

CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA REGIMES DISTINTOS – BASE DE CÁLCULO

PROCESSO N° : 67969/22
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE: : INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS
MUNICIPAIS DE PATO BRANCO
INTERESSADO : ADEMILSON CÂNDIDO SILVA
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N° 2313/23 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Contribuições para diferentes regimes previdenciários ao longo da vida laboral. Servidores sujeitos às regras de inativação que consideram a proporcionalidade das contribuições. Observância do caráter contributivo. Base de cálculo a ser formada apenas de parcelas submetidas à exação previdenciária. Inteligência da Súmula 06 do STF para a revisão de proventos pela entidade. Servidores sujeitos às regras transitórias e de direito adquirido. Cálculo dos proventos considerará a última remuneração e o que a Lei de regência assim definir.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Pato Branco - PATOPREV, devidamente representado por seu Presidente, Ademilson Cândido Silva, por meio da qual formula questionamentos a esta Corte no que diz respeito a servidores que contribuíram para diferentes regimes previdenciários ao longo de sua vida laboral, conforme quesitos abaixo transcritos:

QUESITO N.º 01: BENEFÍCIOS APURADOS PELA MÉDIA DESDE JULHO/1994

a) Deve ser considerada as verbas estabelecidas pela Lei Municipal n.º 5.256/2018, sem observar as possíveis limitações de valor de contribuição sofridas no período de 04/06/2002 a 31/07/2018, período este, vinculado ao RGPS? Ou,

b) O Instituto de Previdência deve buscar o valor de contribuição contido na CTC do INSS, para os benefícios concedidos pelo RPPS, visando compor a base de contribuição no período de 04/06/2002 a 31/07/2018, sem observar se as contribuições foram efetuadas de forma diversa às verbas previstas na Lei Municipal n.º 5.256/2018, em atenção ao princípio contributivo?

c) Em caso afirmativo ao item “b”, para os casos em que já ocorreram a homologação dos referidos benefícios pelo Tribunal de Contas, é possível, administrativamente, rever o valor dos benefícios?

QUESITO N.º 02: BENEFÍCIOS APURADOS PELA INTEGRALIDADE DA ÚLTIMA REMUNERAÇÃO AOS SERVIDORES ADMITIDOS ANTES DE 31 DE DEZEMBRO DE 2003 E QUE POSSUEM O DIREITO DE PROPORCIONALIZAR AS VERBAS DE CARÁTER TRANSITÓRIO, E QUE POSSUEM DIREITO ADQUIRIDO ANTES DA IMPLANTAÇÃO DA REFORMA LOCAL, NOS MOLDES DA EC N.º 103/2019

a) Os servidores que possuem o direito de se aposentar com proventos baseados na integralidade da última remuneração, mais a proporcionalização

das verbas de caráter transitório, e que no período de 04/06/2002 a 31/07/2018 estiveram vinculados ao INSS, e tiveram as suas contribuições previdenciárias limitadas ao teto do regime geral, nesse caso pode, o RPPS, proporcionalizar sobre toda a base de contribuição, ou somente até o teto de contribuição ao Regime Geral – RGPS?

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico (peça n.º 04), do qual se extrai, em suma, opinativo no seguinte sentido:

[...] o Município de Pato Branco, havia instituído em 22/09/1993 e extinguido em 03/06/2002, o Regime Próprio de Previdência Social, voltando ao Regime Geral. Recentemente, foi criado o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Pato Branco – PATOPREV, através da Lei Complementar n.º 74, de 23 de abril de 2018. Urge destacar, que a partir de então, as aposentadorias concedidas, em muitos casos, resultaram da aplicação da média aritmética dos maiores salários corrigidos desde 07/1994.

Cumprе ressaltar, que os diversos servidores municipais, contribuíram, ora para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ora para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), sendo que suas aposentadorias, decorreram de períodos contributivos intercalados.

In casu, os servidores do Município de Pato Branco, contribuíram sobre a totalidade da remuneração no período de 17/09/1993 a 03/06/2002 (RPPS), para na sequência, de 04/06/2002 a 31/07/2018, contribuir até o teto do INSS (RGPS), vindo a contribuir novamente sobre a totalidade de seus proventos ao regime próprio (RPPS), a partir de 01/08/2018 até a presente data.

O Instituto Patoprev, vem, no decorrer desse período, efetivando as aposentadorias requeridas, adotando como metodologia, naquelas pela média de contribuição, nos moldes que dispõe a Lei Complementar n.º 74/2018, de 23 de abril de 2018, bem como, na Lei Municipal n.º 5.256/2018, sem a observância de qualquer limitação ao teto, naqueles períodos de contribuição do Regime Geral (RGPS).

