remuneração, vencimentos ou vencimento dos servidores. Por outro lado, o esclarecimento dessa questão torna-se necessário para não gerar interpretação diferente da que predomina na jurisprudência.

De fato, o entendimento do STJ vinha caminhando no sentido de que o terço constitucional de férias integraria o conceito de remuneração, logo, estaria sujeito à incidência da contribuição previdenciária, conforme precedente citado pelo Ministério Público de Contas (Resp 731.132/PE – STJ).

Porém, em recente decisão proferida em Incidente de Uniformização de Jurisprudência, o STJ realinhou sua jurisprudência em consonância com a posição sedimentada no Supremo Tribunal Federal, segundo a qual a contribuição previdenciária não incide sobre o terço constitucional de férias, em razão de tal vantagem deter natureza indenizatória e não se incorporar à remuneração do servidor para fins de aposentadoria (PETIÇÃO Nº 7.296/PE – STJ), entendimento esse que foi mantido no AI 1.212.894-PR.

Nesse sentido, esta Corte de Contas, atenta à uniformização da jurisprudência dos Tribunais Superiores, entendeu, em processo de consulta, pela não incidência de

contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias, conforme Resolução de Consulta nº 35/2010, *verbis*:

Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso. Consulta. Previdência. Contribuição. Terço constitucional de férias. Natureza indenizatória. Não incidência. Possibilidade de devolução de contribuição retida indevidamente. **1) Não há incidência de contribuições previdenciárias sobre o terço constitucional de férias, uma vez que tal vantagem detém natureza indenizatória e não se incorpora à remuneração do servidor para fins de aposentadoria.** 2) O servidor tem direito à devolução dos valores retidos ilegalmente, devidamente corrigidos, que poderá ser concedida mediante pedido de restituição, desde que comprovada a retenção indevida e observado o prazo decadencial de cinco anos para pleitear a restituição, contados do momento do pagamento indevido da contribuição.

1.4. Valor dos direitos ou benefícios de licença para tratamento de saúde, licença maternidade e auxílio-doença

No que tange ao presente ponto, o consulente indaga se os direitos ou benefícios de licença para tratamento de saúde, licença maternidade e auxílio-doença são concedidos com base na remuneração, vencimentos, vencimento ou salário de contribuição do servidor.

Registra-se que a Consultoria Técnica não respondeu este questionamento por meio do Parecer 146/2009, enquanto que o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 891/2010, procurou integrar o verbete proposto pela Consultoria Técnica, nos seguintes termos:

4- Tanto a licença de servidor público para tratamento da própria saúde como a licença à gestante ou à adotante dá ao agente público o direito ao

recebimento de sua remuneração.

5- A licença-maternidade deve ser concedida por 180 (cento e oitenta) dias, tanto à gestante servidora pública quanto à empregada pública.

6- O auxílio-doença, devido ao empregado público regido pela CLT, consistirá numa renda mensal correspondente a 91% (noventa e um por cento) do salário-de-benefício, inclusive o decorrente de acidente do trabalho. Outrossim, não incide contribuição previdenciária sobre os valores percebidos a título de auxílio-doença, inclusive a remuneração paga pelo empregador ao empregado, durante os primeiros dias do benefício, uma vez que tal verba não tem natureza salarial.

Antes de adentrar na análise da matéria cumpre mencionar a diferença entre os direitos dos servidores decorrentes do regime jurídico ao qual estejam vinculados e os benefícios previdenciários a serem pagos pelo respectivo regime próprio de previdência social.

Para exemplificar essa questão, cita-se o caso hipotético do estatuto dos servidores públicos que prevê o direito ao afastamento para tratamento de saúde com remuneração integral, sendo que o respectivo regime de previdência não prevê o auxílio-doença como benefício previdenciário.

Nessa hipótese, o servidor fará jus à licença sem prejuízo de sua remuneração, cabendo ao tesouro arcar com essa despesa, ao passo que o regime próprio de previdência não suportará qualquer ônus.

Isso ocorre em razão de que os **benefícios** a serem suportados pelo regime próprio de previdência são aqueles definidos na respectiva lei, não contemplando, necessariamente, os **direitos** previstos na legislação que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores.

Essa distinção é importante na medida em que as questões formuladas pelo

consulente encontram-se voltadas para o pagamento de benefícios previdenciários pelo regime próprio de previdência social, sendo assim, a análise da matéria deve levar em conta aquela distinção entre direitos dos servidores e os benefícios previdenciários.

Agrega-se a essas considerações a vedação contida no art. 5º da Lei nº 9.717/98, segundo a qual o regime próprio de previdência não poderá conter benefício distinto daqueles previstos para o Regime Geral de Previdência Social, salvo no caso de previsão expressa na Constituição Federal.

