



Processo Eletrônico nº 302711/2024-TC (PLENO)

Interessado: Instituto de Previdência Social do Município de Portalegre - IPREV

Assunto: Consulta

Procuradora: Mariana Rosado de Miranda – OAB/RN 5.817

EMENTA: CONSULTA. LEGITIMIDADE DO CONSULENTE. REQUISITOS FORMAIS. ATENDIMENTO QUANTO AOS QUESITOS 1 E 3. QUESITO 2 VINCULADO A CASO CONCRETO. SÚMULA 16 – TCE/RN. **CONHECIMENTO PARCIAL. MÉRITO.** CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. BASE DE CÁLCULO. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. TESE EM RECURSOS REPETITIVOS Nº 1252 DO STJ. ÂMBITO DE APLICAÇÃO. LIMITAÇÃO AO RGPS. REGÊNCIA DO RPPS. TESE FIXADA NO TEMA 163 DE REPERCUSSÃO GERAL. STF. INCORPORAÇÃO AOS PROVENTOS APOSENTATÓRIOS. IMPOSSIBILIDADE.

- O instrumento da Consulta não se presta a solucionar dúvida relacionada à situação concreta do jurisdicionado.
- A Tese 1252 do STJ não se aplica para o regime próprio de previdência social, devendo ser observado, quanto a este, a tese fixada pelo STF no Tema de Repercussão Geral nº 163, com a exclusão, como regra, do adicional de insalubridade da base de cálculo da contribuição previdenciária.
- Como exceção, admite-se a incidência de contribuição previdenciária sobre adicional de insalubridade com fundamento no art. 4º, §2º, da Lei nº 10.887, de 2004, quando atendidos os requisitos do §1º, do art. 12, da Portaria MTP nº 1467, de 2022.
- O adicional de insalubridade não se incorpora aos proventos de aposentadoria de servidor integrante de regime próprio de previdência social.
- Nas aposentadorias calculadas com base na regra da integralidade, é vedada a integralização das vantagens de natureza temporária ou *propter laborem*.



- Em se tratando de proventos calculados pela média, a eventual incidência de contribuição previdenciária importa unicamente na possibilidade de repercutir sobre o valor do benefício como consequência da ampliação da sua base de cálculo.

RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada em 11/10/2024, por Daniel Alves Dias, na qualidade de Presidente do Instituto de Previdência Social do Município de Portalegre/RN - IPREV, em que indaga sobre a **incidência de contribuição previdenciária sobre adicional de insalubridade**, nos seguintes termos:

Pergunta 01 – A Tese n° 1.252 do Superior Tribunal de Justiça tem aplicação tanto no Regime Geral de Previdência Social quanto nos Regimes Próprios de Previdência Social?

Pergunta 02 – O Instituto de Previdência Social do Município de Portalegre/RN – IPREV deve aplicar a incidência da contribuição previdenciária sobre o adicional de insalubridade?

Pergunta 03 – O adicional de insalubridade deve ser incorporado aos proventos da aposentadoria?

Instada a se manifestar, a Consultoria Jurídica emitiu o Parecer n° 037/2025-TC (evento 09), em que propõe conhecer e responder à Consulta, nos seguintes termos:

Em relação ao primeiro quesito:

Resposta: A Tese n.º 1.252 do Superior Tribunal de Justiça se aplica ao Regime Geral de Previdência Social previsto no artigo 201 do Texto Constitucional.

Em relação ao segundo quesito:

Resposta: Não. No âmbito do Regime de Previdência Próprio dos Servidores Públicos efetivos não é possível realizar a incidência de contribuição previdenciária sobre o adicional de



insalubridade eventualmente pago, salvo na excepcional situação em que os entes públicos adotem a orientação prevista no artigo 12, §1º, da Portaria MTP n.º 1.467/2022, e passem a disciplinar como base de cálculo dos salários de contribuição as parcelas pagas em decorrência de local de trabalho, exclusivamente nas hipóteses em que os proventos sejam calculados pela média aritmética, após expressa opção pelo servidor.

Em relação ao terceiro quesito:

Resposta: É vedado incorporar adicional de insalubridade aos proventos de aposentadoria de servidores vinculados a Regime Próprio de Previdência Social, nos termos do Tema 163 do Supremo Tribunal Federal e também de diversos precedentes desta Corte de Contas.

Por sua vez, na mesma toada, o Ministério Público de Contas exarou Parecer em 07/04/2025 (evento 16), da lavra do Procurador-Geral Luciano Silva Costa Ramos, opinando pelo conhecimento da Consulta, com a seguinte proposta de respostas:

Em relação ao primeiro quesito:

Resposta: Não. A Tese n° 1.252 do Superior Tribunal de Justiça tem aplicabilidade restrita ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), não se estendendo automaticamente aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Isso porque o julgamento foi fundamentado no art. 195, I, “a”, da Constituição Federal, aplicável ao custeio da seguridade social no setor privado, não abrangendo o regime jurídico dos servidores estatutários. Ademais, o RPPS rege-se por normas próprias, especialmente pelos princípios da contributividade e da correspondência entre contribuição e benefício, o que impõe limites normativos e constitucionais distintos. Ainda assim, a fundamentação da tese — centrada na natureza remuneratória do adicional — pode, em tese, ser considerada no RPPS em hipóteses excepcionais e condicionadas à legislação local e à sistemática de aposentadoria por média.