Por ocasião de discussões recentes sobre a matéria, foi exarado o presente memorando, questionando sobre a metodologia adotado pelo Instituto, quando da análise dos pedidos de aposentadoria, isso para àquelas aposentadorias concedidas, as quais tiveram seus proventos calculados pela média de contribuição, sendo necessário, portanto, consolidar entendimento, quanto à matéria em comento.

[...]

Importa salientar da integração da norma no plano infraconstitucional, e da leitura do disposto na Lei n.º 10.887/2004, verifica-se que o legislador, ocupou-se em detalhar a metodologia do cálculo, priorizando o princípio contributivo.

Na mesma esteira, e em nível local, a Lei Complementar n.º 74/2018, a qual instituiu o Regime Próprio dos servidores públicos municipais de Pato Branco, praticamente reproduziu o contido na legislação federal, com redação dada pelo seu artigo 43, tratando das regras de cálculo dos proventos e reajuste dos benefícios, [...]

Vejamos que tanto a Lei Federal, como a Lei Local, estabelece que, para o cálculo dos proventos de aposentadoria deverá ser considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, e mais, referente à 80% (oitenta por cento), de todo o período contributivo. Mas o mais importante, dentre estes dispositivos, e que reflete o cerne da análise, encontra-se evidenciado no trecho “base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado”

No município de Pato Branco, na mesma esteira da LC n.º 74/2018, foi sancionada na sequência a Lei Municipal n.º 5.256/2018, esta última, estabelecia a forma de incorporação, contribuição e respectiva proporcionalização dos benefícios, definindo inclusive, quais as verbas que compunham a base contributiva.

Em que pese o art. 3º da Lei n.º 5.256/2018 ter feito menção à Lei Federal n.º 10.887/04, sua redação também estabeleceu como critério, a apuração das médias desde 07/1994, [...]

Noutra celeuma, cumpre ressaltar que a recente reforma previdenciária, modificou as regras do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Pato Branco, através da Lei Complementar n.º 89, de 02 de julho de 2021, de acordo com a Emenda Constitucional n.º 103/2019, de 12 de novembro de 2019, bem como, em conformidade com a Emenda à Lei Orgânica n.º 24, de 19 de maio de 2021, tendo sido estabelecidas novas regras de aposentadoria e pensão aos servidores públicos municipais.

Pois bem, se por um lado, o INSS considera toda a remuneração como base de contribuição, porém, somente com as limitações ao teto do regime geral. Noutra ótica, os RPPS's isentam algumas verbas que não tem previsão legal de contribuição, porém, com teto de contribuição, muito superior ao regime geral, uma vez que o teto é definido pelo valor do subsídio do Prefeito.

Ocorre que, como é notório, e inclusive é o entendimento pacificado no próprio Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE/PR, o servidor tem direito de contribuir e levar a conta de seus benefícios da integralidade da última remuneração, além das verbas de cunho permanente, também àquelas de caráter transitório, devendo ser apurado pela média contributiva e proporcionalizado conforme o tempo de contribuição. Sendo assim, quando o benefício, decorrer da média desde 07/1994, essas últimas (verbas transitórias), compõem de forma automática a base de contribuição. [...]

Notadamente, deve o Instituto aplicar o entendimento exarado no referido Acórdão, aplicando-se, primeiro, o cálculo da média das 80% maiores contribuições, para só então, incidir a proporcionalização. Após a proporcionalização, aí sim, comparar com o valor da última remuneração, devendo prevalecer aquele de menor valor.

[...] no Município de Pato Branco, de forma peculiar, a situação demanda um maior aprofundamento ao tema, tendo em vista que, os servidores deste município, ora contribuíram para o Regime Geral (RGPS), ora para o Regime Próprio (RPPS).

Por ocasião do cálculo do benefício de aposentadoria, o Instituto Patoprev, leva em conta todo o período contributivo, desde julho/94, porém sem observar as limitações de teto ao Regime Geral (RGPS), quando tais servidores, contribuíram para àquele Regime. Parece-nos, portanto, haver entendimento desconexo da legislação vigente, sendo assim, indispensável e necessário, a consolidação de entendimento nesse sentido.

Dessa forma, busca-se consolidar o entendimento, isso em relação aos critérios de cálculo para os benefícios de *aposentadoria*, *principalmente* no período em que o servidor esteve vinculado ao regime geral (RGPS), se tal cálculo, deve-se dar, pela média de contribuição desde julho/1994, inclusive, com a proporcionalização das verbas transitórias, conforme preceitua a Lei Municipal n.º 5256/2018, sem observância do teto, ou se deve limitar, naquele período de vinculação, ao teto de contribuição do INSS (RGPS), o que, parece-nos, o correto.