Nesse sentido, o art. 51 da Orientação Normativa SPS nº 02/2009 prescreve que, salvo disposição em contrário da Constituição Federal, os benefícios do regime próprio de previdência social ficam restritos aos seguintes:

I - quanto ao servidor:

- a) aposentadoria por invalidez;
- b) aposentadoria compulsória;
- c) aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição;
- d) aposentadoria voluntária por idade;
- e) aposentadoria especial;
- f) auxílio-doença;
- g) salário-família; e
- h) salário-maternidade.

II - quanto ao dependente:

- a) pensão por morte; e
- b) auxílio-reclusão.

Ainda nos termos do art. 16 da referida Orientação Normativa, o regime próprio de previdência deverá contemplar, no mínimo, os benefícios de aposentadoria e pensão de todos os poderes, órgãos e entidades do ente federativo.

Tais dispositivos levam à conclusão de que o regime próprio de previdência pode contemplar a totalidade ou parte daqueles benefícios previstos para o regime geral, observando, no mínimo, os benefícios de aposentadoria e pensão, porém não pode prever benefício distinto.

Vencidas essas observações preliminares, passa-se à análise da questão suscitada pelo consulente, o qual questiona o valor de referência para concessão de licença para tratamento de saúde, licença-maternidade e auxílio-doença.

No que tange à licença para tratamento de saúde e ao auxílio-doença, tem-se que o primeiro constitui direito do servidor público, que pode estar previsto na legislação que trata do seu regime jurídico de trabalho, ao passo que o auxílio-doença configura benefício previdenciário que pode estar previsto na legislação que regulamenta o regime de previdência ao qual o servidor esteja vinculado.

O valor a ser pago ao servidor em gozo da licença para tratamento de saúde, ou decorrente da concessão de auxílio-doença, será aquele definido na legislação dos regimes trabalhista e previdenciário aos quais o servidor esteja vinculado.

Nesse sentido, o art. 52 da Orientação Normativa SPS nº 02/2009 prescreve que o auxílio-doença será devido ao segurado que ficar incapacitado para o trabalho, com base em inspeção médica que definirá o prazo de afastamento, cabendo ao ente federativo disciplinar, dentre outras questões, o período de afastamento custeado pelo ente e pelo RPPS e a forma de cálculo do auxílio-doença.

Em relação a licença à gestante, prevista no art. 7º, XVIII, da Constituição Federal, observa-se que a mesma será concedida sem prejuízo do **salário** do trabalhador, sendo que, em relação aos servidores públicos, o valor a ser pago à servidora em licença será aquele definido na legislação dos regimes trabalhista e previdenciário aos quais a servidora esteja vinculada, vinculado sempre à sua **remuneração**, conforme § 2º do art. 54 da Orientação Normativa SPS nº 02/2009.

É de se destacar a conclusão contida no parecer do Ministério Público de Contas, segundo o qual se aplica aos servidores e empregados públicos a prorrogação de 60 (sessenta) dias da licença-maternidade, passando de 120 (cento e vinte) para 180 (cento e oitenta dias), conforme dispõe a Lei nº 11.770/2008.

No que pese as razões de justiça social adotadas pelo Ministério Público de Contas na emissão de seu parecer, tem-se que levar em consideração que a ampliação da licença-maternidade não constitui, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social, em ampliação de benefício previdenciário, tendo em vista que a concessão da prorrogação será paga diretamente pelo empregador, o qual poderá compensar esse ônus com a importância devida à União a título de imposto de renda.

Nessa linha, o Ministério da Previdência Social, por meio da Nota Explicativa nº 01/2008, dispôs o seguinte:

A Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, que foi publicada no Diário Oficial da União de 10/09/2008 – Seção 1, estabeleceu um programa social mediante concessão de incentivo fiscal às grandes empresas privadas, destinado à prorrogação por 60 dias da Licença-Maternidade prevista no inciso XVIII do art. 7º da Constituição Federal.

A Lei nº 11.770/2008 não alterou o inciso XVIII do art. 7º da Constituição Federal, que garante o direito de licença à gestante por 120 dias, e também não alterou o art. 71 da Lei nº 8.213/91 que dispõe sobre a concessão do benefício de Salário-Maternidade pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS por 120 dias.

O benefício previdenciário concedido à gestante pelos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS deve ter duração de apenas 120 dias, considerando o disposto no art. 5º da Lei nº 9.717/98. A prorrogação de 60 dias da Licença-Maternidade não será concedida pelo RGPS e, portanto,

também não é considerada benefício previdenciário para os RPPS.

É indevida a utilização de recursos previdenciários dos RPPS para custeio do período de prorrogação da Licença-Maternidade, considerando o disposto no art. 1º, III, e no art. 5º da Lei nº 9.717/98.