Em relação ao segundo quesito:

Resposta: Como regra geral, não. O adicional de insalubridade, por ser verba de natureza *propter laborem*, não



incorporável aos proventos de aposentadoria, está excluído da base de cálculo da contribuição previdenciária no RPPS, nos termos da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 163 da Repercussão Geral. No entanto, admite-se uma exceção, desde que estejam cumulativamente presentes três requisitos: (i) existência de previsão legal local específica autorizando a inclusão da verba na base contributiva; (ii) expressa opção do servidor pela sistemática de aposentadoria por média de remunerações; e (iii) efetiva incidência de contribuição previdenciária sobre essa verba ao longo do período contributivo. Na ausência desses requisitos, a cobrança da contribuição não encontra amparo legal e afronta os princípios constitucionais do RPPS.

Em relação ao terceiro quesito:

Resposta: Não. A incorporação do adicional de insalubridade aos proventos de aposentadoria é vedada no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), conforme entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal (Tema 163) e do Superior Tribunal de Justiça, além de precedentes reiterados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. Trata-se de verba transitória, vinculada ao efetivo exercício de atividades em condições especiais de risco, razão pela qual não possui caráter permanente nem repercussão previdenciária. A única exceção admissível ocorre no contexto da aposentadoria por média, nos moldes do art. 12, § 1º, da Portaria MTP nº 1.467/2022, desde que exista lei local autorizativa e opção expressa do servidor, o que, todavia, não altera a natureza originariamente transitória da parcela.

É o relatório. Passo a votar.



FUNDAMENTAÇÃO

I – Do conhecimento da Consulta

Conforme as normas de regência deste Tribunal de Contas, o conhecimento da Consulta requer o atendimento de requisitos com vistas a preservar as características deste instrumento, que se presta a solucionar as dúvidas interpretativas dos jurisdicionados em matéria de controle externo, por meio de respostas com caráter normativo, sem natureza de assessoramento, tampouco de pré-julgamento.

Em análise da presente Consulta, verifico que apenas parte dos quesitos atende aos parâmetros para sua análise de mérito. Vejamos.

A peça encontra-se subscrita por autoridade legitimada – Presidente de autarquia municipal¹ (art. 103, III, da LCE 464/2012 e art. 317, III, do RITCE) –, além de incidir sobre matéria de controle externo, formulada como quesitos e com clareza. No entanto, somente a primeira e a terceira perguntas foram aduzidas de forma objetiva.

A segunda indagação reporta à situação específica do Instituto de Previdência Social do Município de Portalegre/RN – IPREV, para questionar se esse órgão deve ou não incidir contribuição previdenciária sobre o adicional de insalubridade. Assim, encontra óbice para sua análise meritória, na esteira da Súmula nº 16 -TCE².

¹ Nos termos da Lei Municipal nº 344, de 04 de janeiro de 2016, o IPREV – Portalegre é órgão de natureza autárquica. Consulta realizada em 29/05/2025, no endereço eletrônico https://www.portalegre.rn.gov.br/arquivos/202/LEIS%20MUNICIPAIS_344_2016_0000001.pdf.

² SÚMULA Nº 16-TCE: “CONSULTA. MATÉRIA QUE ENVOLVE CASO CONCRETO. NÃO CONHECIMENTO. A consulta formulada acerca de caso concreto não deve ser conhecida pelo Tribunal de Contas, ante sua natureza interpretativa e de conteúdo normativo. Fundamento Legal: - Lei Complementar nº 121/94, art. 105; - Regimento Interno do TCE, art. 270, inciso IV.”



Em razão disso, em dissonância parcial com os Pareceres da CONJU e do MPC, nego conhecimento ao segundo quesito da Consulta e sigo com a apreciação de mérito dos demais.

II – Mérito. Incidência de contribuição previdenciária sobre adicional de insalubridade. Tese em Recursos Repetitivos 1252 do STJ. Âmbito da aplicação. Distinção entre RGPS e RPPS. Incorporação da vantagem aos proventos aposentatórios.

As dúvidas do Consulente reportam-se, de forma geral, à possível implicação no âmbito do regime próprio de previdência social do entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça na fixação da Tese em Recursos Repetitivos 1252.

No referido julgado paradigmático, proferido em 20/06/2024 e que tem como processo de referência o Recurso Especial nº 2050498-SP, enunciou-se o seguinte:

“Incide a Contribuição Previdenciária patronal sobre o Adicional de Insalubridade, em razão da sua natureza remuneratória.”