Após manifestação da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação n.º 35/22, peça n.º 09), a Coordenadoria-Geral de Fiscalização identificou que a resposta à Consulta afetará a atividade fiscalizatória, requerendo a tramitação do feito àquela unidade após o julgamento (Informação 305/22 – peça 12).

Por sua vez, a Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Informação n.º 1834/22 (peça n.º 14), manifestou-se nos seguintes termos:

01) O Instituto de Previdência do Município de Pato Branco deve buscar o valor de contribuição contido na CTC do INSS para os benefícios previdenciários a serem concedidos pelo aludido RPPS, visando compor a

base de contribuição no período de 04/06/2002 a 31/07/2018, sem observar se as contribuições foram efetuadas de forma diversa às verbas previstas na Lei Municipal n.º 5.256/2018, em atenção ao princípio contributivo.

Isso porque no cálculo da média das maiores remunerações deve-se considerar todos os valores sobre os quais houve a correspondente contribuição previdenciária pelo servidor público efetivo, desde que tais valores estejam devidamente comprovados em documentos expedidos pelos correspondentes órgãos gestores dos regimes de previdência;

02) É possível a revisão de proventos de inativação, ainda que homologados por esta Corte, desde que o órgão gestor de previdência submeta a aludida revisão concedida administrativamente a este Tribunal, conforme Súmula 06 do C. STF6;

03) Considerando o princípio do tempus regit actum, os proventos das aposentadorias embasadas em regras transitórias de aposentadoria são calculados pela última remuneração, portanto pouco importando os valores de contribuição previdenciária vertidos para o INSS no período de 04/06/02 a 31/07/18.

Os proventos de aposentadoria concedidos com base em regras transitórias são calculados nos termos dos art. 4º e 6º da Lei Municipal n.º 5.256/18, caso os requisitos para aposentadoria tenham sido preenchidos até a entrada em vigor da EC 103/19 ou, se após, conforme o art. 11 da Lei Complementar Municipal n.º 89/21. (Instrução 1834/22, peça 14)

De igual modo se deu o posicionamento do Ministério Público de Contas que, por meio do Parecer n.º 177/22-PGC (peça n.º 15), ressaltou que a resposta deve abstrair os marcos temporários e legislativos da municipalidade de modo a contemplar todos os eventuais jurisdicionados em condição análoga. Disse o Parquet de Contas:

No mérito, desde logo, cabe-nos endossar o posicionamento da Coordenadoria de Gestão Municipal, uma vez que, em respeito ao princípio contributivo, a média dos salários para fins de definição de proventos de aposentadoria levará em conta o valor sobre o qual efetivamente incidiu contribuição previdenciária, pouco importando se tal método difere do que foi estabelecido em norma local posterior ao período da referida contribuição. Essa assertiva é especialmente válida para os casos em que os proventos são calculados segundo a média dos salários de contribuição, o que corresponde ao primeiro quesito enunciado. [...]

Como se pode constatar, no cálculo das 80% (oitenta por cento) maiores remunerações serão computados somente os valores sobre os quais houve efetiva contribuição previdenciária referente ao respectivo mês, pouco importando o regime previdenciário ao qual o servidor esteve vinculado, e observada a permissão de contagem recíproca dos tempos de contribuição em regimes diferentes, garantida pelo § 9º do art. 201 da CF/88. Com a média obtida, essa serviria de base de cálculo para chegar aos valores dos benefícios concedidos em termos proporcionais ao tempo de contribuição. [...]

Dessa forma, em resumo, o valor máximo dos proventos de aposentadoria não poderá exceder o valor da última remuneração, se os requisitos para inativação foram preenchidos antes da EC 103/19, ou, se após a sua vigência, não serão maiores que o valor máximo do benefício do Regime Geral da Previdência Social, ainda que pagos pelo RPPS, e desde que observados os preceitos relativos ao regime de previdência complementar de que tratam os §§ 14 a 16 do art. 40 da CF/88.

Importante mencionar, como oportunamente levantado pela área técnica, o Acórdão n.º 3155/14-STP (item II), segundo o qual as verbas transitórias podem ser incorporadas e proporcionalizadas à base de cálculo de proventos de aposentadoria, desde que haja previsão nesse sentido em lei local.