A constatação por esta Secretaria de Políticas de Previdência Social, em ação de auditoria direta ou indireta, de utilização indevida dos recursos previdenciários dos RPPS será motivo de impedimento para renovação do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, em conformidade com o disposto no art. 5º, VI, e art. 10, §§ 3º, 4º e 5º, da Portaria MPS nº 204, de 10/07/2008. (grifamos)

Percebe-se, pois, que a prorrogação da licença além de ser facultativa não configura aumento do benefício, sendo assim, considerando que os regimes próprios de previdência não podem conceder benefícios distintos do regime geral, conclui-se que, no âmbito dos entes governamentais, a responsabilidade pelo ônus decorrente dessa eventual prorrogação recairá sobre o Tesouro, e não sobre o respectivo regime de previdência.

Ademais, o disposto no art. 2º da Lei nº 11.770/2008 autoriza a administração pública instituir programa semelhante ao previsto na referida lei, que garanta a prorrogação da licença à gestante à servidora ou empregada pública, o que dependerá da legislação de cada ente, tudo nos termos do entendimento do Ministério da Previdência Social, exarado na Nota Explicativa nº 01/2008, *verbis*:

Conforme disposto no art. 2º da Lei nº 11.770/2008, a administração pública, direta, indireta e fundacional, está autorizada a instituir programa que garanta a prorrogação da licença à gestante.

Não há obrigatoriedade por parte dos Entes Federativos em conceder a prorrogação da Licença-Maternidade por 60 dias, porém, se o Ente

Federativo quiser instituir esse programa, deverá custear com recursos do Tesouro o pagamento da remuneração integral durante a prorrogação da licença à gestante.

Ressalta-se que deverá incidir contribuição previdenciária ao regime próprio de previdência social sobre o valor pago à servidora pública gestante, titular de cargo efetivo, durante todo o período da Licença-Maternidade, inclusive no caso de prorrogação.

À vista das considerações acima, essa Consultoria Técnica entende que a prorrogação do salário-maternidade depende de previsão legal contida na legislação de cada ente, com a ressalva de que a responsabilidade pelo pagamento do ônus decorrente da ampliação do direito não recairá sobre o regime próprio de previdência social, mas sobre o Tesouro.

Por fim, sugere-se a exclusão do último item da proposta de Resolução de Consulta formulada pelo Ministério Público de Contas, que dispõe sobre a concessão de auxílio-doença a empregado público regido pela CLT, uma vez que a consulta em apreço dispõe sobre a concessão desse benefício a servidor público.

Sendo assim, diante da necessidade de se adotar um entendimento que não conflite com as disposições da legislação de cada ente, propõe-se o seguinte verbete para atualização da Consolidação de Entendimentos Técnicos:

A forma de cálculo do benefício de auxílio-doença é aquela definida na legislação do ente, enquanto que o valor de referência do salário-maternidade corresponde à última remuneração da segurada.

2. CONCLUSÃO

Diante dos argumentos postos acima e da inexistência de prejulgados nesta

Corte de Contas sobre estes assuntos, sugere-se que, ao julgar o presente processo e em comungando este Egrégio Tribunal Pleno do entendimento delineado neste parecer, seja publicada a seguinte ementa (art. 234, § 1º, da Resolução nº 14/2007):

Resolução de Consulta nº ____/2010. Pessoal. Remuneração. Forma de remuneração. Distinção entre remuneração, vencimentos e vencimento. As parcelas que compõem os institutos de vencimento, vencimentos e remuneração podem variar conforme definição prevista em cada lei específica, porém, em termos gerais, tais institutos podem ser conceituados da seguinte forma: (a) vencimento é a retribuição pecuniária básica pelo exercício de cargo ou emprego públicos, com valor fixado em lei; (b) vencimentos (no plural), ou remuneração em sentido estrito, é a soma do vencimento básico com as vantagens pecuniárias permanentes relativas ao cargo ou emprego públicos; (c) remuneração, em sentido amplo, é o gênero no qual se incluem todas as demais espécies de remuneração, compreendendo a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, com exceção das verbas de caráter indenizatório.

Previdência. Contribuição. Base de contribuição nos termos da lei do ente federativo. A base de cálculo das contribuições previdenciárias não se confunde com os conceitos de remuneração, vencimentos ou vencimento, uma vez que cabe à lei do ente federativo definir as parcelas que compõem a base de cálculo da contribuição, podendo prever que a inclusão das parcelas pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança, de cargo em comissão ou de outras parcelas temporárias de remuneração será feita mediante opção expressa do servidor.

Previdência. Benefício. Valor dos benefícios de auxílio-doença e salário-maternidade. A forma de cálculo do benefício de auxílio-doença é aquela definida na legislação do ente, enquanto que o valor de referência

do salário-maternidade corresponde à última remuneração da segurada.

Posto isso, submete-se à apreciação do Conselheiro relator para eventual instrução complementar e demais providências cabíveis.

Cuiabá-MT, 09 de julho de 2010.

Bruno Anselmo Bandeira
Consultor de Orientação aos Jurisdicionados

Bruna Henriques de Jesus Zimmer
Consultora de Estudos e Normas

Ronaldo Ribeiro de Oliveira
Secretário-Chefe da Consultoria Técnica