Cumprir verificar que o caso concreto apreciado pela Corte Superior diz respeito, em sua origem, a Mandado de Segurança impetrado por pessoa jurídica de direito privado em face da União, com discussão de natureza tributária quanto à incidência de contribuição previdenciária, dentre outras, sobre diversas parcelas de cunho trabalhista.

No âmbito do Recurso Especial, a entidade privada devolveu a discussão sob a ótica de violação à legislação federal invocada, tendo como contexto a definição sobre a natureza remuneratória ou indenizatória das parcelas questionadas, dentre elas o adicional de insalubridade. Conforme se extrai do voto condutor:



A presente discussão consiste em definir se a Contribuição Previdenciária, a cargo da empresa, incide ou não sobre os valores despendidos a título de Adicional de Insalubridade. A contribuição previdenciária devida pela empresa encontra-se prevista no art. 195, I, "a", da CF, nos seguintes termos:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

A Constituição Federal também estabelece que "os ganhos habituais do empregado, a qualquer título, serão incorporados ao salário para efeito de contribuição previdenciária e conseqüente repercussão em benefícios, nos casos e na forma da lei" (art. 201, §11, da CF/88).

No âmbito infraconstitucional, a Lei 8.212/1991, em seu art. 22, I, determina que a contribuição previdenciária a cargo da empresa é de "vinte por cento sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa" (Redação dada pela Lei 9.876, de 1999, destaquei).

.....

A orientação pacífica das duas Turmas que compõem a Primeira Seção do STJ é no sentido de que o Adicional de Insalubridade possui natureza remuneratória, sujeitando-se



à incidência de Contribuição Previdenciária patronal. Nesse sentido:

.....

Pontue-se, por fim, que o adicional de insalubridade não consta no rol das verbas que não integram o conceito de salário de contribuição, listadas no § 9º do art. 28 da Lei 8.212/1991, uma vez que não é importância recebida a título de ganhos eventuais, mas, sim, de forma habitual.

Desse modo, em se tratando de verba de natureza salarial, é legítima a incidência de contribuição previdenciária sobre o Adicional de Insalubridade.

(STJ – REsp 2050498-SP – Primeira Seção - Relator Ministro Herman Benjamin – Julgado em 20/06/2024 – Publicado em 02/07/2024)

Portanto, está claro que os fundamentos do Acórdão consideraram, unicamente, a disciplina constitucional e legal do regime geral de previdência social – arts. 195, I, “a”, e 201, §11, da Constituição Federal, além do art. 22, I, da Lei 8.212/1991.

No âmbito do regime próprio de previdência social, a matéria encontra-se pacificada pelo Tema de Repercussão Geral nº 163, em que o Supremo Tribunal Federal fixou o seguinte entendimento:

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”.

O *leading case* decorre de ação ordinária movida por servidora pública federal que pretendia excluir a incidência de contribuição previdenciária sobre adicionais e gratificações temporárias, incluindo o adicional de insalubridade.

A ementa do julgado assim expressa:

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



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.
- (STF - RE 593068 – Relator Ministro ROBERTO BARROSO - Tribunal Pleno - Julgado em 11-10-2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-056 DIVULG 21-03-2019 PUBLIC 22-03-2019)

Conforme destacou o Relator, a discussão constitucional consistiu 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.”³

³ Inteiro teor do Acórdão - Página 12 de 202.



Como se observa, as razões de decidir foram fundamentadas na interpretação integrativa dos princípios constitucionais-previdenciários da contributividade e da solidariedade. É o que se extrai desse trecho do voto condutor:

Embora o duplo caráter do regime próprio de previdência confira ao legislador razoável margem de livre apreciação para a sua concreta configuração, o dever de harmonizar as suas dimensões solidária e contributiva impõe o afastamento de soluções radicais. Assim, o caráter solidário do sistema afasta a existência de uma simetria perfeita entre contribuição e benefício (como em um sinalagma), enquanto a natureza contributiva impede a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer contraprestação, efetiva ou potencial.⁴

Com esse fundamento, prevaleceu a compreensão de que não é possível a cobrança de contribuição previdenciária sobre valores que não repercutirão nos proventos de aposentadoria, como é a hipótese do adicional de insalubridade – o que será abordado mais adiante.

Não obstante, salutar a observação colacionada nos Pareceres que instruem os presentes autos no tocante à exceção contemplada na Portaria do Ministério do Trabalho e Previdência nº 1467, de 2022.

Primeiramente, cabe contextualizar que a Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019 – que inaugurou a denominada “Reforma da Previdência” – conferiu à lei complementar federal a fixação das normas gerais de organização, funcionamento e responsabilidade na gestão dos regimes próprios de previdência existentes, já que vedou a instituição de novos⁵.