Quanto ao segundo questionamento, aduziu:

Como bem anotado pela unidade técnica, o direito de obter a aposentadoria integral em relação à última remuneração junto com as verbas transitórias proporcionalizadas dependerá da legislação vigente à época em que foram preenchidos os requisitos legais para a inativação, observado o entendimento do já mencionado Acórdão nº 3155/14-STP.

E concluiu:

Quesito n.º 1 a) e b). Para as aposentadorias concedidas por meio da média das maiores contribuições, a base de cálculo abrangerá todas as verbas sobre as quais efetivamente incidiu contribuição, pouco importando se recolhida ao Regime Geral ou Regime Próprio de Previdência, na estrita dicção do art. 61, § 1º da Orientação Normativa MPS nº 02/2009.

c) É possível a revisão administrativa de proventos de aposentadorias já homologados pelo Tribunal de Contas, desde que tal revisão seja submetida a esta Corte, conforme Súmula n.º 06 do STF.

Quesito n.º 2 Os proventos calculados com base em regras transitórias e de direito adquirido são calculados pela última remuneração, em virtude do princípio do tempus regit actum. Sendo assim, os proventos de aposentadoria concedidos serão definidos nos termos da legislação local, observados os parâmetros estabelecidos no Acórdão n.º 3155/14-STP.

É o breve relato.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, pontuo que as questões formuladas são objetivas e, ainda que não realizadas em tese, versam sobre matéria de competência desta Corte, possuindo nítido efeito multiplicador, o qual pode abranger a situação funcional de diversos servidores, restando demonstrado o relevante interesse público de forma a possibilitar a sua admissibilidade, consoante autorizado pelo § 1º do art. 311 do RITCE/PR.

Destarte, satisfeitas as exigências arroladas no art. 38 da Lei Complementar nº 113/2005, conheço da presente consulta e passo à análise do seu mérito.

O Instituto de Previdência de Pato Branco formulou a consulta tendo em vista dúvida advinda no cálculo dos benefícios previdenciários após as respectivas contribuições previdenciárias serem direcionadas para Regimes de Previdência Social com diferentes formas de cálculo das contribuições (RPPS e RGPS) e considerando a previsão por lei municipal de inclusão de verbas transitórias aos proventos.

Convém esclarecer que a dúvida se apresenta pertinente na medida em que os critérios que definem o montante da remuneração a ser destacado a título de contribuição previdenciária, assim como o valor e limites dos benefícios a serem observados são distintos quando comparados os RPPS com o RGPS.

A propósito, mencione-se que, em linhas gerais, enquanto o RPPS calcula a exação previdenciária mediante a isenção de algumas verbas e se utilizado do percentual das verbas que compõe a remuneração, em geral, com teto de contribuição superior ao regime geral, o RGPS impõe o percentual a incidir nas verbas remuneratórias tendo como limite o valor teto do INSS.

Quanto às regras a disciplinar o ato de inativação, sem perder de vista o princípio *tempus regit actum*, tratando-se de servidores públicos efetivos, submetidos às regras do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, conforme bem sintetizou a unidade técnica, identificam-se 3 principais grupos de normas a fundamentar a aposentadoria e o cálculo dos proventos, quais sejam:

- i. Servidores sujeitos às regras permanentes de aposentadoria (art. 40 da CRFB/88);
- ii. Servidores sujeitos às regras transitórias (art. 6º da EC 41/03, art. 3º da EC 47/05 e art. 1º da EC 70/12) e
- iii. Servidores sujeitos às regras de direito adquirido (art. 3º da EC 20/98 e art. 3º da EC 103/98).

Ainda, ressalte-se que anteriormente à vigência da EC nº 103/19, as regras permanentes previam o cálculo do benefício pela média aritmética de 80% das maiores contribuições; após a EC nº 103/19, o cálculo das aposentadorias daqueles que se aposentam pelo art. 40 da CF passaram a ser calculados com base em 100% das contribuições, sem exclusão de percentual das menores remunerações. Além disso, entre outras regras, o valor do teto dos benefícios concedidos pelo INSS, também passou a ser o teto dos proventos do RPPS.

A lição que se extrai das sucessivas alterações em matéria previdenciária dos servidores públicos é a de que a EC 41/03 estabeleceu o caráter contributivo também ao RPPS, vetor este que já era previsto àqueles que se submetessem ao RGPS. A partir de então, o cálculo dos proventos dos RPPS passou a ter como referência as verbas sobre as quais incidiu contribuição previdenciária.

