

INFORMAÇÃO Nº 193/2005 - ASSEJUR

Senhora Assessora Técnica:

Através do presente, FULANA DE TAL, requer seja esclarecido o significado da expressão “carreira” contida na Emenda Constitucional nº 41/2003.

A Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003, em vigor desde 31.12.2003, aprofundando a reforma previdenciária levada a efeito pela Emenda Constitucional nº 20/98, estabeleceu, em seu art. 6º, regra de transição para efeitos de aposentadoria voluntária por tempo de contribuição, aplicável aos servidores que tenham ingressado no serviço público até a data de sua vigência, conforme segue:

*“Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:*

*I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;*

*II – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;*

*III – vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e*

*IV – dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.*

*Parágrafo único. Revogado pela EC nº 47/2005.”*

Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 47, de 05.07.2005, amenizando, em relação aos servidores em geral no que tange à aposentadoria voluntária por tempo de contribuição, os efeitos da reforma anterior, acrescentou regra de transição nos seguintes termos:

*“Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos*

*Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:*

*I – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;*

*II – vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco no cargo em que se der a aposentadoria;*

*III – idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.*

*Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadoria concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos dos servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo”.*

Em face do requerido, cumpre inicialmente esclarecer que cargo público é o “lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei”.<sup>1</sup>

Os cargos públicos são considerados de carreira ou isolados, sendo que os respectivos conceitos exigem prévia noção de classe e de carreira.

Classe “é o agrupamento de cargos da mesma profissão, e com idênticas atribuições, responsabilidades e vencimentos. As classes constituem os degraus de acesso na carreira”.<sup>2</sup>

Carreira “é o agrupamento de classes da mesma profissão ou atividade, escalonadas segundo a hierarquia do serviço, para acesso privativo dos titulares que a integram, mediante provimento originário”.<sup>3</sup>

O mestre Bandeira de Mello<sup>4</sup> define cargos de carreira como sendo “aqueles encartados em uma série de classes escalonada em função do grau de responsabilidade e nível de complexidade das atribuições”. Por sua vez dizem-se cargos isolados “quando previstos sem inserção em carreiras”.

O conjunto de cargos de provimento efetivo, sejam isolados ou de carreira, constituem o quadro de um mesmo órgão ou Poder.

---

<sup>1</sup> Meirelles. Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. Malheiros. SP. 28ª ed., 2003, p. 395.

<sup>2</sup> Op. cit. p. 396

<sup>3</sup> id.

<sup>4</sup> Mello, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. Malheiros. SP. 12ª ed., 2000. p.

No âmbito do Poder Executivo Municipal os quadros de cargos de provimento efetivo, seja da administração centralizada, autárquica ou fundacional, são compostos exclusivamente de cargos isolados, em que pese a imprecisão terminológica utilizada nas respectivas leis de criação de cargos que, usam a expressão “plano de carreira”, como por exemplo a Lei nº 6.309/88 e a Lei nº 6.151/88, esta específica do magistério, quando na verdade constituem apenas planos classificados de cargos já que não instituem nenhuma carreira.

Objetivando disciplinar a aplicação da EC nº 41/2003, a Secretaria de Previdência Social do Ministério da Previdência Social editou a Orientação Normativa nº 03/2004. De acordo com o parágrafo único de seu art. 2º, quando se tratar de cargo isolado considera-se como tempo de carreira *o tempo cumprido em emprego, função ou cargo de natureza não efetiva até 16 de dezembro de 1998*. Ao mesmo tempo, em seu art. 58 determina que *na hipótese de o cargo efetivo em que se der a aposentadoria não estar inserido em plano de carreira o requisito, no caso de 10 anos de carreira, deverá ser cumprido no último cargo efetivo*.

Como se vê, a O.N. nº 03/04, ao tratar do implemento do requisito constitucional pertinente a tempo de carreira, ora amplia o conceito de carreira ao aceitar como tal o período em que não houve provimento de cargo efetivo, ora altera o requisito referente ao tempo mínimo de exercício no cargo em que se dará a aposentadoria.

Portanto, para a definição do significado da expressão “*dez anos de carreira*” contida no inciso IV do art. 6º da EC nº 41/2003, assim como de “*quinze anos de carreira*” referida no inc.II do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005, e, conseqüentemente, analisar a aplicabilidade das disposições contidas no parágrafo único do art. 2º e no art. 58 da O.N. nº 03/04, faz-se mister socorrermos-nos dos critérios de interpretação constitucional.