⁴ Inteiro teor do Acórdão - Página 20 de 202

⁵ CF/88, Art. 40. §22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre: I - requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social; II - modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos; III - fiscalização pela União e controle externo e social; IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial; V - condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos



No art. 9º, a referida Norma Constitucional derivada estabeleceu regra de transição até a entrada em vigor daquela lei complementar federal, determinando a aplicação aos regimes próprios do disposto na Lei nº 9.717, de 1998, além das balizas disciplinadas em seus parágrafos⁶.

Nesse cenário, veio a lume a Portaria do Ministério do Trabalho e Previdência nº 1467, de 02 de junho de 2022, que “Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019.”

de qualquer natureza; VI - mecanismos de equacionamento do *deficit* atuarial; VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência; VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime; IX - condições para adesão a consórcio público; X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019).

⁶ Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o [§ 22 do art. 40 da Constituição Federal](#), aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na [Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998](#), e o disposto neste artigo. § 1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios. § 2º O rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte. § 3º Os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do regime próprio de previdência social ao qual o servidor se vincula. § 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui **deficit** atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social. § 5º Para fins do disposto no § 4º, não será considerada como ausência de *deficit* a implementação de segregação da massa de segurados ou a previsão em lei de plano de equacionamento de *deficit*. § 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos [§§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal](#) e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao [§ 20 do art. 40 da Constituição Federal](#) deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional. § 7º Os recursos de regime próprio de previdência social poderão ser aplicados na concessão de empréstimos a seus segurados, na modalidade de consignados, observada regulamentação específica estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional. § 8º Por meio de lei, poderá ser instituída contribuição extraordinária pelo prazo máximo de 20 (vinte) anos, nos termos dos [§§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal](#). § 9º O parcelamento ou a moratória de débitos dos entes federativos com seus regimes próprios de previdência social fica limitado ao prazo a que se refere o [§ 11 do art. 195 da Constituição](#).



Tal regulamentação consolida a disciplina sobre os regimes próprios de previdência social, em caráter mais orientativo do que vinculativo, embora se trate de referência para verificação da regularidade previdenciária e expedição do Certificado de Regularidade Previdenciária pertinente⁷.

Sob a perspectiva da validade da norma, aduziu a Consultoria Jurídica:

Trata-se, na hipótese, de aplicabilidade de competência legislativa concorrente, excepcional, disciplinada pela sistemática dos artigos 149, §1º e 24, inciso XII, cumulados com o artigo 40 da Constituição da República e diretrizes complementares estabelecidas nacionalmente por meio da Lei n.º 9.717/1998 (...).

Firmada a legitimidade da norma, cumpre observar o que dispõe sobre a base de cálculo das contribuições, *in verbis*:

Art. 12. Lei do ente federativo definirá as parcelas que comporão a base de cálculo das contribuições devidas ao RPPS, observados os seguintes parâmetros:

.....
VII - **não incidirá contribuição sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do segurado**, tais como abono de permanência, terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e **adicional de insalubridade**, observado o disposto no § 1º.

§ 1º **Lei do ente federativo poderá prever a inclusão**, na base de cálculo, das parcelas pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança, de cargo em comissão, ou de outras parcelas temporárias de remuneração, inclusive quando pagas por ente cessionário, **mediante opção expressa do servidor que for se aposentar pela média de que trata o inciso XIX do caput do art. 2º**, hipótese na qual também será devida a contribuição do ente. (Destaque acrescido)

⁷ Nesse sentido, Nota Técnica nº 001/2022 da Comissão Especial de Direito Previdenciário da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional São Paulo. Disponível em <chrome-extension://efaidnbmninnkpbpcjpcglclefindmkaj/https://www.oabsp.org.br/upload/3214068901.pdf>. Consulta realizada em 02/06/2025.



Portanto, com base em tal previsão regulamentar, está autorizada a incidência de contribuição previdenciária sobre adicional de insalubridade na hipótese em que: a) houver previsão em lei do ente federativo; b) mediante opção do servidor; c) quando se tratar de aposentadoria pela média, de que trata o art. 2º, XIX, daquela Portaria.

Cabe anotar que, **antes da EC 103/2019**, a **Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, em seu art. 4º, §2º**, já admitia a possibilidade de o servidor ocupante de cargo efetivo optar pela inclusão, na base de cálculo da contribuição, “de **parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho**, do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança”. Isto para efeito de cálculo de **aposentadorias vinculadas à média**, respeitada a limitação estabelecida no §2º, do art. 40, da Constituição Federal e, agora também, o art. 26, da EC 103/2019.

A Lei 10.887, de 2004, é de aplicação nacional e regulamenta a Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, encontrando-se em plena vigência.

Portanto, a Portaria Ministerial reforçou de forma mais didática o que já estava legalmente autorizado.