Neste contexto, convém transcrever o disposto no art. 40 da CRF/88:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter **contributivo e solidário**, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 2º Os proventos de aposentadoria não poderão ser inferiores ao valor mínimo a que se refere o § 2º do art. 201 ou superiores ao limite máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, observado o disposto nos §§ 14 a 16. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

A disciplinar o cálculo dos proventos, a Lei nº 10.887/04, dispõe:

Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, **será considerada a média aritmética**

simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência. (...)

§ 3º Os valores das remunerações a serem utilizadas no cálculo de que trata este artigo serão comprovados mediante documento fornecido pelos órgãos e entidades gestoras dos regimes de previdência aos quais o servidor esteve vinculado ou por outro documento público, na forma do regulamento.

§ 4º Para os fins deste artigo, as remunerações consideradas no cálculo da aposentadoria, atualizadas na forma do § 1º deste artigo, não poderão ser:

I - inferiores ao valor do salário-mínimo;

II - superiores ao limite máximo do salário-de-contribuição, quanto aos meses em que o servidor esteve vinculado ao regime geral de previdência social. – realcei.

Na mesma toada, a ON nº 02/09 do Ministério da Previdência Social prevê:

Art. 61. No cálculo dos proventos das aposentadorias referidas nos art. 56, 57, 58, 59, 60 e 67, concedidas a partir de 20 de fevereiro de 2004, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações ou subsídios, utilizados como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, **serão utilizados os valores das remunerações que constituíram a base de cálculo das contribuições do servidor aos regimes de previdência, independentemente do percentual da alíquota estabelecida ou de terem sido estas destinadas para o custeio de apenas parte dos benefícios previdenciários. (...)**

§ 5º As remunerações consideradas no cálculo da média, depois de atualizadas na forma do § 2º, não poderão ser:

I - inferiores ao valor do salário mínimo; - Realcei.

Referido arcabouço constitucional e infraconstitucional não deixa dúvidas do caráter contributivo conferido ao sistema. Ademais, independentemente das diferenças quanto ao modo de cálculo das contribuições entre um regime previdenciário e outro, os valores remuneratórios sobre os quais incidiram as contribuições previdenciárias comporão o cálculo a fim de chegar à média das maiores remunerações.

Assim, por imposição do princípio contributivo e em observância da contagem recíproca dos tempos de contribuição prevista no art. 201, § 9º da CRF/88, ao se aposentar pelo RPPS independente dos regimes previdenciários a que se submeteu no decorrer de sua vida laboral, o cálculo da média será realizado considerando a remuneração sobre a qual incidiu exação previdenciária, não se distinguindo isso em razão das diferentes formas de cálculo de cada regime.

Conforme assentou a unidade técnica:

Portanto, no aludido cálculo da média das contribuições, a rigor não importa como foi feito o cálculo pelo RPPS ou pelo RGPS e nem quais eram eventuais limitações salariais e/ou contributivas então existentes.

Uma vez obtida a média das 80% (oitenta por cento) maiores remunerações,

esta será a base de cálculo para se aferir o valor dos proventos, aplicando-se eventual proporção incidente sobre ela caso se trate de aposentadoria compulsória (art. 40 §1º inc. II da CRFB/88) ou outra espécie de inativação prevista em lei local que adote a proporcionalidade incidente sobre aludida base de cálculo.

[...]

Assim, se atualmente o valor máximo do benefício é o chamado “teto” do RGPS, **antes da EC 103/19 o valor máximo dos proventos de aposentadoria era a última remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu a inativação (art. 40 §2º da CRFB/88)** - realcei.

Estabelecida a premissa quanto à necessidade de se observar exatamente o valor sobre o qual incidiu a contribuição previdenciária, convém tratar do tema “última remuneração”, acima realçado, tendo em vista a possibilidade de a legislação local prever a incorporação de verbas transitórias aos proventos.

Sobre o assunto, mais uma vez cito o contido na Instrução da unidade técnica.

Por oportuno, aponte-se que quando o servidor público municipal está na atividade, a remuneração mensal que auferir não pode ser inferior ao salário mínimo (art. 39 §3º c/c art. 7º, inc. IV, da CRFB/88) e nem superior aos subsídios do prefeito (art. 37, inc. XI d CRFB/88).

Contudo, quando o servidor público, amparado por regime previdenciário próprio, se inativa, os proventos não podem ser inferior ao salário mínimo (art. 201 §2º c/c art. 40 §2º da CRFB/88, na redação dada pela EC 103/19) e nem superiores à última remuneração (art. 40 §2º da CRFB/88, antes da EC103/19) ou ao ‘teto’ do INSS (art. 40 §2º da CRFB/88, após a EC103/19), como acima mencionado.