Há um princípio de hermenêutica segundo o qual se devem interpretar restritivamente as normas que instituem exceções às regras gerais, visto que a exceção é, por si só, uma restrição que só deve valer para os casos excepcionais.

Ambas as normas de caráter transitório – art. 6º da EC 41/03 e art. 3º da EC 47/2005 – constituem exceções à regra geral, e como tais devem ser interpretadas restritivamente. Conforme Carlos Maximiliano<sup>5</sup> “interpretam-se estritamente os dispositivos que instituem exceções às regras gerais firmadas pela Constituição. Assim se entendem os que favorecem algumas profissões, classes, ou indivíduos, excluem outros, estabelecem incompatibilidade, asseguram prerrogativas, ou cerceiam, embora temporariamente, a liberdade, ou as garantias de liberdade. Na dúvida, siga-se a regra geral. Entretanto, em Direito Público esse preceito não pode ser aplicado à risca: o fim para que foi inserto o artigo na lei sobreleva a tudo. Não se admite interpretação estrita que entrave a realização plena do escopo visado pelo texto. Dentro da letra rigorosa dele procure-se o objetivo da norma suprema; seja este atingido, e será perfeita a exegese”.

---

<sup>5</sup> Maximiliano, Carlos *apud* Vieito, Aurélio Agostinho Verdade. Da Hermenêutica Constitucional. Minas Gerais: Del Rey, 2000, p. 82.

Por sua vez, Bulos<sup>6</sup> afirma que a “linguagem do legislador é recheada de palavras, signos imprecisos, e não dificilmente, ambíguos”. Em consequência, ensina que “havendo ambigüidade, que não possa ser esclarecida pelo exame da própria Constituição, deve-se recorrer a fatos e elementos extrínsecos, tais como a legislação anterior, o mal a ser remediado ...”.

Na busca da adequada aplicação da norma Sergio Gomes<sup>7</sup> aponta os postulados pelos quais deve se orientar o intérprete, dentre os quais destacamos: unidade da constituição e efetividade. “O princípio da unidade da constituição exige do intérprete a compreensão desta como um todo normativo, sistema constitucional, composto de princípios e regras que se harmonizam a visar a realização dos fins estabelecidos no texto constitucional. Pelo princípio da efetividade, o intérprete é convocado a contribuir para a concreção no plano fático dos valores previstos na Carta Magna, de tal sorte que as palavras nesta presentes não se tornem letra morta”.

Para Vieito<sup>8</sup> “o resultado da interpretação constitucional deve ser conforme à razão, supondo equilíbrio, moderação e harmonia. Deve existir uma razoabilidade interna, ou seja, uma relação racional e proporcional entre seus motivos, meios e fins. Assim, a interpretação deve ser feita de modo que permita que os meios atinjam os fins e que estes tenham relação com os motivos”.

Como se sabe, a reforma previdenciária levada a efeito pelas Emendas Constitucionais n°s 20/98, 41/2003 e 47/2005, teve por objetivo, essencialmente, assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social. A alteração das regras para aposentadoria voluntária por tempo de contribuição tornaram-se imprescindíveis, especialmente, em relação à fixação de idade mínima para fruição do benefício e tempo mínimo no cargo em que se dará a aposentadoria, haja vista que com a redução da taxa de natalidade e o aumento da expectativa de vida da população, mostrou-se insuficiente para o equilíbrio do sistema o mero pacto entre as gerações. Para tanto, foram alterados substancialmente os requisitos para aposentadoria voluntária bem como a forma de fixação dos proventos.

Contudo, ao servidor que ingressou no serviço público anteriormente a 31.12.2003, ou a 16.12.1998, foi mantida, pelas Emendas Constitucionais n°s 41/2003 e 47/2005, respectivamente, a garantia de aposentadoria com proventos integrais e paridade plena aos ativos, desde que satisfeitos, dentre outros requisitos, o tempo de 10 ou 15 anos de carreira e de 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria.

Tais exigências, aliadas à delimitação de um período de contribuição, de idade mínima e de tempo de serviço público, constitui técnica matemático-financeira ligada à natureza substitutiva da prestação previdenciária, objetivando o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência

---

<sup>6</sup> Bulos, Uadi Lammêgo. Manual de Interpretação Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1997, p.79.

<sup>7</sup> Gomes, Sergio Alves. Hermenêutica Jurídica e Constituição no Estado de Direito Democrático. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p.48.

<sup>8</sup> Vieito, Aurélio Agostinho Verdade. Da Hermenêutica Constitucional. Minas Gerais: Del Rey, 2000, p. 114.

social, ao mesmo tempo em que atende ao princípio basilar da previdência social que é o da solidariedade.

Como bem aponta Luis Roberto Barroso em artigo intitulado “Constitucionalidade e Legitimidade da Reforma da Previdência”<sup>9</sup>, “uma das principais características do direito constitucional contemporâneo é a ascensão normativa dos princípios, tanto como fundamento direto de direitos, como vetor de interpretação das regras do sistema. ... Pois bem: o sistema de previdência social é fundado, essencialmente, na idéia de solidariedade, especialmente quando se trata do regime próprio dos servidores públicos. ... existe solidariedade entre aqueles que integram o sistema em um dado momento, como contribuintes e beneficiários contemporâneos entre si.”

Desta forma, ao fixar, nas regras transitórias ora em comento, o requisito de 10 ou 15 anos de carreira objetivou o legislador garantir um período mínimo de vinculação àquele regime próprio de previdência ao qual incumbirá o pagamento do benefício de aposentadoria voluntária com proventos integrais e paridade plena, de molde a viabilizar a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial daquele regime.

O requisito de período mínimo de exercício no serviço público, independentemente de vinculação previdenciária ao RPPS ou ao RGPS está contido no inc. III do art. 6º da EC nº 41/2003, e expresso no inc. II do art. 3º da EC nº 47/2005. Nesta hipótese, e somente nesta, computar-se o tempo de emprego, função ou cargo de natureza não efetiva.

Para efeitos de averiguação do implemento do requisito de tempo de carreira, computar-se-á, tão-somente, o tempo de exercício de cargo efetivo no ente da Federação em que se dará a aposentadoria, já que doutrinariamente, a carreira está afeta diretamente a cargo efetivo como antes apontado.

De outro lado, tendo o legislador determinado expressamente que o servidor deverá contar com 05 (cinco) anos de exercício no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, não cabe ao intérprete alterar tal requisito nas hipóteses em que o cargo não seja organizado em carreira. A propósito, Bulos<sup>10</sup> afirma que ***quando a Constituição define as circunstâncias em que um direito pode ser exercido, esta especificação importa em proibir, implicitamente, que a lei ordinária venha a sujeitar o exercício do direito a condições novas.***

Por tais razões entendemos inaplicáveis as disposições contidas no parágrafo único do art. 2º e no art. 58 da O.N. nº 03/2004 – SPS/MPS, posto que, à luz da hermenêutica, não correspondem às normas constitucionais vigentes.

---

<sup>9</sup> Reforma da Previdência. Análise e Crítica da Emenda Constitucional nº 41/2003(doutrina, pareceres e normas selecionadas). Paulo Modesto (organizador). Belo Horizonte. Editora Fórum. 2004, pp. 136/137.

<sup>10</sup> Bulos, Uadi Lammêgo. Manual de Interpretação Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1997, p.89.

Ao mesmo tempo, reafirmamos, diante da inexistência de carreira no âmbito da Administração Centralizada, Autárquica e Fundacional do Município, considerar-se-á como carreira para efeitos do inc. IV do art. 6º da EC nº 41/2003 e do inc. II do art. 3º da EC 47/2005, o período de exercício de cargo de provimento efetivo no Município de Porto Alegre, ainda que se trate de cargo diverso daquele em que se dará a aposentadoria, visto que correspondente a período de vinculação ao RPPS. No cargo em que se dará a aposentadoria exigir-se-á tão-somente os cinco anos expressamente fixados nos referidos dispositivos legais.

Feitas as considerações pertinentes, submetemos o presente à consideração de Vossa Senhoria, sugerindo que o processo siga à UCRA/DVP, para ciência, e, após, à SMED, para ciência da interessada, estando a partir de então, em condições de ser encaminhado ao Protocolo Central, para arquivamento.

À consideração de Vossa Senhoria.

ASSEJUR, em 18.10.2005.

Isabel Cristina Brundo,  
Asses. Jurídica