Diante disso, como bem aduziram a Consultoria Jurídica e o Ministério Público de Contas, pode-se concluir, em resposta ao primeiro quesito da Consulta, que **a Tese 1252 do STJ não se aplica ao regime próprio de previdência social, devendo ser observado, quanto a este, a tese fixada pelo STF no Tema de Repercussão Geral nº 163, com a exclusão, como regra, do adicional de insalubridade da base de cálculo da contribuição previdenciária. Como exceção, admite-se a incidência com fundamento no art. 4º, §2º, da Lei nº 10.887, de 2004, quando atendidos os requisitos do §1º, do art. 12, da Portaria MTP nº 1467, de 2022.**

Como consectário lógico, o adicional de insalubridade não se incorpora aos proventos de aposentadoria, notadamente quando se tratar da aplicação da regra da integralidade, em que se



veda a integralização de parcela de natureza temporária ou *propter laborem*. Neste sentido, é firme a jurisprudência desta Corte de Contas, expressa em diversos julgados.

Cito, a título de ilustração, alguns dos julgados mais atuais proferidos pelo Pleno desta Corte: Acórdãos nº 377/2025-TC (proc. 17225/2017-TC), 369/2025-TC (proc. 9777/2017-TC), 368/2017-TC (proc. 9436/2017-TC), 366/2025-TC (proc. 3145/2017-TC), 365/2025-TC (proc. 2740/2017-TC), 364/2025-TC (proc. 1288/2017-TC), 379/2025-TC (proc. 20879/2016-TC), 320/2025 (proc. 8927/2017-TC), 288/2025-TC (proc. 3183/2017), 319/2025 (proc. 545/2017-TC), 5/2025 (proc. 17192/2017-TC).

Para maior detalhamento da fundamentação, utilizo a técnica da motivação aliunde ou *per relationem*, com a transcrição das razões de decidir de um recente voto de minha autoria, deliberado pelo Pleno desta Corte de Contas, quanto aos aspectos que importam para o tratamento desta Consulta, a saber:

A priori, a questão em análise requer ponderações sobre a própria natureza das vantagens pecuniárias.

Assim, a vantagem pecuniária – gênero, que tem como espécies os adicionais e as gratificações – constitui acréscimo ao vencimento do servidor, a título definitivo ou transitório, consoante seja a hipótese fática que enseje o seu pagamento. Ao passo em que as gratificações – espécies de vantagens pecuniárias objeto deste feito – na lição do professor Hely Lopes Meirelles⁸:

são vantagens pecuniárias atribuídas precariamente aos servidores que estão prestando serviços comuns da função em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade (gratificações de serviço), ou concedidas como ajuda aos servidores que reúnam as condições pessoais que a lei especifica (gratificações especiais). [...] Essas gratificações só devem ser percebidas enquanto o servidor está prestando o serviço que as enseja, porque são retribuições pecuniárias pro labore faciendo e propter laborem.
(grifos acrescidos)

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 17^a ed. São Paulo: Malheiros, 1992, pág. 410/411.



As gratificações, pois, sejam do tipo *propter laborem* ou *propter personam*, em linhas gerais, constituem-se na retribuição ao servidor pela realização de serviço comum prestado em condições especiais, sendo, assim, consideradas “autônomas e contingentes”.

Especificamente, a gratificação de serviço, do tipo *propter laborem*, se dá em virtude do exercício de atividade que coloque o servidor em situação de risco, tendo em vista condições especiais quanto à sua execução. Nessa esteira são os ensinamentos do já citado Hely Lopes Meirelles⁹, *in verbis*:

A gratificação por risco de vida ou saúde é uma vantagem pecuniária vinculada diretamente às condições especiais de execução do serviço. Não é uma retribuição genérica pela função desempenhada pelo servidor; é uma compensação específica pelo trabalho realizado em condições potencialmente nocivas para o servidor. O que se compensa com esta gratificação é o risco, ou seja, a possibilidade de dano à vida ou à saúde daqueles que executam determinados trabalhos classificados pela Administração como perigosos. Daí por que tal gratificação só é auferível enquanto o servidor estiver executando o trabalho beneficiado com essa vantagem. [...] O risco só existe, para efeito de gratificação, onde a Administração o admitir, e cessará quando ela o considerar inexistente. Por esse motivo, a gratificação por risco de vida ou saúde pode ser suprimida, ampliada ou restringida a todo tempo, sem ofensa a direito dos que a estavam percebendo. (grifos acrescentados)

Com efeito, ao tratar do princípio da irredutibilidade de vencimentos, o aludido administrativista leciona que dentre as vantagens consideradas como **retiráveis dos vencimentos** está aquela percebida em razão de anormalidade do serviço – gratificações *propter laborem*. Isto é, **a descontinuidade do pagamento de tal vantagem não implica afronta ao princípio da irredutibilidade remuneratória, ao tempo em que a referida vantagem não se incorpora aos vencimentos, de sorte que é devida somente enquanto dure a situação que lhe deu ensejo.**

Ora, convém trazer a lume que as vantagens em comento **não se constituem de caráter geral**, concedida a todos os servidores, mas, diversamente, trata-se de vantagens de

⁹ *Apud*, pág. 411/412.



cunho específico, cujo pagamento está vinculado ao exercício de atividade que exponha o servidor a condições especiais de risco de vida ou de saúde.