Em conclusão, no caso de aposentadorias concedidas pela média das maiores remunerações, a base de cálculo levará em conta todas as verbas sobre as quais houve a correspondente contribuição previdenciária para os respectivos regimes de previdência, obtendo-se os proventos de aposentadoria da aplicação da proporção incidente sobre aludida base, cujo valor não poderá ser inferior ao salário mínimo e nem superior ao teto do RGPS, atualmente, sendo certo que até a EC 103/19 o limite máximo dos proventos era a última remuneração, esta correspondente, no tocante ao Município de Pato Branco, às verbas “vencimento”, “adicional por tempo de serviço” e média das “verbas transitórias”, conforme Lei Municipal nº 5.256/18.

A aplicação da proporcionalidade sobre a média das remunerações obtidas, para, na sequência, realizar-se o comparativo com a última remuneração já foi debatida neste Tribunal e realçam a importância do tema.

Recurso de revista. O cálculo de proventos de aposentadoria proporcionais a partir de média de contribuição deverá ser realizado com a incidência do índice de proporcionalização sobre a média, realizando-se a comparação com o limitador da última remuneração (art. 40, § 2º, da CF) apenas em um segundo momento. (Acórdão nº 3769/14 - Tribunal Pleno).

A EC 103/19 extirpou a incorporação de verbas transitórias aos proventos, mas para aqueles que preencheram os requisitos para se aposentar pelas regras anteriores, o tema assume relevância e já foi minudentemente tratado quando da Revisão do Prejulgado nº 07 que fixou entendimento quanto à necessidade de lei em sentido estrito a definir as verbas que compõe a remuneração do cargo e

a proporcionalização das verbas transitórias. Ainda, em observância ao princípio contributivo, em respeito ao que dispuser a legislação do ente federativo quanto à forma de incorporação das verbas transitórias e desde que tenha havido contribuição previdenciária sobre ela (Acórdão 3155-STP¹).

Neste íterim, conveniente transcrever excerto dos fundamentos do Acórdão 3155-STP ao reproduzir o contido no Parecer 13928/12-DIJUR:

a polêmica reside na possibilidade de incorporar verbas de natureza transitória e/ou eventual na remuneração do cargo efetivo, lembrando que esta remuneração é utilizada tanto nas aposentadorias concedidas pelas regras de transição (art. 6º da EC 41/03, art. 3º da EC 47/05 e EC 70/12), como no comparativo com a média nas aposentadorias concedidas pelas novas regras e pelo art. 2º da EC 41/03, para estabelecer o limite da remuneração no cargo efetivo.

As aposentadorias concedidas com base nas regras de transição não observam ao disposto no artigo 40 da Constituição da República e nem ao que estabelece a Lei Federal n. 10.887/04, portanto, sujeitam-se somente ao que a lei do ente estadual (ou municipal) estabelecer. Justamente para que os servidores já admitidos não fossem surpreendidos pelas alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais foram estabelecidas as regras de transição, à parte do texto constitucional, observando a legislação do ente, que já dispunha sobre o assunto quando da sua aposentadoria.

Neste diapasão, os servidores admitidos anteriormente e cuja inativação estiver fundamentada nas regras de transição, observarão o que a legislação do ente já dispunha sobre o assunto.

1 [...] (ii) fixar, neste Prejulgado, as premissas postas no item 3.2 da conclusão do Parecer n. 13928/12 da Diretoria Jurídica, as quais terão aplicabilidade, no que couber, a todos os jurisdicionados:

- pela necessidade de edição de lei no sentido estrito, tratando da forma de incorporação de verbas aos proventos, em decorrência do princípio da reserva legal, pelo Ente Estadual ou Municipal, definindo quais verbas compõem a remuneração no cargo efetivo e a proporcionalização das verbas de natureza transitórias, se for o caso, sobre as quais incidiu contribuição previdenciária;
- os cálculos de proventos das aposentadorias concedidas pelas denominadas regras de transição (art. 6º da EC 41/03, art. 3º da EC 47/05 e EC 70/12) devem obedecer ao disposto na legislação do Ente Estadual ou Municipal sobre a forma de incorporação das verbas de natureza transitória;
- os cálculos de proventos das aposentadorias concedidas com fulcro nas regras da redação atual do art. 40 da Constituição Federal e do art. 2º da EC 41/03 devem obedecer ao disposto nos §§ 2º e 3º da Constituição Federal e ao disposto na Lei n. 10.887/04, qual seja, com adoção da média aritmética simples das 80% maiores contribuições, utilizadas como base para as contribuições do servidor de todo o período contributivo desde a competência de 1994, tendo como limite a remuneração no cargo efetivo, com observância do princípio contributivo;
- no comparativo da média das contribuições com a remuneração no cargo efetivo, para as aposentadorias concedidas pelas regras do art. 40 da Constituição Federal e art. 2º da EC 41/03, será adotada como remuneração no cargo efetivo o que a legislação do Ente Estadual ou Municipal estabelecer, com atenção ao princípio contributivo;
- nos cálculos das pensões, decorrentes de falecimentos de servidores em atividade, será considerada a totalidade da remuneração no cargo efetivo, com adoção do mesmo parâmetro utilizado para as aposentadorias, no que se refere ao conceito do que se entende por remuneração no cargo efetivo; e,
- a aplicação do disposto no art. 66, § 1º da Orientação Normativa MPS n.º 02/2009 aos cálculos de pensão de Entes Municipais que estabelecem, mediante lei, como remuneração no cargo efetivo, somente as verbas permanentes sobre as quais incidiu contribuição previdenciária, é perfeitamente regular;