Inclusive, cristalino é o entendimento do **Supremo Tribunal Federal** no sentido de que apenas as vantagens gerais são estendidas aos inativos – desde que o regime a que está vinculado o inativo ainda contemple a paridade, hoje não mais existente a não ser sob o manto do direito adquirido –, senão vejamos trecho do voto da Ministra Cármen Lúcia, em sede do **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 770.316/São Paulo**, *verbum ad verbum*:

Como ressaltado na decisão agravada, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que somente as vantagens de caráter geral, concedidas aos servidores da ativa, são extensíveis aos inativos e pensionistas, conforme disposto no art. 40, §8º, da Constituição da República. (Ag. Reg. No Agravo de Instrumento nº 770.316/São Paulo, Relatora: Min. Cármen Lúcia, Julgamento: 06/04/2010, Órgão Julgador: Primeira Turma) (grifos acrescentados)

No mesmo sentido, trago à baila a ementa do **Recurso Extraordinário nº 449.944-AgR**, também da Relatoria da supracitada Ministra, *ipsis litteris*:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE DE EXTENSÃO AOS INATIVOS E PENSIONISTAS DE GRATIFICAÇÃO QUE NÃO TEM CARÁTER GERAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (RE 449944 AgR / PE – PERNAMBUCO, Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, Julgamento: 27/10/2009, Órgão Julgador: Primeira Turma) (grifos acrescentados)

Forçoso se faz destacar também a jurisprudência reiterada e dominante do **Tribunal de Contas da União**, segundo a qual não se faz possível a incorporação de gratificações *propter laborem* aos proventos, senão vejamos trechos dos julgados abaixo transcritos, *in verbis*:

17. No tocante ao pagamento do adicional de insalubridade, este Tribunal já firmou entendimento de que o deferimento do pagamento da mencionada vantagem cessa com a eliminação das condições que ensejaram sua concessão, nos termos do art. 68, § 2º, da Lei nº 8.112/1990, não existindo amparo legal para sua incorporação aos proventos de aposentadoria,



impossibilitando, por consequência, o seu pagamento nas pensões (Acórdão nº 1231/2006-2ª Câmara).

(Trecho do Voto do Ministro Relator: AUGUSTO NARDES, Processo nº 019.218/2008-6, Acórdão 1503/2012 - Segunda Câmara) (grifos acrescidos)

8. Demais, é importante ter em conta que uma outra parcela objeto do aludido Mandado de Segurança consistente no adicional de insalubridade é indevida na inatividade, segundo pacífica jurisprudência desta Corte de Contas, haja vista que a transferência do servidor para a inatividade afasta-o das condições de insalubridade e de periculosidade a que estava exposto no exercício do cargo ou função, não havendo justificativa legal, por isso, para a continuidade do pagamento dos respectivos adicionais (v.g.: Acórdãos ns. 1.626/2004 e 4.074/2008, ambos da 1ª Câmara).

(Trecho do Voto do Ministro Relator, MARCOS BEMQUERER, Processo nº 008.695/2007-0, Acórdão 3520/2010 - Primeira Câmara) (grifos acrescidos)

3. Com efeito, a jurisprudência deste Tribunal é pacífica no sentido de que o pagamento de adicional de insalubridade cessa com a eliminação das condições que ensejaram a sua concessão, inexistindo amparo legal para sua incorporação aos proventos de aposentadoria e, por consequência lógica, à respectiva pensão.

(Trecho do Voto do Ministro Relator GUILHERME PALMEIRA, Processo nº 001.014/2007-8, Acórdão 4074/2008 - Primeira Câmara) (grifos acrescidos)

A transferência do servidor para a inatividade afasta-o, evidentemente, das condições insalubres ou perigosas a que estava exposto, no exercício do cargo ou função, deixando de haver justificativa legal para a continuidade do pagamento da vantagem.

A vedação ao pagamento de adicionais de insalubridade ou de periculosidade a servidores inativos é entendimento pacífico no Tribunal (Decisões 17/94, 151/94, 349/94, 1/95 e 286/2002 - Primeira Câmara, 160/94, 201/94 e 108/2001 - Segunda Câmara, 573/99 - Plenário)

(Trecho do voto do Ministro Relator WALTON ALENCAR RODRIGUES, nos autos do Processo nº 005.960/1997-TCU, Acórdão 1626/2004 - Primeira Câmara) (grifos acrescidos)

Convém, nesse desiderato, grifar que no **Superior Tribunal de Justiça** há entendimento pacificado também na direção da impossibilidade de incorporação de gratificações *propter laborem* aos proventos da inativação:

Lado outro, é firme o constructo jurisprudencial e doutrinário no entendimento de que os adicionais e os



serviços extraordinários são vantagens pecuniárias transitórias, não se incorporando automaticamente ao vencimento.