(iii) para que a presente decisão produza efeitos daqui para frente (ex nunc), restando preservados os benefícios registrados e os processos que se encontram em trâmite, com atos de inativação ou pensão já editados e publicados, preservados pela segurança jurídica; e, tendo em vista a manifestação do Auditor Ivens Zschoerper Linhares, excepcionar os efeitos deste Prejulgado, para que se atribua efeitos ex-tunc aos processos em trâmite neste Tribunal referentes à matéria, com relação:

- iii.a) À possibilidade de adoção do valor atualizado da gratificação transitória como base de cálculo para sua incorporação aos proventos de aposentadoria;
- iii.b) À impossibilidade de incorporação integral do valor dessas gratificações, sem que sejam proporcionalizadas ao tempo de contribuição, ressalvadas as hipóteses de direito adquirido;
- iii.c) À consideração, para efeitos de comparação de proventos com a remuneração, da remuneração acrescida dos valores das gratificações incorporáveis – e não o valor do último contracheque.

Mas, não faz o menor sentido que o ente, após a promulgação das já aludidas Emendas Constitucionais, venha a estabelecer a incorporação de verbas transitórias e/ou eventuais, sem a observância do princípio contributivo.

Tais critérios se mantiveram hígidos no âmbito desta Corte, malgrado o TCU ter alterado seu posicionamento a respeito do tema. O assunto foi tratado no Acórdão 2848/16 deste Tribunal, de onde se originou a Uniformização de Jurisprudência n.º 22, que assim dispõe:

Em face das aposentadorias proporcionais não abrangidas pela Emenda Constitucional n.º 70/2012, o cálculo dos proventos deve considerar a média das 80% maiores contribuições, incidindo a proporcionalidade sobre esse valor. *A posteriori*, deve-se comparar o montante do cálculo proporcional com a última remuneração do servidor, prevalecendo o menor valor, conforme artigo 40, § 2º, da Constituição da República.

Ainda sobre aludida decisão com força normativa, cabível reproduzir excerto constante do que consta em sua fundamentação:

E ainda com relação a essa limitação da última remuneração, importante acrescentar que o Acórdão n.º 3155/14 consagrou, expressamente, a supremacia do princípio contributivo na interpretação que deve ser dada a esse limite, ao estabelecer que o parâmetro para a comparação, quando acrescidas verbas transitórias aos proventos, não deve ser o último contra-cheque, que pode induzir em prejuízo ao servidor inativo ou pensionista, por não considerar verbas que tenham sido anteriormente recebidas, mas, a “remuneração acrescida dos valores das gratificações incorporáveis”.

Portanto, para as inativações pelas regras permanentes, respeitadas as hipóteses em que as verbas transitórias constituíram a base de cálculo para a exação previdenciária, serão na mesma medida consideradas no cálculo das médias aritméticas das maiores remunerações, bem como comporão o referencial da “última remuneração”.

No que diz respeito às hipóteses de aposentadorias concedidas nos grupos das regras transitórias, em que os proventos serão resultado do somatório das verbas permanentes (tendo como parâmetro a última remuneração), mais as verbas transitórias a serem incorporadas nos termos do Prejulgado 07 deste Tribunal ou não, dependerá da lei local de regência.

Sobre o assunto, mais uma vez reproduzo o contido na Instrução da CGM:

[...] devem ser incorporadas em termos proporcionais ao tempo de contribuição, acaso a aposentadoria seja concedida antes da publicação do v. Acórdão n.º 3155/14-STP4 (item II), ou que podem ser incorporadas nos termos previstos em lei local, acaso a aposentadoria seja concedida após a publicação do v. Acórdão n.º 3155/14-STP (item III).