Dessa forma, findos os motivos que justificaram a sua concessão, extingue-se a razão de seu pagamento, porquanto cuidam de espécie de gratificação de serviço, ou seja, propter laborem.

(Trecho do Voto do Ministro Relator HAMILTON CARVALHIDO, AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.238.043/SP, Julgamento: 14/04/2011) (grifos acrescidos)

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. HORAS EXTRAS. INCORPORAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. NATUREZA PROPTER LABOREM. SUPRESSÃO DE VANTAGEM. DECADÊNCIA AFASTADA. APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI Nº 9.784/99. PRECEDENTES.

1. As horas extras têm natureza propter laborem, pois são devidas aos servidores enquanto exercerem atividades além do horário normal, razão pela qual não podem ser incorporadas à remuneração do servidor ou aos seus proventos de aposentadoria. Precedentes.

2. De acordo com a jurisprudência firmada nesta Corte Superior de Justiça, pode a Administração rever seus próprios atos no prazo decadencial previsto na Lei Federal nº 9.784, de 1º/2/99.

3. A colenda Corte Especial, no julgamento do MS 9.112/DF, firmou entendimento no sentido de que os atos administrativos praticados anteriormente ao advento da mencionada Lei estão sujeitos ao prazo decadencial quinquenal contado da sua entrada em vigor. Ressalva desta Relatora.

4. Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 943050/PA, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, Julgado em 21/09/2010). (grifos acrescidos)

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDOR PÚBLICO. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. INCORPORAÇÃO À APOSENTADORIA. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83/STJ.

Esta c. Corte já firmou o entendimento segundo o qual o adicional de insalubridade constitui uma compensação ao servidor pela exposição a agentes nocivos à saúde, devendo cessar seu pagamento quando cessarem essas condições adversas, não sendo possível sua incorporação aos proventos da aposentadoria. Aplicação da Súmula n.º 83/STJ. Agravo regimental desprovido.

(AgRg no Ag 1192529/SP, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, Julgado em 02/02/2010) (grifos acrescidos)



RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. **GRATIFICAÇÃO DE RISCO DE VIDA OU SAÚDE E GRATIFICAÇÃO ESPECIAL DE DESEMPENHO. LEIS ESTADUAIS Nº 12.078/93 E Nº 12.386/94 DO CEARÁ. NATUREZA PROPTER LABOREM. PROVENTOS DE APOSENTADORIA. INCORPORAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.**

I - As denominadas 'gratificação de risco de vida' e 'gratificação especial de desempenho' são devidas a um universo definido de servidores da Administração Pública cearense, que atendam requisitos expressamente estipulados pela legislação.

II - Sob esse contexto, em face de sua natureza propter laborem, e com amparo no entendimento firmado pela jurisprudência deste c. STJ, ambas as vantagens não podem ser incorporada aos proventos de aposentadoria de servidores inativos.

III - O princípio da autotutela (Súmula nº 473/STF) confere à Administração Pública o poder-dever de rever aposentadoria de servidor, concedida sem observância dos requisitos legais, antes do prazo decadencial fixado em lei. Recurso ordinário desprovido.

(RMS 30484/CE, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 17/11/2009, DJe 14/12/2009). (grifos acrescidos)

RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR ESTATUTÁRIO MUNICIPAL. **ADICIONAL NOTURNO E HORAS EXTRAS. PRETENSÃO DE INCORPORAÇÃO PARA FINS DE APOSENTADORIA. DESCABIMENTO.**

1. O adicional noturno e as horas extras têm natureza propter laborem, pois são devidos aos servidores enquanto exercerem atividades no período noturno e além do horário normal, razão pela qual não podem ser incorporados aos proventos de aposentadoria, limitados à remuneração do cargo efetivo.

2. Recurso ordinário improvido.

(RMS 10712/PR, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, SEXTA TURMA, julgado em 07/12/2006, DJ 12/02/2007, p. 300). (grifos acrescidos)

Ressalto, ainda, o julgado cuja ementa segue abaixo transcrita, em que o **Superior Tribunal de Justiça** assenta claramente que as gratificações que possuem caráter *propter laborem* não se incorporam à remuneração do servidor, bem assim afirma que a cessação de seu pagamento não importa em violação à irredutibilidade de vencimentos, ***in verbis***:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE JUDICIÁRIA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DA IRREDUTIBILIDADE. ART.



37, XV, DA CF NÃO CARACTERIZADO. VANTAGEM PROPTER LABOREM.

1. Tendo sido comprovado que a gratificação de atividade judiciária (GAJ) possui evidente caráter propter laborem, não há falar em sua incorporação à remuneração, nem em violação do princípio constitucional da irredutibilidade. Precedente específico: RMS 33.163/PB, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 25.2.2011.

2. As gratificações propter laborem estão vinculadas ao desempenho de atividades especiais, ou extraordinárias, às funções relacionadas com os cargos, portanto não são passíveis de incorporação. Precedentes: RMS 32.669/PA, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 13.10.2010; AgRg no RMS 21.856/RJ, Rel. Celso Limongi (Desembargador convocado do TJ/SP), Sexta Turma, DJe 2.8.2010; e RMS 21.670/PB, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, DJe 29.3.2010. Agravo regimental improvido **(AgRg no RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 33.446 – PB, RELATOR: MINISTRO HUMBERTO MARTINS, Julgamento: 24/05/2011)** (grifos acrescidos)

Ora, se a quantia relativa à gratificação de serviço não se incorpora à remuneração do servidor, tampouco se pode conceber a sua incorporação aos proventos da inativação, vez que quando da inatividade ausentes as causas que ensejaram o seu pagamento.

Outro não é o ensinamento de Hely Lopes Meirelles¹⁰ acerca das gratificações *propter laborem*:

Cessado o trabalho que lhes dá causa ou desaparecidos os motivos excepcionais e transitórios que as justificam, extingue-se a razão de seu pagamento. Daí porque não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem são auferidas na disponibilidade e na aposentadoria, salvo quando a lei expressamente o determina, por liberalidade do legislador.

Com ser assim, a não incorporação das referidas vantagens, aos proventos, decorre de sua própria essência, ante a sua natureza *propter laborem*, exceto, quando “por liberalidade” do legislador, tal incorporação seja autorizada. (Destques constantes no texto original)

(TCE/RN – Pleno – Processo 13183/2017-TC – Acórdão nº 321/2025-TC - Relator Conselheiro Carlos Thompson Costa

¹⁰ *Apud*, pág. 411.



Fernandes – Julgado em 22/04/2025 – Publicado em 15/05/2025)

Cabe apenas frisar que tal fundamentação tem pertinência para a aposentadoria com base na regra da integralidade, em que os proventos de aposentadoria são calculados levando-se em conta as vantagens percebidas na atividade.

Obviamente que, no caso dos proventos calculados pela média, como já exposto, o tratamento jurídico-legal segue outra perspectiva, pois os proventos são determinados a partir de um montante recolhido ao longo do vínculo, sobre o qual incide um percentual. Ocorrendo a incidência da contribuição previdenciária sobre o adicional de insalubridade – dentro daqueles condicionantes já delimitados –, isto pode vir a elevar aquele montante e, assim, reflexamente, impactar no valor dos proventos de inatividade. Por isso que, mesmo nessa hipótese excepcional, não faz sentido afirmar que o adicional de insalubridade integra a base de cálculo dos proventos.

Assim, com base naquelas razões, que adoto como fundamentação, a resposta ao terceiro quesito da Consulta deve ser posta, portanto, no sentido de que, **o adicional de insalubridade não se incorpora aos proventos de aposentadoria de servidor integrante de regime próprio de previdência social, haja vista que:**

- a) **no caso da regra da integralidade, é vedada a integralização das vantagens de natureza temporária ou *propter laborem*;**
- b) **em se tratando de cálculo pela média, a eventual incidência de contribuição previdenciária – conforme resposta à primeira questão – importa unicamente na possibilidade de repercutir sobre o valor do benefício como consequência da ampliação da sua base de cálculo.**



CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, concordando em parte com os Pareceres da Consultoria Jurídica e do Ministério Público de Contas, **VOTO pelo conhecimento parcial da Consulta quanto aos quesitos 1 e 3 – dela não conhecendo quanto ao 2, por versar sobre caso concreto –, com a concessão das seguintes respostas ao Consulente:**

Pergunta 01 – A Tese nº 1.252 do Superior Tribunal de Justiça tem aplicação tanto no Regime Geral de Previdência Social quanto nos Regimes Próprios de Previdência Social?

A Tese em Recursos Repetitivos nº 1252 do STJ não se aplica para o regime próprio de previdência social, devendo ser observado, quanto a este, a tese fixada pelo STF no Tema de Repercussão Geral nº 163, com a exclusão, como regra, do adicional de insalubridade da base de cálculo da contribuição previdenciária. Como exceção, admite-se a incidência com fundamento no art. 4º, §2º, da Lei nº 10.887, de 2004, quando atendidos os requisitos do §1º, do art. 12, da Portaria MTP nº 1467, de 2022.

Pergunta 03 – O adicional de insalubridade deve ser incorporado aos proventos da aposentadoria?

O adicional de insalubridade não se incorpora aos proventos de aposentadoria de servidor integrante de regime próprio de previdência social, haja vista que:

- a) no caso da regra da integralidade, é vedada a integralização das vantagens de natureza temporária ou *propter laborem*;**
- b) em se tratando de cálculo pela média, a eventual incidência de contribuição previdenciária –**



conforme resposta à primeira questão – importa unicamente na possibilidade de repercutir sobre o valor do benefício como consequência da ampliação da sua base de cálculo.

Sala das Sessões do Pleno, data da assinatura eletrônica.

(documento assinado digitalmente)

Carlos Thompson Costa Fernandes
Conselheiro Presidente