Tal diferenciação atende ao princípio contributivo na medida em que, se em algum momento durante sua vida laboral, o servidor contribuiu com base também nas verbas transitórias, terá em seu benefício previdenciário a porção devida, mesmo

que em sua última remuneração ela não esteja mais incluída.

Repise-se que, com o advento da EC 103/19 a incorporação de vantagens temporárias à remuneração do cargo efetivo não mais se faz possível, consoante prevê o art. 39, § 9º da CF.

Assim, o provento de aposentadoria daqueles que preencheram os requisitos até a EC 103/19 podem conter verbas transitórias sobre as quais tenha havida contribuição na ativa. Aqueles que vierem a cumprir os requisitos posteriormente, contudo, diante da mesma Emenda Constitucional, não incorporarão verbas transitórias.

Quanto aos servidores que vierem a se aposentar pelas regras de direito adquirido, por sua vez, terão os seus benefícios calculados de acordo com as regras da data do preenchimento dos requisitos para a inativação.

Ainda, coaduna-se do entendimento externado pelo Ministério Público de Contas que se pronunciou nos seguintes termos:

Como bem anotado pela unidade técnica, o direito de obter a aposentadoria integral em relação à última remuneração junto com as verbas transitórias proporcionalizadas dependerá da legislação vigente à época em que foram preenchidos os requisitos legais para a inativação, observado o entendimento do já mencionado Acórdão nº 3155/14-STP.

Ainda sobre o tema “verbas transitórias”, em recente resposta à Consulta formulada pela Autarquia Municipal de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Cambé, este Tribunal aduziu:

Consulta. Incorporação de verbas transitórias aos proventos de aposentadoria. Possibilidade, desde que observada a obrigatoriedade de incidência de contribuição previdenciária, além da incorporação se dar de maneira proporcional ao tempo de contribuição e da necessidade de previsão legal (lei em sentido estrito) editada ao tempo do ato de inativação. Inexistência de conflito com a redação dada pelo art. 39, §9º, da Constituição da República pela Emenda Constitucional 103/2019. (Acórdão 788/23 – STP).

Por derradeiro, a homologação dos benefícios pela Corte de Contas não impede sejam eles revistos administrativamente, nos termos da Súmula n.º 06 do STF:

A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele tribunal, ressalvada a competência revisora do Judiciário.

Estabelecidas essas premissas, passo a responder aos questionamentos:

Quesito n.º 1: a) e b) para os benefícios apurados pela proporcionalidade das contribuições, por força do caráter contributivo, ainda que tenha havido mudanças de regimes previdenciários ao longo da vida funcional, apenas a parcela de cada uma das remunerações sobre a qual incidiu contribuição previdenciária é que constituirá a base de cálculo para se apurar a média das remunerações.

c) é admissível a revisão de proventos pela entidade previdenciária mesmo que já homologados pelo Tribunal de Contas, nos termos da Súmula nº 06 do STF.

Quesito nº 2: aos servidores que preenchem os requisitos para se aposentar pelas regras transitórias e de direito adquirido, o cálculo dos proventos considerará a última remuneração e o que a lei de regência assim definir, restando irrelevante tenham contribuído para diferentes regimes previdenciários durante a vida laboral.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se o feito à Coordenadoria-Geral de Fiscalização.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em conhecer da presente consulta e responder aos questionamentos nos seguintes termos:

I - Quesito nº 1: a) e b) para os benefícios apurados pela proporcionalidade das contribuições, por força do caráter contributivo, ainda que tenha havido mudanças de regimes previdenciários ao longo da vida funcional, apenas a parcela de cada uma das remunerações sobre a qual incidiu contribuição previdenciária é que constituirá a base de cálculo para se apurar a média das remunerações; c) é admissível a revisão de proventos pela entidade previdenciária mesmo que já homologados pelo Tribunal de Contas, nos termos da Súmula nº 06 do STF;

II - Quesito nº 2: aos servidores que preenchem os requisitos para se aposentar pelas regras transitórias e de direito adquirido, o cálculo dos proventos considerará a última remuneração e o que a lei de regência assim definir, restando irrelevante tenham contribuído para diferentes regimes previdenciários durante a vida laboral;

III - após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determinar as seguintes medidas:

a) encaminhar o feito à Coordenadoria-Geral de Fiscalização para ciência;

b) em seguida, remeter os autos à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;

c) posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 3 de agosto de 2023 – Sessão Virtual nº 14.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente