



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Protocolo nº: 938590/15
Origem: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Interessado: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Assunto: Uniformização de Jurisprudência
Parecer nº: 3875/16

EMENTA. Uniformização de jurisprudência. Metodologia de cálculo de aposentadoria proporcional. Precedente do TCU que não ostenta caráter vinculante. Divergência jurisprudencial. Ausência de dúvida razoável sobre a interpretação da legislação de regência. Parecer ministerial pela manutenção da orientação interpretativa sedimentada no Acórdão nº 3769/14 – Tribunal Pleno.

1. Trata-se de processo de Uniformização de Jurisprudência instaurado a partir de requerimento da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, formulado no protocolo nº 8983/12, com o objetivo de fixar a orientação interpretativa adequada sobre o “momento em que, nas aposentadorias compulsória ou por idade, bem como nas aposentadorias por invalidez não abrangidas pela EC nº 70/2012, deve ser verificada a limitação imposta pelo §2º do artigo 40 da Constituição Federal”.

2. Encaminhados os autos à DICAP, foi proferido o Parecer nº 12561/15 (peça nº 7), oportunidade em que o órgão técnico, inicialmente, contextualizou a divergência motivadora da deflagração do feito:

A divergência está na aplicação da proporção relativa ao tempo de contribuição, ou seja, qual é o momento correto para esse cálculo: antes ou depois de comparar o valor da remuneração do servidor com o valor da média das 80% maiores contribuições.

Tradicionalmente as decisões dessa Egrégia Corte de Contas eram no sentido de aplicar a proporção, relativa ao tempo de contribuição, sobre a menor das bases de cálculo (média das 80% maiores contribuições ou a última remuneração), concedendo-se, ao final, o valor daí resultante a título de proventos.

Após reunião do Colégio de Procuradores, contudo, as decisões passaram a se basear na tese do Ministério Público de Contas, qual seja, de aplicar a proporcionalidade antes de se comparar o valor da média com o da última remuneração, conforme precedente fixado no Acórdão nº 3769/14-Pleno.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

3. O opinativo técnico também pontuou que o Tribunal de Contas da União reviu seu antigo posicionamento, fixado desde o Acórdão nº 2212/2008 – Plenário, aos qual se filiou esta Corte de Contas por meio do Acórdão nº 3769/14 – Tribunal Pleno. O novo entendimento do TCU, definido no Acórdão nº 1176/2015 – Plenário, define, basicamente, a seguinte sistemática para o cálculo das aposentadorias proporcionais e aplicação do limitador do art. 40, § 2º, da Constituição: “a) procede-se ao cálculo da média aritmética; b) compara-se a média com o valor da última remuneração, escolhendo-se o menor valor; c) calcula-se a proporcionalidade.”

4. Pretende a DICAP, em síntese, que este Tribunal de Contas passe a adotar a novel interpretação conferida à matéria pelo TCU. Para embasar sua pretensão, argumenta o órgão instrutivo que: (i) a sistemática recentemente adotada pelo TCU está de acordo com a Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009; (ii) tal metodologia cristaliza os princípios contributivo, da solidariedade, da legalidade e isonomia, além de garantir o equilíbrio financeiro e atuarial.

Em síntese, é o relatório.

5. Como bem destacado pela DICAP, a divergência cinge-se a deliberar sobre a manutenção do entendimento sedimentado na Corte através do Acórdão nº 3769/14 – Tribunal Pleno, o qual, por sua vez, chancelou o teor da Orientação Ministerial nº 04/2013, assim redigida:

Nas aposentadorias compulsória ou por idade, bem como nas aposentadorias por invalidez não abrangidas pela EC nº 70/2012, o limite imposto pelo §2º do art. 40 da CF/88 somente deve ser verificado depois de aplicada a proporcionalidade à média aritmética calculada de acordo com o art. 1º da Lei nº 10887/04.

6. Nota-se que a DICAP não lança novos fundamentos jurídicos para justificar a revisão de jurisprudência, amparando sua pretensão única e exclusivamente no posicionamento do Tribunal de Contas da União consubstanciado no Acórdão nº 1176/2015 – Plenário.

7. Deve ser esclarecido, de antemão, que inexistente no ordenamento jurídico brasileiro um sistema unificado de controle externo. Vale dizer, os Tribunais de Contas pátrios não compõem uma estrutura conectada e hierarquizada, cabendo a cada uma das Cortes desempenhar com exclusividade o controle externo sobre sua esfera de jurisdição. De modo que, nesse panorama, o Tribunal de Contas da União não funciona como órgão uniformizador da jurisprudência afeta ao controle externo da administração pública, não possuindo a Corte federal qualquer poder de ingerência sobre as demais Cortes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

8. A sistemática de funcionamento dos Tribunais de Contas, portanto, é radicalmente distinta da sistemática do Poder Judiciário, em que os Tribunais, notadamente os Tribunais Superiores (STF, STJ), TSE, TST e STM) funcionam também como instâncias uniformizadoras de jurisprudência, o que é realizado por instrumentos processuais específicos, como a Reclamação Constitucional ao STF.

9. O esclarecimento, embora trivial, é necessário para destacar que a mudança de jurisprudência do Tribunal de Contas da União não tem o condão de vincular os demais Tribunais de Contas. Em verdade, as decisões do TCU ostentam, apenas, caráter persuasivo sobre os demais órgãos de controle externo. Mesma função, aliás, que desempenham todas as decisões proferidas pelas demais Cortes de Contas. Dessa forma, a nova interpretação conferida pelo TCU na matéria ora debatida pode, no máximo, influenciar a decisão a ser proferida pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Mas, repise-se, nada há que obrigue esta Corte a mudar de entendimento.

10. Destacado o caráter exclusivamente persuasivo, e não vinculante, da jurisprudência do TCU, é importante esclarecer que o entendimento firmado pelo órgão federal de controle externo não é pacífico, se comparado com a interpretação adotada por outros Tribunais de Contas e Tribunais de Justiça. Veja-se, por exemplo, recentíssima decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, que rechaça a linha interpretativa sugerida pela DICAP:

APELAÇÃO E REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO PARA REVISÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. INSURGÊNCIA DA AUTORA. PREFALADO CERCEAMENTO DE DEFESA. INSUBSISTÊNCIA. MATÉRIA UNICAMENTE DE DIREITO. PROVA PERICIAL QUE SE MOSTRA PRESCINDÍVEL. ELEMENTOS PROBATÓRIOS COLHIDOS NOS AUTOS QUE SÃO SUFICIENTES PARA A SOLUÇÃO DA CAUSA. PRETENDIDA APURAÇÃO DO VALOR DA APOSENTADORIA COM BASE NA MÉDIA ARITMÉTICA DAS MAIORES CONTRIBUIÇÕES. ACOLHIMENTO. AFERIÇÃO QUE DEVE SER REALIZADA COM FULCRO NO ART. 1º, CAPUT, DA LEI Nº 10.887/04. **FATOR DE PROPORCIONALIDADE QUE INCIDE SOBRE ESTA PARCELA. POSTERIOR CONFRONTO COM A ÚLTIMA REMUNERAÇÃO.** RENDA QUE SERVE DE PARÂMETRO LIMITADOR PARA A INSTITUIÇÃO DOS PROVENTOS DECORRENTES DA INATIVIDADE. ART. 40, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REFORMA QUE SE IMPÕE. "Para fins de cumprimento da limitação salarial prevista no §2º do art. 40 da Constituição Federal, **no cálculo da aposentadoria do servidor público, o resultado da média aritmética das maiores remunerações deve ser previamente ajustado com o respectivo percentual proporcional para depois sofrer a confrontação com a última remuneração do servidor**" (AC n. 2012.038080-2, da Capital, rel. Des. Luiz César Medeiros, j. 23-7-2013). [...]" (TJSC, Apelação Cível n. 2013.057105-9, da Capital, rel.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

Des. Jorge Luiz de Borba, j. 28/04/2015). (...). RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. (TJSC, Apelação n. 0001279-35.2011.8.24.0020, de Criciúma, rel. Des. Luiz Fernando Boller, j. 12-04-2016).

11. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais também adota a mesma interpretação defendida pela Orientação Ministerial nº 04/2013, conforme se extrai do seguinte trecho da 2ª Câmara do TCE/MG no processo nº 851169 (decisão publicada em 16/07/2014):

12.

“No tocante ao cálculo do valor dos proventos, muito embora ele não constitua escopo da atual sistemática do exame dos atos de aposentação, à vista do entendimento firmado por este Tribunal, nos autos da Consulta nº 794728, de 03/02/10, vejo-me no dever de assinalar a situação da beneficiária em questão, cujo valor inicial dos proventos foi estabelecido à menor.

De acordo com o §2º do art. 40 da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração da respectiva servidora, no cargo efetivo em que seu deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

O art. 1º, caput, da Lei Federal nº 10.887/041, dispõe que, para o cálculo dos proventos, deve ser 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 incompetência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

Já o § 5º do sobredito artigo estabelece que os proventos, calculados de acordo com o caput do referido dispositivo, por ocasião de sua concessão, não poderão ser inferiores ao valor do

salário mínimo nem exceder a remuneração da respectiva servidora no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

No caso sob apreciação, o limite a que se refere o § 2º do art. 40 da Carta Federal foi verificado antes de ser aplicada a proporcionalidade sobre a média das contribuições, o que vai de encontro à orientação do Tribunal fixada na Consulta anteriormente mencionada. (...)

Nesse sentido, ressalto que o registro do ato nos termos em que foi lavrado não inviabiliza que a aposentada recorra à própria entidade concedente ou ao Poder Judiciário para requerer novo cálculo do valor dos seus proventos, considerando que o limite a que se refere o §2º do art. 40 da Constituição da República deve ser verificado apenas depois de aplicada a proporcionalidade sobre a média, conforme entendimento desta Corte.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

13. Aliás, o TCE/MG ao responder à Consulta nº 794.728, consolidou o referido entendimento nos seguintes termos:

Diante do exposto, Sr. Presidente, e respondendo às indagações do consulente, considerando o regime previdenciário de caráter contributivo e solidário, pautado no equilíbrio financeiro e atuarial, que tem como lastro para a concessão dos benefícios os valores recolhidos aos regimes de previdência; considerando, ainda, a impossibilidade de orientação normativa do Ministério da Previdência Social inovar no mundo jurídico, sobrepondo-se à lei específica que rege a matéria e à própria Constituição, ao criar restrição a direito subjetivo do segurado, posiciono-me no sentido de que o limite imposto pelo § 2º do artigo 40 da CR/88 (qual seja, o valor dos proventos do servidor, por ocasião de sua concessão, não pode exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria) somente deve ser verificado depois de calculada a média aritmética simples das maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado e aplicada a fração a que faz jus o aposentando, independentemente se integral ou proporcional o benefício. Em outras palavras, somente após o cálculo do benefício, seja ele integral ou proporcional, é que o atendimento do referido limite deve ser aferido, haja vista os comandos estampados nos §§ 3º e 17 do artigo 40 da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 41/2003, e a regulamentação trazida pela Lei n. 10.887/2004, notadamente em seu art. 1º.

14. Também o TCE/RS possui o mesmo entendimento acima exposto, como se observa do seguinte trecho, extraído da decisão nº 1C-1.182/2010 (processo nº 006278-02-00/09-8):

(...) Entendo que a matéria está pacificada no âmbito desta Corte tendo sido objeto de discussão e julgamento em diversas oportunidades, exemplificativamente, nas Sessões da Primeira e Segunda Câmara: vg: Sessão de 23-02-2010, Processo nº 1767-02.00/08-0 (Relator Cons. Algir Lorenzon), Processo nº 3.765-02.00/06-2, Sessão de 30-04-2008 (Relator Cons. Cezar Miola), e 1081-02.00/08-0, Sessão de 06-05-2010 (deste Relator), todos versando sobre inativações de servidores dos Executivos Municipais de Santo Augusto, Giruá, e Tapera, respectivamente, com decisões pelo registro dos referidos atos de Aposentadoria.

Como já bem externado pelo Conselheiro Helio Saul Mileski nos autos do Processo nº 8.853-02.00/04-3, e pelo Auditor Substituto de Conselheiro Alexandre Mariotti no Parecer nº 04/2005 (acolhido pela Segunda Câmara na Sessão de 23-06-2005), como a Lei não exclui a possibilidade da média aritmética das maiores remunerações ser superior ao da última remuneração, não podem normas orientadoras dispor de forma diversa,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

pois, assim o fazendo, ultrapassaria os limites postos na legislação instituidora da regra.

Importante referir que a Lei Federal nº 10.887/2004, em seu artigo 1º, não deixa dúvidas ao dispor que 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”.

Observo que, como já mencionado, de acordo com o caput do artigo 1º da mencionada Lei Federal, os proventos não podem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo em que se deu a aposentadoria, entretanto, somente após a elaboração dos cálculos será efetivamente possível verificar se o valor excedeu a última remuneração para, aí sim, aplicar o limitador constitucional. (...)

15. Assim, além da existência de divergência jurisprudencial, e pelo fato de o TCU não ostentar posição de uniformizador de jurisprudência em matéria de controle externo, o *Parquet* destaca que é absolutamente inconstitucional a metodologia de cálculo adotada pelo TCU e sugerida pela DICAP. Aliás, nota-se que em momento algum da fundamentação é apresentado embasamento legal para sustentar a posição defendida. Em verdade, a metodologia proposta decorre exclusivamente de um juízo subjetivo sobre a “forma mais justa” de se realizar o cálculo, bem como sobre a sistemática que garanta “maior equilíbrio” atuarial e financeiro para o sistema previdenciário.

16. No entanto, com o devido respeito que este órgão ministerial nutre em relação ao TCU e à DICAP, ainda que de fato a metodologia esposada por ambos fosse “mais justa” e “mais equilibrada” do ponto de vista financeiro a atuarial, não existe qualquer dispositivo constitucional ou legal que autorize a sua utilização. Em suma, a legislação de regência, (tanto o art. 1º da Lei nº 10.887/04, como o art. 40, §2º, da Constituição) não abre qualquer margem de dúvida sobre a sistemática de cálculo que deve ser utilizada para a fixação do valor dos proventos de aposentadoria. A única interpretação compatível com referida legislação, portanto, é aquela já adotada por esta Corte desde o Acórdão nº 3769/14 – Tribunal Pleno.

17. Além disso, não há qualquer elemento concreto que comprove que a sistemática adotada pelo TCU irá ser mais justa e garantir maior equilíbrio ao regime de previdência. Merece destaque que o opinativo da DICAP faz uma projeção comparativa entre as metodologias a partir de tão somente uma hipótese fática (servidores com a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

mesma remuneração, mas com períodos contributivos distintos). Ora, o universo de situações fáticas dos servidores é muito mais complexo do que aquela refletida pelo expediente técnico, de sorte que a projeção apontada não pode ser adotada de maneira absoluta, como se em todas as hipóteses a utilização daquela metodologia geraria resultados mais justos.

18. E, ainda que restasse cabalmente demonstrado que a metodologia proposta pela DICAP e adotada pelo TCU gera resultados mais adequados do ponto de vista do princípio contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial, ela ainda esbarraria em obstáculo intransponível: a legislação de regência da matéria, que, como já dito acima, não abre margem alguma de dúvida sobre a metodologia de cálculo que deve ser utilizada.

19. Nesse passo, a previsão do art. 40, §2º, da Constituição, apenas pode ser interpretada como **limitador** ao valor dos proventos. Ou seja, após a realização do cálculo da média, nos termos do art. 1º da Lei nº 10.887/04, aplica-se sobre esta o fator de proporcionalidade, e, apenas ao final, o valor é cotejado com a última remuneração do cargo em que seu a aposentadoria. Qualquer entendimento diverso se mostra francamente inconstitucional.

20. No mais, o *Parquet* reitera em sua integralidade o Parecer nº 3875/14 (cuja cópia segue anexa), oportunidade em que foi apresentada fundamentação exaustiva sobre a matéria, e cujos argumentos permanecem integralmente hígidos.

21. Em razão do exposto, este Ministério Público de Contas opina pela manutenção da jurisprudência já sedimentada nesta Corte no Acórdão nº 3769/14 – Tribunal Pleno.

É o parecer.

Curitiba, 31 de março de 2016.

Assinatura Digital

MICHAEL RICHARD REINER

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

SLP



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

ANEXO – PARECER MINISTERIAL Nº 3875/2014

CÓPIA

PROTOCOLO Nº: 696793/13

ORIGEM: Foz PREVIDÊNCIA DE FOZ DO IGUAÇU

**INTERESSADO: MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS,
MUNICÍPIO DE FOZ DO IGUAÇU, PAULO MAC DONALD
GHISI, REJANI CRISTINA KRUCZEWSKI, NEWTON CARLOS
SANTOS**

ASSUNTO: Recurso de Revista

PARECER: 3875/14

Ementa: *Recurso de revista. Ato de inativação. Aposentadoria por idade com proventos proporcionais. Preliminar de não conhecimento. Princípio da dialeticidade. Carência de fundamento jurídico. Impropriedade de sua defesa no processo administrativo. Rejeição da preliminar. Orientação Ministerial nº 04/2013. Art. 40, § 3º da CRFB e art. 1º da Lei nº 10.887/2004. Observância do princípio da legalidade. Ponderação das razões legislativas. Afastamento de projeções casuístas. Parecer Ministerial pelo conhecimento e provimento.*

1. Cuida-se de recurso de revista interposto por Membro do Ministério Público de Contas em face do Acórdão nº 3675/13 (peça nº 22), por meio do qual a Primeira Câmara, rejeitando o opinativo ministerial anterior, reputou legal e deferiu registro ao ato concessivo de aposentadoria por idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, ao servidor Newton Carlos Santos, integrante do quadro efetivo do Município de Foz do Iguaçu.

2. Em justa síntese, funda-se a insurgência na necessidade de retificação do cálculo dos proventos, visto que o limitador previsto no art. 40, §



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

2º da Constituição Federal foi aplicado diretamente sobre a média das remunerações, impondo-se o fator de proporcionalidade somente após. Dessa forma, ao demonstrar que o posicionamento da Municipalidade conflita com a jurisprudência uniforme do Tribunal de Contas da União, o qual, por sua vez, rejeita a licitude de previsão sobre o tema na Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009, e argumentando a inobservância das disposições legais de regência, em franca violação ao princípio da contributividade, pugnou pela reforma do julgado (peça nº 25).

3. Recebido o recurso (peça nº 27), determinou o Relator *ad quem* a notificação da Foz Previdência de Foz do Iguaçu, do Município de Foz do Iguaçu e do Sr. Newton Carlos Santos, facultando-lhes a apresentação de contrarrazões.

4. Cumprido o expediente (peças nºs 32 a 34), a autarquia previdenciária aduziu a conformidade do procedimento adotado com o art. 62, § 1º da Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009, alegando que entendimento diverso colidiria com a isonomia e a contributividade do sistema. Destarte, suscitando o acerto da decisão recorrida, requereu sua manutenção (peça nº 36). As contrarrazões foram integralmente ratificadas pelo Município de Foz do Iguaçu (peça nº 38), tendo em vista que o tema versado insere-se na competência da entidade previdenciária.

5. O beneficiário do ato de aposentadoria, apresentando de forma bastante didática a correta metodologia de cálculo para fixação dos proventos, corroborou o posicionamento do *Parquet*, trazendo, ainda, recente precedente judicial que se alinha às razões recursais (peça nº 42).

6. A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, em conciso exame do tema, arguiu, em preliminar, o não conhecimento do recurso, por violar o “princípio da dialeticidade”. No mérito, resumiu-se a reiterar os termos do seu Parecer nº 14580/13 e, indicando que o posicionamento tem se confirmado nesta Corte de Contas, opinou pelo não provimento da insurgência recursal (peça nº 43).

É o breve relatório.

7. Preliminarmente, impende destacar que o recurso há de ser conhecido, porquanto satisfeitos seus requisitos de admissibilidade, vale dizer:
a) o Ministério Público é legitimado a interpor recursos na *jurisdição de contas*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

(art. 66 da LC/PR nº 113/2005); *b*) o interesse recursal é evidenciado pela sucumbência da tese ministerial veiculada na instância originária; *c*) a revista é o instrumento adequado a devolver o exame de deliberação das Câmaras ao Pleno (art. 73 da mesma LOTC); e *d*) o prazo de 15 (quinze) dias foi adimplido, confirmando-se sua tempestividade.

8. Nessa senda, a despeito da observação da unidade instrutiva quanto à suposta impossibilidade de conhecimento do recurso por faltar-lhe vinculação à *dialeticidade* (e, portanto, carecer de demonstração do interesse recursal), temos que a tese não se há de impor.

Com efeito, em ilustrativo artigo intitulado *O princípio da dialeticidade recursal como impedimento ao acesso à Justiça*¹, Julio Cesar Medeiros Ribeiro e Makena Marchesi esclarecem que à ausência de fundamento legal para o famigerado princípio processual contrapõe-se a dita *jurisprudência defensiva* dos Tribunais Superiores, teleologicamente orientada à restrição dos mecanismos de impugnação de decisões como medida de política administrativo-judiciária. Sua criação, nesse intento, vai ao encontro do objetivo de reduzir os processos em fase recursal tramitando nas esferas extraordinárias, já tão abarrotadas de demandas.

A par dessa grave constatação, a indicar a construção jurisprudencial de mecanismo restritivo sem fulcro na legislação processual, os autores, escoimados em autorizada doutrina², sustentam que a dialeticidade não só desafia a garantia constitucional de acesso à justiça (art. 5º, XXXV), como também em nada conflui para satisfazer o contraditório – argumento frequentemente empreendido pelos seus defensores –, porque o sistema processual já o abarca pelo efeito devolutivo insito às insurgências recursais:

(...) nenhum sentido há em obrigar a impugnação dos fundamentos específicos utilizados no decisum objurgado, na medida em que, **por força da aplicação do princípio *iura novit curia*, o órgão ad quem não estará limitado aos argumentos tecidos no recurso,**

¹ Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=753a043674f01935>>. Acesso em 20 mar 2014.

² Oportuna a referência à transcrição feita pelos articulistas de trecho da obra acadêmica do processualista José Carlos Barbosa Moreira, *O novo processo civil brasileiro*: exposição sistemática do procedimento. Em seu manual, assim o doutrinador resolve a questão: “*As razões de apelação (‘fundamentos de fato e de direito’), que podem constar da própria petição ou ser oferecidas em peça anexa, compreendem, como é intuitivo, a indicação dos erros in procedendo, ou in iudicando, ou de ambas as espécies, que ao ver do apelante viciam a sentença, e a exposição dos motivos por que assim se hão de considerar. Se o apelante suscita, em sendo possível (art. 571), novas questões de fato, cabe-lhe demonstrar que a decisão apelada se revela injusta à luz dos elementos agora trazidos aos autos, conquanto pudesse estar em harmonia com o material que o juiz a quo apreciou. Fora desse caso particular, admite-se que esteja satisfeito o requisito da fundamentação se o apelante se reporta, sem reproduzi-los por extenso, aos argumentos utilizados em ato postulatório do procedimento de primeiro grau*” (Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 132-133).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

tampouco aos fundamentos estampados na decisão recorrida.

Com efeito, é o grau de devolutividade do recurso em si que delineará o espectro de liberdade do órgão colegiado de analisar a matéria a ele submetida (OLIVEIRA, 2008, p. 42).

Nesse sentido, **o próprio sistema processual esvazia o fundamento do princípio da dialeticidade recursal.**

Ademais, não se pode perder de vista que o processo se presta à **efetivação do direito material**. Atualmente, a ciência processual se lança em investigar a possibilidade de mitigação dos requisitos processuais previstos em lei, de modo que a parte, malgrado esteja diante de uma inadequação formal, possa exercer regularmente o direito processual.

Se no âmbito judicial essa linha de raciocínio guarda amplo fundamento, com muito mais razão se há de ponderar a incidência do suposto princípio da dialeticidade nos processos submetidos à análise do Tribunal de Contas. Isso porque, além dos argumentos já apresentados, cumpre observar que, conquanto tais processos convirjam para o exercício de competências específicas ao controle externo, não se descuida que se trata de procedimentos administrativos, aos quais se aplicam, dentre outros, os princípios do formalismo moderado e da oficialidade.

Embora não se trate da situação em análise, caso o recorrente fosse pessoa jurisdicionada, sem conhecimento técnico, que não estivesse amparada por profissional habilitado, seguramente não se teria por razoável eventual exigência de cumprimento do requisito restritivo da dialeticidade, impondo-se conhecer do recurso – e, com isso, a devolução da matéria ao órgão fracionário superior – tão-somente com base na sua manifestação expressa quanto à vontade de recorrer, no prazo legal. Trata-se, pois, de realização do *princípio da colegialidade*.

Além disso, se à Corte é assegurada a prerrogativa de rever, mesmo de ofício, as decisões que proferir quando eivadas de ilegalidade (Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal), certamente não se há de obstar o duplo grau no âmbito interno quando é inequívoca a manifestação do recorrente e se constata o interesse processual à modificação do julgado, como no presente caso.

Dessa sorte, cumpre ao Colendo Plenário **rejeitar a preliminar** suscitada pela unidade técnica, pelo que se há de avançar à análise do mérito.

9. Como brevemente relatado, cinge-se a controvérsia recursal à metodologia de cálculo dos proventos de inatividade empregada pela entidade previdenciária, escorada em normativa do Ministério da Previdência e da Assistência Social, que antecipa a incidência do teto constitucional à apuração



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

do fator de proporcionalidade, e não quando da efetiva concessão do benefício. Esse posicionamento foi acolhido pela Primeira Câmara, que se fundou em alegada interpretação sistemática e teleológica, voltada à aplicação do princípio da unidade da Constituição, revelando distorções, quando da aplicação prática da regra constitucional, em relação aos princípios da isonomia e da contributividade.

10. A tese colide frontalmente com o entendimento reiteradamente sustentado pelo Ministério Público de Contas, que, fiando-se na clareza bastante do § 2º do art. 40 do Texto Constitucional, assim enunciou a Orientação Ministerial³ nº 04/2013:

Nas aposentadorias compulsória ou por idade, bem como nas aposentadorias por invalidez não abrangidas pela EC nº 70/2012, **o limite imposto pelo §2º do art. 40 da CF/88 somente deve ser verificado depois de aplicada a proporcionalidade** à média aritmética calculada de acordo com o art. 1º da Lei nº 10887/04 (grifamos).

11. É mister esclarecer que tal compreensão decorre da conjugação das regras explícitas na Constituição, cujo art. 40, § 3º disciplina que “**para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei**”.

Segundo manifesta expressão do constituinte derivado, portanto, referida norma constitucional, de *eficácia limitada* – e, portanto, carente de complementação legislativa para sua perfeita incidência – constitui o ponto de partida para a efetivação do cálculo, vindo a consagrar o **princípio contributivo**, entendido como “a obrigatoriedade de contribuição para obtenção de benefícios” – na referência de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, feita pelo Relator *a quo*. Em consequência, na acepção da tese recursal, privilegiar essa diretriz de higidez do sistema previdenciário pressupõe a **utilização de todas as remunerações sobre que incidiram contribuições previdenciárias na apuração dos proventos**, não sendo lícito seu afastamento, tal como proposto pela autarquia municipal – e, afinal, acolhido pela Primeira Câmara.

³ Publicada na edição nº 615 do Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, de 09/04/2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

12. Buscando a integração da norma no plano infraconstitucional, verifica-se que a Lei nº 10.887/2004 ocupou-se de detalhar a metodologia do cálculo que priorizasse o princípio contributivo, assim dispendo:

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.**

§ 1º As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados mês a mês de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral de previdência social.

§ 2º A base de cálculo dos proventos será a remuneração do servidor no cargo efetivo nas competências a partir de julho de 1994 em que não tenha havido contribuição para regime próprio.

§ 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.

§ 5º Os proventos, **calculados de acordo com o caput deste artigo, por ocasião de sua concessão**, não poderão ser inferiores ao valor do salário-mínimo **nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria** (grifamos).

13. Conforme se pode depreender do referido diploma legal, a **cautela presente no § 5º** acima transcrito deve prevalecer tão-somente no momento da **efetiva concessão do benefício**, ou seja, **depois de apurada a média** e, sendo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

o caso, **aplicado o critério de proporcionalidade** (metodologia de cálculo), de acordo com a previsão do *caput*. Nesse desiderato, a adequação do valor resultante entre os **limites mínimo** (valor do salário mínimo) e **máximo** (remuneração do servidor no cargo efetivo), previstos, igualmente, no Texto Constitucional⁴, constitui a **última etapa** da apuração dos proventos.

14. A descrição do regramento legal de regência demonstra, assim, à suficiência que **o procedimento encampado pela Administração Municipal contraria tais previsões**, prendendo-se indevidamente em ato normativo expedido pelo Ministério da Previdência e da Assistência Social, que não encerra fonte autônoma de direitos e deveres.

15. Nessa senda, se, por um lado, é certo que a fixação de limites (mínimo e máximo) na atribuição dos proventos de inatividade não há de ser ignorada, por outro, **não é lícito à Administração indevidamente deixar de considerar a integralidade das remunerações que serviram de hipótese de incidência para as contribuições recolhidas em favor do fundo previdenciário**, sob pena de ver-se transgredido, em sua essência, o **princípio contributivo**.

16. Cumpre observar que a apreensão de que a metodologia perquirida pelo Órgão Ministerial é fiel às previsões legais **não** foi contraposta pelo Relator *a quo*, que assim expressamente consignou:

Da leitura dos dispositivos transcritos, deflui-se, *a priori*, que no cálculo das aposentadorias proporcionais, a razão temporal incide sempre sobre a média aritmética e, só então, o valor obtido será comparado com a última remuneração.

É a interpretação literal do art. 1º, §5º, da Lei nº 10.887/2004, que preceitua a comparação dos proventos, ou seja, do benefício devido, calculado na forma do *caput* do mesmo dispositivo, com a remuneração percebida pelo servidor. (Acórdão nº 3675/13, peça nº 22, fl. 4)

17. Apesar dessa assertiva, as premissas utilizadas conduzem a conclusão logicamente destoante, a pretexto de renunciarem interpretação mais consentânea com os propósitos constitucionais. É preciso, destarte, uma

⁴ “Art. 201. (...) § 2º Nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.”

“Art. 40. (...) § 2º - Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

reflexão detida quanto à dogmática legal pertinente à materialização do art. 40, § 3º da Constituição Federal, na redação conferida pela Emenda nº 41/2003.

18. Nesse contexto, expostos os traços legislativos que orientam a complementação da norma constitucional, sem embargo dos esforços hermenêuticos conduzidos na decisão recorrida, observa-se que a interpretação proposta, intentando supostamente *ajustar* a isonomia entre os contribuintes segurados, em verdade **viola princípio elementar** ao próprio Estado de Direito: o da **legalidade**.

Segundo o escólio de Celso Antonio Bandeira de Mello sobre o regime jurídico-administrativo, mas que há de ser transposto ao direito previdenciário, assentado que está sobre as mesmas premissas, o princípio da legalidade é a “consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de *comandos complementares à lei*”⁵.

Sob esse prisma, faz-se evidente que à Administração Previdenciária não é dado inovar na ordem jurídica, senão restar adstrita às escorreitas previsões legais, que lhe permitem o recolhimento forçado de contribuições, orientam a gestão dos recursos arrecadados e determinam a concessão de benefícios conforme os requisitos e parâmetros previstos na lei. Desse modo, não foge à regra a metodologia do cálculo dos proventos de aposentadoria, visto que “administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos *meios e formas* nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições”⁶.

19. Nesse viés, bastando à metodologia do cálculo, no caso, a literalidade da lei, toda a argumentação subsequentemente desenvolvida no julgado há de ser afastada, na medida em que atenta contra a estrita legalidade. Para tanto, deve-se ter presente que, nesta ou em qualquer outra hipótese, o **método** abrange necessariamente um **conjunto de técnicas e procedimentos a serem empregados para consagração de fins previamente almejados e estabelecidos**, cumprindo ao intérprete a tão-só aplicação sucessiva de suas etapas. *In casu*, **a metodologia é a prevista no art. 1º da Lei nº 10.887/2004**, não podendo ser confundida com a vedação do art. 40, § 2º da Constituição Federal, o qual meramente positiva critério obstativo (*teto*) do montante máximo dos benefícios previdenciários.

⁵ *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 100.

⁶ *Idem*, p. 105.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

20. Em consequência, agindo a Administração como pretendido pela Foz Previdência, anseia, em verdade, substituir-se ao legislador, fazendo valer, por via transversa, política remuneratória não abarcada pelo Texto Constitucional. Exatamente nesse sentido foi a deliberação da Primeira Câmara deste Tribunal, que, criando regra distinta para a metodologia do cálculo e deixando de aplicar as já existentes, intentou revisar o cumprimento legal das finalidades constitucionais do sistema previdenciário.

21. Nesse passo, faz-se oportuno reiterar que a atual feição do **princípio contributivo** consolidou-se com a alteração oriunda da **Emenda Constitucional nº 41/2003**, a qual expressamente referiu a necessidade de consideração de todas as remunerações que serviram de base de cálculo às contribuições previdenciárias suportadas pelo servidor. No regime anterior, da Emenda nº 20/1998, os proventos eram calculados “com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração”.

22. Também já se elucidou alhures que essa norma constitucional tem **eficácia limitada** e, pois, **aplicação mediata**, uma vez que sua incidência depende da edição legislativa ordinária. No plano legal, incumbiu à **Lei nº 10.887/2004**, decorrente da **conversão da Medida Provisória nº 167/2004**, veicular o regramento destinado a consagrar o princípio constitucional.

Compulsando a **exposição de motivos** do referido diploma legal, lavrada pelos então Ministros de Estado da Previdência Social e do Planejamento, Orçamento e Gestão⁷, denota-se que as preocupações apresentadas pelo Relator *a quo* foram objeto de ponderação de parte do Executivo – e, afinal, acolhidas pelo Congresso Nacional – e os parâmetros definidos em lei assim se fundamentam:

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Temos a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência, nos termos do art. 62 da Constituição, a anexa proposta de medida provisória que estabelece normas para aplicação de diversas disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e dá outras providências.

2. A Emenda Constitucional nº 41, de 2003, que promoveu profunda alteração nas regras do sistema de previdência social, possui diversos dispositivos que exigem a edição de lei para sua aplicação, sem os quais não será possível tornar efetivas as

⁷ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Exm/EMI-8-MP-MPAS-04.htm>. Acesso em 20 mar 2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

mudanças promovidas, em especial no que concerne aos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. (...)

6. Os novos preceitos constitucionais que carecem de regra específica para se tornar exequíveis são aqueles relativos ao **cálculo dos proventos de aposentadoria**. O art. 40, § 3º, da Constituição determinou a utilização das remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor a todos os regimes de previdência. Ademais, o § 17 do mesmo artigo previu a necessidade de lei para definir a forma de atualização dos valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício. Faz-se necessária, portanto, a urgente regulamentação da matéria para que as aposentadorias a serem concedidas obedeçam ao novo comando constitucional.

7. Diante disso, propomos a adoção, pelos regimes próprios, **de regra similar àquela adotada pelo Regime Geral de Previdência Social**, ou seja, que, no cálculo, seja considerada a média das maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor a todos os regimes de previdência a que esteve filiado, correspondente a **80% de todo o período contributivo**. **A exemplo do Regime Geral, deverá ser levado em conta o período decorrido desde a competência julho de 1994, quando houve maior estabilidade da moeda brasileira, o que minimizará a ocorrência de distorções, ou a competência do início da contribuição, se posterior àquela.**

8. Atendendo à determinação do **art. 40, § 17**, da Constituição e visando a **evitar tratamentos distintos entre os regimes**, é sugerido que **as remunerações consideradas para o cálculo dos proventos tenham seus valores atualizados, mês a mês, de acordo com a variação integral do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC**. Cabe destacar que esta alteração do índice também está sendo proposta para os benefícios concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social nesta mesma Medida Provisória, o que também vai ao encontro do objetivo de maior aproximação entre os diferentes regimes de previdência social (...) (grifamos).

23. Como se pode depreender do conciso excerto acima transcrito, os conflitos práticos resultantes das sucessivas modificações no sistema previdenciário foram devidamente ponderados, pelo poder incumbido da atividade legislativa do Estado.

Nesse sentido, o corte paradigmático da competência julho de 1994 – coincidente com a efetivação do Plano Real – denota a preocupação com a uniformidade dos valores apurados no cálculo dos proventos. Isso porque a notória volatilidade das moedas brasileiras anteriores possivelmente importaria maiores distorções que as constatadas pela Primeira Câmara. Em outras palavras, na conjugação das variáveis *tempo de contribuição* e *base de cálculo*, verificou-se que, desafiando o regime constitucional a mitigação do fator



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

tempo, seria **inarredável o ajustamento das bases de cálculo a um padrão comum**, sob pena do colapso dos regimes.

Ademais, o reajustamento das remunerações para aferição dos proventos segundo o índice nacional aplicado aos salários-de-contribuição do regime geral, além de atender ao comando do art. 40, § 17 da Constituição, visando a preservar o valor real dos benefícios, buscou uniformizar os parâmetros aplicáveis aos regimes geral e próprio.

24. Firme a premissa de que as variáveis que influenciam nas projeções da unidade técnica e do órgão deliberativo *a quo* já foram avaliadas no foro próprio para a sua definição, cabe ressaltar que o casuísmo rompe com a **lógica sistêmica** do regime previdenciário. Embora fosse desejável a inexistência de quaisquer distorções na incidência das regras, haja vista a multiplicidade de situações vigentes e em período de transição, não se pode corrigir as mazelas de um sistema secularmente desgastado às custas de sua existência.

25. Assim é que, se considerarmos o preenchimento dos requisitos à inativação apenas por servidores que passaram a contribuir para o sistema previdenciário posteriormente a julho de 1994 (fato que, segundo os critérios atuais, não ocorrerá em menos de uma década), todo o raciocínio desenvolvido pela DICAP se esvai. Ainda que a situação seja materialmente distinta da versada nos autos, o exercício hipotético serve a demonstrar que a lógica sistemática deve ser buscada sempre em tese, e não mediante a atribuição de variáveis que podem, ou não, se confirmar na prática.

26. De igual forma, cumpre observar que o mesmo estudo não aquilatou os índices das revisões gerais anuais nas remunerações dos servidores. Esse próprio fato é apto a engendrar distorções, na medida em que, conquanto possa ser a regra mitigada na prática, conforma garantia fundamental do servidor público, cuja tutela há de ser buscada pelos órgãos e entidades sindicais. Fosse assim, supostamente a média não haveria de superar a última remuneração do servidor, garantindo que a proporcionalidade não conflitasse com o teto dos proventos.

Do contrário, **o contribuinte perde duas vezes**: num primeiro momento, ao ser-lhe negligenciada a revisão geral anual; num segundo, quando o valor é fictamente reajustado e, superando o teto remuneratório, há de ser rebaixado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

27. Nessa medida, embora não se deixe de reconhecer a utilidade do estudo empreendido pela DICAP, tem-se que as projeções deveriam embasar a definição de regras intermediárias, para amoldar as situações transitórias verificadas, no âmbito da **política legislativa**, mas definitivamente **não** podem servir de sustentáculo a procedimento que contraria as estritas previsões legais e – mais que isso – afronta a lógica sistemática hoje em vigor. A plena incidência do art. 1º da Lei nº 10.887/2004, verificando-se o ajustamento do valor dos proventos ao teto somente ao final (§ 5º do dispositivo citado e art. 40, § 2º da Constituição), é, a rigor, medida que se impõe.

28. Nem se argumente que o procedimento adotado é adequado ao texto do art. 62, § 1º da **Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009**, expedida em conformidade com o art. 9º, II da Lei nº 9.717/1998. Conforme a deferência legal, a competência ministerial restringe-se ao “estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei”, de sorte que a norma regulamentar contrária aos parâmetros legislativos não merece guarida. Cuida-se, em verdade, de **regulamento autônomo**, que não há de prosperar em face da ordem constitucional vigente.

Aliás, em **sentido diametralmente oposto** (e, portanto, consentâneo com a tese recursal e com as diretrizes sustentadas neste opinativo), a **Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**⁸ assim normatizou a questão para aferição dos **proventos proporcionais de aposentadoria no âmbito do serviço público federal**:

Art. 5º Para fins de cálculo do valor inicial dos proventos proporcionais ao tempo de contribuição será utilizada fração cujo numerador será o total desse tempo e o denominador o tempo necessário à respectiva aposentadoria voluntária com proventos integrais, considerando trinta e cinco anos de tempo de contribuição, se homem, e trinta anos de tempo de contribuição, se mulher, não se aplicando, nesse caso, a redução da idade e do tempo de contribuição de que trata o art. 3º desta Orientação Normativa.

§ 1º O valor resultante da média aritmética deverá ser previamente proporcionalizado ao tempo de contribuição, conforme disposto no caput, para posterior confrontação com a remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria.

§ 2º Para fins dos cálculos proporcionais os períodos de tempo utilizados serão computados em dias.

(Grifamos)

⁸ Orientação Normativa MPOG/SRH nº 8, de 05 de novembro de 2010. Publicada no DOU nº 213, de 08 de novembro de 2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

29. Tais assertivas, no caso presente, conduzem à reformulação dos cálculos, a fim de que a proporcionalidade, apurada na fração de 10274/12775, recaia sobre a média salarial, de R\$ 7.884,70 (e não sobre a última remuneração do interessado, como ocorreu), para, somente após, aplicar-se o limitador constitucional (em sendo o caso).

30. A robustecer a linha argumentativa ora expendida, sem prejuízo dos precedentes já colacionados na petição recursal (peça nº 25) e nas razões adesivas do interessado (peça nº 42), é oportuno indicar que outros Tribunais vêm adotando semelhante paradigma interpretativo, conforme se pode destacar dos seguintes julgados:

APOSENTADORIA. FIXAÇÃO DOS PROVENTOS. APLICAÇÃO DO LIMITADOR.

Proventos fixados de acordo com a legislação federal pertinente à matéria.

A aplicação do limitador previsto no § 2º do artigo 40 da Constituição Federal deve ser efetuada após a fixação dos proventos.

Registro.

(TCE-RS, Primeira Câmara, Processo nº 171-02.00/08-9, rel. Cons. Algir Lorenzon, julgamento em 18/08/2009)

... no cálculo dos proventos de aposentadoria proporcionais, concedidas com base na EC nº 41/03, o limitador imposto pelo § 2º do art. 40 da Constituição Federal refere-se à fixação do provento inicial de aposentadoria e não ao cálculo da “média” apurada sob a qual incidirá a proporcionalidade alcançada pelo servidor, porquanto **o limitador constitucional deve ser verificado no momento da aposentadoria e não como metodologia de cálculo.**

(TC-DF, Processo nº 11.325/09, rel. Auditor José Roberto de Paiva Martins, decisão de 24/11/2009)

Aposentadoria por invalidez. Proporcionalidade. Base de Cálculo. Média Aritmética. Limite do Benefício. Remuneração do Cargo Efetivo. Deferimento do Registro. Correção do Ato.

(...)

A **proporcionalidade** das regras de aposentadoria submetidas ao novo sistema de fixação de proventos (Média Aritmética) **incidirá somente e exclusivamente sobre o resultado do cálculo da média aritmética** das contribuições do servidor aposentando, entretanto, se este (proporcionalidade da média) for maior que o teto estabelecido (última remuneração do servidor, no cargo efetivo em que se deu a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

aposentadoria) este prevalecerá na íntegra, não sofrendo reflexos do cutelo da proporcionalidade.

Nos termos consignados, **CONCEDO** o registro da aposentadoria pleiteada em favor do Sr. CJP, no valor de R\$3.144,17 (três mil cento e quarenta e quatro reais e dezessete centavos), devendo o Ministério Público do Estado do Paraná - MPE/PA proceder às retificações sugeridas pelo Órgão Técnico.

Voto, ainda, para que este Tribunal **adote os termos do presente voto como orientação para as futuras concessões de aposentadoria proporcional pela média aritmética**, comunicando aos órgãos do Estado do presente entendimento firmado nesta Corte de Contas. (Grifamos)

(TCE-PA, Processo nº 2007/53615-1, rel. Cons. Ivan Barbosa da Cunha, julgamento em 14/12/2010)

31. Resulta nítido, pois, que o entendimento consolidado na Orientação Ministerial nº 04/2013 deve prevalecer, amparado que está nas diretrizes constitucionais e legais do sistema previdenciário, bem assim no posicionamento convergente da jurisprudência pátria, especialmente dos multicitados Acórdãos do Tribunal de Contas da União, os quais assentaram que “(...) **Não é lícito, portanto, que Orientação Normativa do Ministério da Previdência, altere a forma de cálculo estabelecido em lei para ampliar a limitação do texto constitucional (...)**” Noutras palavras, configura-se espúria a *metodologia de cálculo criada pelo artigo 62, §1º, da Orientação Normativa do MPBAS/SPS n.º 02/2009*¹⁰, a qual **vem sendo rechaçada, na esfera federal, pelo TCU para as aposentadorias concedidas pela própria União**, responsável pela edição da Orientação Normativa. Conforme já vertido acima, não há que se cogitar em violação aos princípios da contributividade e da isonomia na forma de cálculo de proventos de aposentadoria adotada pelo Tribunal de Contas da União e por este Ministério Público, porque a aplicação da proporcionalidade diretamente sobre a média visa justamente preservar o princípio da contributividade em que se estriba constitucionalmente o regime de previdência dos servidores públicos (art. 40, *caput*, da CF/88, na redação conferida pela EC n.º 41/2003), uma vez que a

⁹ Assim transcrito:

Art. 62. Para o cálculo do valor inicial dos proventos proporcionais ao tempo de contribuição, será utilizada fração cujo numerador será o total desse tempo e o denominador, o tempo necessário à respectiva aposentadoria voluntária com proventos integrais, conforme inciso III do art. 58, não se aplicando a redução no tempo de idade e contribuição de que trata o art. 60, relativa ao professor.

§ 1º No cálculo dos proventos proporcionais, o valor resultante do cálculo pela média será previamente confrontado com o limite de remuneração do cargo efetivo previsto no § 9º do art. 61, para posterior aplicação da fração de que trata o *caput*.

¹⁰ Atualmente em vigor, em substituição às Orientações Normativas n.º 03/2001 e 01/2007 mencionadas no Parecer n.º 2367/2013 do ParanaPrevidência (peça n.º 60).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

média evidencia o esforço contributivo do servidor e que, contrariamente, consoante registra o Acórdão n.º 2212/08 – Plenário do TCU, a imposição de restrições que amesquinhem o caráter contributivo – como é o caso da fixação do teto do valor dos proventos -, *somente pode decorrer de comando constitucional*, o que, todavia, *não existe*. Vale repisar que o § 2º do artigo 40 da CF/88 preceitua que “Os proventos de aposentadoria e as pensões, **por ocasião de sua concessão**, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão”, demarcando com clareza solar o **momento em que o limitador deve incidir: o da concessão – e não o do cálculo do benefício**.

Pensamento diverso, respeitosamente, dá margem para interpretação extensiva não autorizada, e, aí sim, com violação ao princípio da contributividade, já que o servidor ficaria tolhido em sua capacidade contributiva, perdendo-se, de quebra, absolutamente o sentido da disposição do inciso X do artigo 1º da Lei Federal n.º 9.717/98, na redação conferida pela Lei n.º 10.887/2004, que estipula, como *critério a ser observado pelos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial*, a

X – vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, **exceto quando tais parcelas integrarem a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar com fundamento no art. 40 da Constituição Federal, respeitado, em qualquer hipótese, o limite previsto no § 2º do citado artigo**.

32 – Conforme indagado por este *Parquet* no protocolo 275751/12, *que proveito teria o servidor que contribuiu com base em tais parcelas se a média arbitrada, antes mesmo da incidência da proporcionalidade, deverá ser desconsiderada caso resulte em valor superior ao limitador trazido pelo § 2º do artigo 40 CF/88?* Como forma de melhor ilustrar a situação, aquele pronunciamento ministerial trouxe o seguinte exemplo hipotético:

Servidor A – exerce função de confiança desde 1994 e sofre o desconto de contribuição previdenciária incidente sobre idêntico cargo efetivo “X” (R\$ 10.000,00) + contribuição previdenciária incidente sobre função de confiança (R\$ 2.000,00), totalizando a base



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

de contribuição de R\$ 12.000,00. Isso eleva a média das 80% maiores remunerações para R\$ 12.000,00. Com 30 anos de contribuição, terá proventos de R\$ 10.285,71, caso se adote o entendimento do TCU, e R\$ 8.571,42 caso vingue o posicionamento combatido.

Servidor B – exerce a mesma função de confiança desde 1994 e sofre o desconto de contribuição previdenciária incidente sobre o idêntico cargo efetivo “X” (R\$ 10.000,00), mas não opta pela incidência de contribuição previdenciária sobre a função de confiança (R\$ 2.000,00), totalizando a média das 80% maiores remunerações R\$ 10.000,00. Com 30 anos de contribuição, terá direito, tal qual o Servidor A, caso adotado o posicionamento aqui questionado, de R\$ 8.571,42, ainda que não haja contribuído de forma adicional para o RPPS e que o Servidor B tenha contribuído por 20 anos para o RPPS com R\$ 220,00, mensais a mais.

33 – Destarte, não há infringência ao princípio da isonomia, pois, como visto, ainda que haja diferença entre a percepção de proventos de servidores ocupantes do mesmo cargo efetivo, isto decorre justamente em virtude da aplicação do princípio da contributividade na mesma fórmula de cálculo.

34 – Vale frisar, ainda, que a própria DICAP, em diversos pronunciamentos seus, tem se posicionado favoravelmente à incorporação de verbas de natureza transitória ao valor dos proventos, mesmo quando o cálculo supere “a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão” (artigo 40, § 2º, da CF/88), pautando-se, justamente, na ocorrência de recolhimento de contribuição previdenciária sobre tais valores, como derivação do princípio da contributividade. Por coerência, assim, não se deveria adotar juízo diverso para a situação ora em exame, em que o limitador constitucional é, em sua inteireza, respeitado.

35 – Por fim, no que concerne à alegação de que a restrição da contagem do período contributivo a partir da competência de julho de 1994, nos moldes estabelecidos pelo art. 1º da Lei 10.887/2004, infirmaria a premissa de que a média representaria o esforço contributivo do segurado quando comparados casos com agregação de tempo anterior àquela data, a tese, com todo o respeito, não prospera. Rememore-se que, de acordo com o Informe da Previdência Social do MPAS/SPS de Novembro de 1999, Volume 11, Número 11,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

(...)

A data de julho de 1994 foi escolhida em razão das contribuições referentes a este período estarem inteiramente cobertas nos registros do INSS e também em decorrência do fato de representar um período e estabilização de preços, o que evita problemas judiciais com a atualização monetária dos salários de contribuição.

Sendo que,

(...)

gradualmente, o período de referência irá se estender de modo a abarcar toda a vida laboral dos segurados que ingressarem no sistema após a promulgação da Lei. Portanto, a base para o cálculo do benefício deverá corresponder gradualmente à remuneração média do segurado (sob a qual incidiu a contribuição) durante todo o período contributivo, equiparando contribuições e benefícios em termos de valor.

36 – *Não se pode, com respeito, tomar a exceção pela regra, especialmente dentro de um contexto de migração decorrente de uma ampla reforma do regime previdenciário* em que algumas aparentes perplexidades persistirão a ocorrer e deverão ser toleradas por um tempo até que se possam fincar em definitivo os novos fundamentos do sistema. Exemplo disso é a multiplicidade de regras de transição, tais como as contidas nos artigos 2º, 3º e 6º da EC n.º 41/2003.

37 – De qualquer sorte prevalece, em última instância, a limitação averbada pelo § 2º do art. 40 da CF da EC n.º 20/98, não cabendo aos aplicadores do direito, ao legislador infraconstitucional nem ao Ministério da Previdência adicionar ou criar qualquer restrição além da já existente, mormente se considerado o posicionamento uníssono acerca do tema firmado pelo Tribunal de Contas da União, cujos excertos pedimos a vênua para transcrever, evitando-se qualquer descontextualização:

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 005.279/2004-7

Natureza(s): RECURSO ADMINISTRATIVO

Órgão/Entidade: Tribunal de Contas da União

Interessado: Delacir Ramos de Araujo Silva (CPF 091.373.001-72)

Advogado(s): não há



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. RECURSO AO PLENÁRIO. CONHECIMENTO. EC N.º 41/2003. APOSENTADORIA PROPORCIONAL. LIMITE DE PROVENTOS. PROVIMENTO.

1. O § 2º do art. 40 da Constituição Federal estabelece um único limite para o cálculo dos proventos, no momento da concessão de aposentadoria, que vem a ser a última remuneração do cargo efetivo.
2. Não é lícita a aplicação do fator de proporcionalidade à última remuneração, de molde a criar um limite próprio (e menor) para a aposentadoria proporcional.
3. A interpretação extensiva da regra constitucional conduz à mitigação indevida do princípio contributivo.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso interposto pela servidora aposentada Delacir Ramos de Araújo Silva, cujo teor transcrevo em parte:

“BREVÍSSIMO RESUMO DOS FATOS

1. *A recorrente foi aposentada por invalidez pela Portaria n° 177, de 3 de agosto de 2004, publicada no Diário Oficial da União de 5 de agosto de 2004, e no BTCU n° 30, de 9 de agosto de 2004, com proventos proporcionais correspondentes a 27/30 (vinte e sete trinta avos). A referida portaria foi fundamentada no art. 40, §§ 1º, inciso I, 3º e 8º da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional n° 20, de 1998, e pela Emenda n° 41, de 2003.*

2. *Em 24 de agosto de 2006, a recorrente protocolizou pedido de revisão de seus proventos para que fossem adequados aos dispositivos constitucionais e legais que estabelecem o cálculo da média aritmética das remunerações que serviram de base para suas contribuições previdenciárias, já que o órgão técnico competente havia abandonado essa média para que os proventos proporcionais fossem calculados diretamente de sua última remuneração, que nada tem a ver, por óbvio, com a média determinada constitucionalmente.*

3. *O requerimento foi indeferido pelo Senhor Secretário-Geral de Administração, com base no parecer da Consultoria Jurídica, sob o argumento de que a proporcionalidade dos proventos da recorrente deveria ser extraída de sua última remuneração da atividade, que representaria o limite dos proventos integrais, para, somente depois, calcular-se o valor dos proventos proporcionais.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

4. Em face desse indeferimento a recorrente interpôs PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO para a mesma autoridade, conforme imposição legal contida na Lei n° 8.112/90.

5. Não obstante todos os argumentos contidos no PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO e resumidos nos autos, às fls. 6/7, pela própria Secretaria-Geral de Administração, que vão muito além daqueles inicialmente deduzidos no requerimento inicial, o indeferimento foi mantido, sem qualquer apreciação dos fundamentos constantes do pedido de reconsideração.

6. Contra esse indeferimento no PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO foi interposto RECURSO dirigido à Presidência desse Egrégio Tribunal, que manteve o indeferimento do pedido com base em manifestação da Consultoria Jurídica, que novamente deixou de apreciar os fundamentos alegados no RECURSO.

7. Dessa forma, não tendo a SEGEDAM nem a Consultoria Jurídica aduzido qualquer fundamento novo nas decisões que mantiveram o indeferimento inicial, prevalecem íntegros os fundamentos recursais que, agora, deverão ser apreciados em sua totalidade pelo Colendo Plenário do TCU, conforme a síntese a seguir esposada.

DAS RAZÕES PARA O PROVIMENTO DO RECURSO

8. Conforme o demonstrativo da média aritmética das remunerações que serviram de base para a contribuição previdenciária da recorrente, o cálculo dos proventos integrais resultou na importância de R\$ 13.850,00 (treze mil, oitocentos e cinqüenta reais). Considerando-se os 27/30 da proporcionalidade a que faz jus, o valor dos proventos corresponde a R\$ 12.465,00 (doze mil, quatrocentos e sessenta e cinco reais), limitados à remuneração da atividade, que era de R\$ 11.620,67. Entretanto, a partir da aposentadoria, a requerente passou a receber o valor de R\$ 10.458,60 (dez mil, quatrocentos e cinqüenta e oito reais e sessenta centavos).

9. Por isso, a recorrente argumentou em seu pedido inicial que, ao implantar seus proventos, o órgão responsável desconsiderou a média aritmética determinada pela Constituição Federal e pela Lei n° 10.887, de 2004, abandonando-a, e tomou por base, pura e simplesmente, a última remuneração do cargo efetivo percebida pela requerente na atividade, na importância de R\$ 11.620,67 (onze mil, seiscentos e vinte reais e sessenta e sete centavos), e calculou, a partir daí, os 27/30 da proporcionalidade sobre essa última: remuneração.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

10. Assim, a recorrente teve um grande prejuízo no cálculo de seus proventos, além daquele levado a efeito pela Emenda 41, de 2003, que lhe suprimiu a paridade entre ativos e inativos, relegando-a a reajustes anuais que sequer foram regulamentados corretamente até o momento.

11. Ressalte-se que não há qualquer norma constitucional ou legal que autorize o cálculo que está sendo feito para o pagamento dos proventos da requerente, ignorando-se, totalmente, a média de suas remunerações.

12. Entretanto, no parecer da Consultoria Jurídica e no despacho da Secretaria-Geral de Administração, prevaleceu o fundamento de que a proporcionalidade dos proventos da recorrente deverá ser extraída de sua última remuneração da atividade, que representaria o limite dos proventos integrais, para, somente depois, calcular-se o valor dos proventos proporcionais.

13. Como não conseguiram fundamentar o indeferimento na Constituição Federal e na Lei n° 10.887, de 2004, que disciplinam a matéria aqui tratada, as informações do processo tiveram de "apelar" para norma secundária emanada do Ministério da Previdência Social, que, além de não poder se sobrepor à própria lei e, sobretudo, à Constituição da República, conforme é entendimento pacificado desse Egrégio Tribunal de Contas da União, não chega, entretanto, a conflitar com o sistema da média aritmética.

14. É que a Orientação Normativa n° 7, de 2007, estabelece que a fração dos proventos será extraída da média, observando-se previamente a aplicação do limite de remuneração do cargo efetivo. Ora, a palavra previamente deve ser interpretada conforme a Constituição e a lei, e não o contrário, ou seja, a Constituição e a lei é que devem ser interpretadas conforme a orientação normativa. Houve, aí, nítida inversão de valores.

15. O que a orientação normativa quis dizer é que a fração poderia resultar em valor superior ao da última remuneração da atividade, razão por que, antes de ser fixada em valor superior ao permitido, dever-se-á reduzi-la à última remuneração da atividade. Essa é a única e razoável interpretação que se coaduna com a Constituição e com a lei.

16. Além disso, a aplicação subsidiária das regras do Regime Geral de Previdência defendida pela CONJUR, em face de suposta lacuna da lei, que não existe, não seria possível porque os suportes fáticos dos dois regimes, no que se refere à contribuição previdenciária, são diversos. No Regime Próprio do Servidor não se tem limite para o "salário-de-



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

contribuição, e o servidor contribui sobre toda a remuneração, podendo até" mesmo contribuir sobre a remuneração do cargo em comissão, conforme lhe faculta a lei. Ao revés, no Regime Geral de Previdência há limitação para o salário-de-contribuição.

17. Nesse sentido, o excesso de contribuição, em relação ao salário-de-contribuição, se dá exatamente no Regime Próprio do Servidor e não no Regime Geral de Previdência, que tem limitação no recolhimento da contribuição previdenciária. Em comprovação disso, basta comparar a contribuição previdenciária de um servidor desse Egrégio Tribunal de Contas da União que não seja detentor de cargo efetivo e, por isso, contribui para o RGPS, que se constatará que ele contribui somente até o limite do salário-de-contribuição, que será o mesmo do salário-de-benefício. Ao passo que o detentor de cargo efetivo contribui sobre toda a remuneração, sem limite, e, ao aposentar-se, deverá ter seus proventos conformados ao limite de sua remuneração na atividade.

18. Ademais, faz-se mister entender que o sistema de previdência mudou, e agora é contributivo. Se é para o mal na maioria das vezes, de vez em quando é para o bem, como no caso da recorrente, que não tem culpa alguma disso.

19. Se houve excesso de contribuição sobre remuneração de cargos mais elevados na estrutura administrativa para o sistema contributivo, é isso que importa, não tendo mais lugar a simplista tese de que a lógica é de que os proventos proporcionais não poderão ser superiores aos proventos integrais. Isso porque não se podem misturar as duas regras de aposentadoria: média sem paridade X última remuneração com paridade.

20. No primeiro, média sem paridade, o que importa é a média das remunerações que serviram de base para as contribuições previdenciárias, extraíndo-se daí os proventos proporcionais limitados à última remuneração da atividade, sem qualquer paridade entre ativos e inativos com relação às melhorias estruturais posteriores à aposentação. No cálculo dos proventos de acordo com a última remuneração de atividade com paridade, extraem-se os proventos proporcionais diretamente da última remuneração, mas se tem garantida a eterna paridade entre ativos e inativos.

21. O certo é que no sistema de médias será totalmente normal que dois servidores que ganhavam a mesma remuneração na atividade, ao aposentarem-se, tenham proventos integrais diferentes, um bem inferior ao outro, pois a média poderá não atingir a última remuneração de atividade, justamente porque o que importa nesse



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

sistema são as contribuições realizadas ao longo da vida funcional, desde julho de 1994.

22. Por essa mesma razão, será muito natural que um servidor que tenha direito a proventos proporcionais perceba proventos superiores ao servidor que possua direito a proventos integrais, porque o que importa para o sistema de média não é apenas a proporcionalidade dos proventos, mas, principalmente, as contribuições feitas, do contrário não se trataria de sistema contributivo.

23. Se o servidor que tem direito a proventos proporcionais contribuiu mais ao longo de sua vida funcional, é justo que tenha proventos pelo menos iguais aos daquele que tem direito a proventos integrais e contribuiu bem menos. De qualquer forma, para quaisquer dos casos, há um limite no sistema de média, que é a última remuneração de atividade, não distinguindo a Constituição nem a lei entre o servidor com proventos integrais ou proporcionais, ou entre o que contribuiu mais e o que contribuiu menos para o novo sistema contributivo.

Registre-se, por fim, que muitos órgãos da Administração Pública Federal adotam o acertado cálculo pretendido pela recorrente, entre os quais a Câmara dos Deputados e Senado Federal.

DO PEDIDO

Portanto, restou demonstrado pelos argumentos contidos no pedido inicial, no pedido de reconsideração, renovados nas fases recursais que os proventos proporcionais da recorrente deverão ser extraídos de sua média das remunerações de contribuição, para depois sofrer a limitação de sua remuneração de atividade, e não serem extraídos diretamente de sua última remuneração de atividade, razão por que solicita o provimento do presente RECURSO.”

É o relatório.

VOTO

Conheço do presente recurso com fulcro no inciso IV do art. 15 do Regimento Interno e nos arts. 107 e 108 da Lei n.º 8.112/1990.

A interessada aposentou-se por invalidez com proventos proporcionais, com base no art. 40 da Constituição Federal, § 1º, inciso I, e §§ 3º e 8º, com a redação conferida pela Emenda Constitucional n.º 41/2003, bem assim no inciso I do art. 186 da Lei n.º 8.112/1990.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

Insurge-se a recorrente contra a forma pela qual a Administração calculou seus proventos proporcionais.

De acordo com o art. 1º da Lei n.º 10.887/2004, o cálculo dos proventos deverá considerar a média aritmética simples das maiores remunerações (corrigidas monetariamente), correspondentes a 80% do período contributivo, desde a competência de julho de 1994.

O resultado apurado na forma da lei deve ser limitado ao valor da última remuneração, conforme preceitua o § 2º do art. 40 da Constituição Federal:

“§ 2º Os proventos de aposentadoria, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão de pensão.”

O ponto fulcral deste processo diz respeito à aplicação desse limite às aposentadorias com proventos proporcionais ao tempo de contribuição.

Entendeu o órgão de pessoal da Secretaria-Geral de Administração (Segedam) que, na hipótese de aposentadoria com proventos proporcionais, o limite não seria a última remuneração, mas a última remuneração proporcional. Ou seja, a última remuneração multiplicada pelo fator de “proporcionalização” (tempo de contribuição/tempo de contribuição exigido para aposentadoria com proventos integrais).

Tome-se como exemplo uma servidora que se aposenta com 25 anos de tempo de contribuição e cuja remuneração, no momento da aposentadoria, é de R\$ 5.000,00.

Segundo o entendimento da Segedam, endossado pela Consultoria Jurídica, dever-se-ia considerar como limite máximo para a percepção de proventos o valor de R\$ 4.166,67 e não R\$ 5.000,00.

Na visão da recorrente, o limite dos proventos é único, independentemente de ser a aposentadoria integral ou proporcional ao tempo de contribuição.

A administração do TCU, por seu turno, tem-se guiado pela Orientação Normativa (ON) n.º 1/2007 do Ministério da Previdência Social.

Segundo essa norma, deve-se cotejar a última remuneração e a média atualizada das remunerações. O menor desses valores é “proporcionalizado”.

O Secretário-Geral de Administração alega que (fl. 108 do vol. principal):



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

“O argumento central é que, se fosse aplicada a proporcionalidade sobre a média, o valor apurado (R\$ 12.465,00) daria à interessada o direito de perceber proventos em valores equivalentes a sua última remuneração (R\$ 11.620,67). Portanto, embora aposentada com proventos proporcionais, perceberia proventos integrais.”

Data venia do posicionamento do Secretário-Geral de Administração, esse argumento não procede. Essa suposta “distorção” decorre da limitação constitucional, que impõe a glosa dos proventos do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Não houvesse essa glosa, certamente haveria diferença entre os proventos nas duas situações.

Com o novo regime, distorções certamente podem ocorrer entre os servidores, mas devem ser consideradas normais, pois resultam das regras constitucionalmente estabelecidas. A aposentadoria após a vigência de novo plano de carreira poderá ser mais benéfica que aquela ocorrida anteriormente, já que o limite para a percepção de proventos será incrementado. O servidor que ocupava função de confiança até 1998 terá seus proventos limitados à remuneração do cargo efetivo (e sobre ela contribuiu, por força das normas então vigentes), ainda que o valor apurado na forma do art. 1º da Lei n.º 10.887/2004 seja superior a sua última remuneração.

É possível, em tese, que o servidor que se inativou com proventos equivalentes à remuneração do cargo efetivo venha, ao final de determinado período, a perceber proventos superiores à remuneração do servidor ativo, caso os índices de reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social (RGPS), atualmente aplicados às aposentadorias do RPPS, sejam superiores aos índices gerais aplicáveis aos servidores públicos (o que não é incomum). Nem por isso poderia a Administração deixar de aplicar o reajuste devido, sob a alegação de que o inativo passaria a ganhar mais que o ativo. A ausência de paridade entre inativos e ativos pode, eventualmente, vir a favorecer o inativo. A limitação deve ser verificada apenas no momento da concessão da aposentadoria.

O § 2º do art. 40 da Constituição Federal instituiu um limite para a percepção de proventos da inatividade, a ser verificado no momento da aposentadoria, e não uma metodologia de cálculo desses proventos. A estipulação desse limite decorre do princípio



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

da solidariedade, insculpido no caput do art. 40. Desse princípio também resulta a instituição da contribuição previdenciária de inativos e pensionistas.

O princípio da solidariedade mitiga, mas não afasta, o caráter contributivo do RPPS, que opera tanto em favor como em desfavor do servidor.

A imposição de restrições que afastam o caráter contributivo – como a limitação do valor de proventos – somente pode decorrer de comando constitucional. Por conseguinte, a norma contida no § 2º do art. 40 não deve ser interpretada de forma extensiva, sob pena de infirmar o princípio da contributividade.

Não é lícito, portanto, que Orientação Normativa do Ministério da Previdência, altere a forma de cálculo estabelecida em lei para ampliar a limitação do texto constitucional.

Proponho, pois, seja dado provimento ao recurso da servidora. E, considerando que o limite determinado pela Constituição Federal para o cálculo dos proventos deve ser verificado no momento da inativação, os efeitos da deliberação a ser proferida devem retroagir àquela data, mormente porque não ocorreu a prescrição de nenhuma parcela.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 08 de outubro de 2008.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 2212/2008 - TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.279/2004-7.
2. Grupo II – Classe I – Assunto: Recurso Administrativo ao Plenário
3. Interessado: Delacir Ramos de Araújo Silva (091.373.001-72).
4. Órgão/Entidade: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade: não atuou

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, discutidos e relatados estes autos de processo administrativo, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fulcro nos arts. 107 e 108 da Lei n.º 8.112/1990 e no inciso IV do art. 15 do Regimento Interno deste Tribunal, em:

9.1. conhecer do presente recurso para, no mérito, dar a ele provimento;

9.2. determinar à Secretaria-Geral de Administração deste Tribunal que, na aplicação do § 2º do art. 40 da Constituição Federal, observe o limite ali estabelecido, a saber, o valor da remuneração do cargo efetivo em que se der a inativação, independentemente de ser a aposentadoria deferida com proventos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição.

10. Ata nº 41/2008 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/10/2008 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2212-41/08-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, Benjamin Zymler (Relator) e Raimundo Carreiro.

13.2. Auditores convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

(Sem destaques no original)

Referida Acórdão tornou-se *paradigma* para as demais decisões dos órgãos fracionários a respeito do tema. É o que se colhe do v. Acórdão n.º 3847/2009, emanado da 1ª Câmara do TCU, aqui transcrito em sua integralidade:

GRUPO I – CLASSE V – 1ª Câmara

TC-008.747/2008-7

Natureza: Aposentadoria

Unidade: Ministério da Ciência e Tecnologia (vinculador)

Interessados: Admildo Gomes Chirol (548.637.597-20); Edgardo Omar Taroco Aliano (483.403.597-20); Edson Soares Diniz (003.482.362-04); Luiz Bevilacqua (191.413.277-72); Marco Antonio Toledo Cardoso (042.825.581-72)

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: PESSOAL. APOSENTADORIA. CINCO ATOS. TRANSCURSO DE PRAZO ENTRE EMISSÃO E DELIBERAÇÃO. CONVERSÃO DO JULGAMENTO DE UM ATO EM DILIGÊNCIA. OITIVA. CÁLCULO DOS PROVENTOS EM DESACORDO COM O DISPOSTO NA EC 41/2003 E NA LEI 10.887/2004 EM QUATRO ATOS. ILEGALIDADE. NEGATIVA DE REGISTRO.

Os proventos de aposentadoria de servidor enquadrado nos §§ 3º e 17 do art. 40 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 41/2003, devem ser calculados, nos termos da Lei 10.887/2004, com base na média das remunerações utilizadas para cálculo das contribuições previdenciárias.

Na aplicação do § 2º do art. 40 da Constituição Federal, o limite dos proventos ali estabelecido deverá ser o valor da remuneração do cargo efetivo em que se deu a inativação, independentemente de ser a aposentadoria proporcional ou integral, ao tempo de contribuição.

RELATÓRIO



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

Cuidam os presentes autos das aposentadorias de Admildo Gomes Chirol, Edgardo Omar Taroco Aliano, Edson Soares Diniz, Luiz Bevilacqua e Marco Antônio Toledo Cardoso, nos termos constantes das fls. 2/53, com parecer do órgão de Controle Interno pela legalidade, cujos atos foram encaminhados ao Tribunal por intermédio do sistema Sisac, na sistemática definida na Instrução Normativa 44/2002.

2. Adoto como parte deste relatório, a instrução da unidade lavrada às fls. 54/57 destes autos, a qual incluo nas minhas razões de decidir:

“Esta Unidade Técnica procedeu à análise dos fundamentos legais e das informações prestadas pelo órgão de Controle Interno. Foram detectadas as seguintes ocorrências:

- a) nos atos de Admildo Gomes Chirol (fls. 2/6) e Marco Antonio Toledo Cardoso (fls. 49/53), aposentados sob a égide da Emenda Constitucional 41/2003, os proventos estão sendo pagos levando em conta a paridade com as vantagens da atividade, e não com base no cálculo previsto na Lei 10.887/2004;
- b) nos atos de Edgardo Omar Taroco Aliano (fls. 25/29), Edson Soares Diniz (fls. 30/34) e Luiz Bevilacqua (fls. 44/48), o cálculo dos proventos realizado pelo órgão supera a proporcionalidade da última remuneração.

As aposentadorias previstas no art. 40, § 2º, da Constituição Federal, concedidas a partir da Emenda Constitucional 41/2003, devem observar a forma de cálculo prevista na Lei 10.887/2003, cujo art. 1º transcrevo *‘ipsis literis’*:

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.

§ 1º As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados mês a mês de acordo com



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral de previdência social.

§ 2º A base de cálculo dos proventos será a remuneração do servidor no cargo efetivo nas competências a partir de julho de 1994 em que não tenha havido contribuição para regime próprio.

§ 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’.

Além disso, os proventos calculados na forma dessa lei ‘*não poderão ser inferiores ao valor do salário-mínimo nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria*’ (§ 5º do art. 1º).

Portanto, as concessões listadas no primeiro item *supra* não cumpriram o disposto na Lei 10.887/2004, pois deveriam corresponder a um valor absoluto, correspondente ao menor valor entre o cálculo da média aritmética ou a última remuneração, sem qualquer vinculação com as vantagens que serviram como base cálculo, haja vista que tais benefícios não possuem paridade com os servidores ativos.

Em relação ao segundo caso, compreendo que houve erro no cálculo dos proventos.

Pelo disposto na norma, os proventos de aposentadoria tomarão por base a média aritmética ou o valor absoluto da última remuneração, o que for menor. Nas concessões calculadas proporcionalmente, entendo que o procedimento para o cálculo será o seguinte:

- a) procede-se ao cálculo da média aritmética;
- b) compara-se a média com o valor da última remuneração, escolhendo-se o menor valor;
- c) calcula-se a proporcionalidade.

Se a média resulta num valor superior à última remuneração e o órgão procede ao cálculo da proporcionalidade antes de comparar esse valor com a última remuneração, entendo que há burla à Constituição e à Lei 10.887/2004, pois poderemos ter a quebra do princípio da isonomia. Se temos um servidor que se aposenta por invalidez com proventos integrais, por exemplo, o valor de sua remuneração será o valor da média aritmética ou da última



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

remuneração, o que for menor. Se o valor calculado da média ultrapassa a última remuneração, ele fará jus ao valor absoluto da última remuneração (digo que é o valor absoluto, porque essas aposentadorias não mais contam com a paridade com os servidores ativos, de forma que o valor da última remuneração será pago em parcela única, sem qualquer vinculação com as vantagens utilizadas em seu cálculo).

Suponhamos um servidor que se aposenta com proventos proporcionais e a média é superior à última remuneração. Se o cálculo da proporcionalidade for feito antes da comparação com a última remuneração, poderá ocorrer que o servidor aposentado com proventos proporcionais irá receber o mesmo que outro que tem direito à inativação com proventos integrais. Por isso, entendo que o cálculo da proporcionalidade deve ser feito sempre após a comparação entre a média aritmética e a última remuneração.

Poder-se-ia questionar que o § 5º do art. 1º da Lei 10.887/2004 não faz distinção entre os proventos integrais ou proporcionais. Porém, não há lacunas na lei, que precisa ser interpretada à luz da Constituição. O art. 40, § 2º, da Constituição Federal (com a redação dada pela Emenda 20/1998), estipula que *‘os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão’*.

Se os proventos proporcionais são calculados com base numa média que supera o valor da última remuneração, o § 2º do art. 40 do texto constitucional está sendo inobservado, haja vista que a proporcionalidade é uma fração da integralidade. Se uma aposentadoria com proventos integrais não pode ultrapassar o valor da última remuneração, a proporcionalidade não pode usar como base de cálculo um valor superior ao que se percebeu na última remuneração.

Ante o exposto, entendo que as concessões não poderão ser consideradas legais. O cálculo dos proventos deverá ser retificado.

Considerando que a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão está implantando módulo de cálculo automático das aposentadorias concedidas após o advento da Emenda 41/2003, entendo pertinente encaminhar determinação àquele órgão, para verificação da rotina de cálculo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

3. Concluiu, a unidade técnica, com proposta de julgamento pela ilegalidade e negativa de registro dos presentes atos de aposentadoria, fazendo-se determinações ao Ministério da Ciência e Tecnologia e a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

4. O Ministério Público, neste ato representado pelo ilustre Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, em parecer visto às fls. 58, anuiu à proposição da unidade técnica.

É o relatório.

VOTO

Versa a hipótese acerca das aposentadorias de Admildo Gomes Chirol, Edgardo Omar Taroco Aliano, Edson Soares Diniz, Luiz Bevilacqua e Marco Antônio Toledo Cardoso, deferidas pelo Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT. Sem preliminares a considerar, adentro o mérito da questão.

2. Com o advento da Emenda constitucional 41/2003, foi suprimida a chamada paridade (art. 40, § 8º da CF), e, por outro lado, a integralidade dos proventos passou a se relacionar com a média das remunerações de contribuição (art. 40, § 3º da CF). Tais disposições ganharam eficácia com a edição da Medida Provisória 167/2004, convertida na Lei 10.887/2004. Com esquite nesses normativos, a Sefip concluiu com proposta de julgamento pela ilegalidade das aposentadorias em relevo, recusando-se os seus correspondentes registros.

3. Analisando, alhures, matéria similar que culminou no Acórdão 2.110/2007-1ª Câmara, assim tratei a questão:

“(…)

6. A Emenda Constitucional 41/2003, ao modificar o artigo 40 da Constituição Federal, dispôs que, para fins de cálculo dos proventos da aposentadoria, deverão ser consideradas as contribuições do servidor para os regimes de previdência a que esteve vinculado. Com a regulamentação desse artigo mediante a edição da Medida Provisória 167/2004, publicada em 20/2/2004, convertida na Lei 10.887/2004, ficou assim estabelecido o cálculo dos proventos de aposentadoria:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

‘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 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.’

7. Por conseguinte, os proventos dos servidores aposentados por invalidez, sejam integrais ou proporcionais, devem observar, a partir de 20/2/2004, a média aritmética simples das maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, não mais se observando a equivalência entre os proventos e a última remuneração do servidor no cargo efetivo em que ocorrera a aposentadoria, como previa anteriormente a Carta Magna.

(...)”.

4. Quanto ao valor dos proventos em aposentadorias da espécie, posteriormente a esse fato, com o advento do Acórdão 2.212/2008-Plenário, prolatado em sede de recurso administrativo, cuja relatoria coube ao eminente ministro Benjamin Zymler, o Plenário da Corte de Contas arrematou a questão. Restou decidido naquele aresto que “na aplicação do § 2º do art. 40 da Constituição Federal, observe o limite ali estabelecido, a saber, o valor da remuneração do cargo efetivo em que se deu a inativação, independentemente de ser a aposentadoria deferida com proventos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição.”

5. No caso em comento, em todos os atos, pode-se perceber que os valores dos proventos apresentados pelo órgão de origem não foram calculado nos termos do art. 1º da Lei 10.887/2004, uma vez que constituem o somatório do vencimento-base adicionado a parcelas de vantagens múltiplas indicadas no formulário de concessão das aposentadorias.

6. Assim, nos moldes em que essas aposentadorias foram deferidas, não estão a merecer o registro, conforme entendimento desta Corte



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

de Contas, consubstanciado nos Acórdãos 2.110/2007–1ª Câmara e 434/2008–2ª Câmara, entre outros, sem prejuízo de que os interessados sejam orientados no sentido de que suas aposentadorias poderão lograr êxito, desde que sejam emitidos novos atos, devendo o órgão de origem disponibilizá-los no Sisac para oportuna deliberação do Tribunal.

7. Ainda, quanto ato de fls. 30/34, relativo à aposentadoria do Sr. Edson Soares Diniz, observo que foi publicado em 9/6/2004, há mais de cinco anos entre sua emissão e a deliberação do Tribunal.

8. Na espécie, o Supremo Tribunal Federal vem concedendo mandados de segurança – a exemplo do MS 24.448-DF –, suspendendo a eficácia das decisões desta Corte de Contas no julgamento de atos de aposentadoria, pensão ou reforma, cujo período compreendido entre a data da sua emissão pelo órgão de origem e a data da sua apreciação por este Tribunal, tenha sido superior a cinco anos, e que, “transcorrido *in albis* o interregno quinquenal, é de se convocar os particulares para participar do processo de seu interesse, a fim de desfrutar das garantias do contraditório e da ampla defesa”.

9. Assim, em face do novel entendimento adotado pela Corte de Contas nos termos do Acórdão 183/2008–1ª Câmara, entre outros, penso que é cabível determinação à Sefip para que seja procedida a oitiva do Sr. Edson Soares Diniz, para que apresente, se assim desejar sua defesa em relação aos fatos constantes da instrução da unidade técnica vista às fls. 54/57.

10. No presente feito, considerando tratar-se de ilegalidade relacionada à aposentadoria, entendo que o julgamento proposto não implica a obrigatoriedade da reposição das referidas importâncias até a data do conhecimento da deliberação do Tribunal pelo órgão competente, razão pela qual julgo aplicável, *in casu*, o Enunciado 106 da Súmula da Jurisprudência desta Corte de Contas.

Assim, acolhendo a proposição da unidade técnica, com a qual o representante do Ministério Público manifestou-se de acordo, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de julho de 2009.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Relator

ACÓRDÃO Nº 3847/2009 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo TC-008.747/2008-7.
2. Grupo: I – Classe: V – Assunto: Aposentadoria.
3. Interessados: Admildo Gomes Chirol (548.637.597-20); Edgardo Omar Taroco Aliano (483.403.597-20); Edson Soares Diniz (003.482.362-04); Luiz Bevilacqua (191.413.277-72); Marco Antonio Toledo Cardoso (042.825.581-72).
4. Unidade: Ministério da Ciência e Tecnologia (vinculador).
5. Relator: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de aposentadorias, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 1ª Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso V, e 39, inciso II, ambos da Lei 8.443/92, c/c o art. 259, inciso II, do regimento Interno, em:

- 9.1. considerar ilegais os atos de fls. 2/29 e 44/53 referentes às aposentadorias de Admildo Gomes Chirol, Edgardo Omar Taroco Aliano, Luiz Bevilacqua e Marco Antônio Toledo Cardoso, negando-lhes os registros, nos termos do § 1º do art. 260 do Regimento Interno desta Corte de Contas;
- 9.2. dispensar o ressarcimento das importâncias recebidas indevidamente de boa-fé, nos termos da Súmula 106 deste Tribunal;
- 9.3. determinar ao órgão de origem que;
 - 9.3.1. com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal e 262 do Regimento Interno desta Corte de Contas, no prazo de quinze dias, contados a partir da ciência da presente deliberação, comunique aos interessados elencados no item 3 o inteiro teor deste acórdão e, após, faça cessar os pagamentos decorrentes dos atos ora impugnados, exceto os relativos ao ato de fls. 30/34 concernente à aposentadoria de Edson Soares Diniz, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

9.3.2. oriente os Srs. Admildo Gomes Chirol, Edgardo Omar Taroco Aliano, Luiz Bevilacqua e Marco Antônio Toledo Cardoso, no sentido de que **suas aposentadorias poderão lograr êxito, desde que sejam refeitos os cálculos de seus proventos, observando-se que o limite dos seus proventos deve ser limitado ao valor da remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria, seja esta proporcional ou integral, conforme o Acórdão 2.212/2008 – Plenário**, emitindo-se novos atos, devendo o órgão de origem disponibilizá-los, de imediato, no sistema Sisac para oportuna deliberação do Tribunal;

9.4. converter em diligência o julgamento do ato de fls. 30/34, relativo à aposentadoria do Sr. Edson Soares Diniz, a fim de que a Secretaria de Fiscalização de Pessoal proceda à oitiva desse interessado para apresentar, se assim quiser, no prazo improrrogável de quinze dias, contados da ciência desta deliberação, sua defesa em relação aos fatos narrados na instrução da unidade técnica vista às fls. 54/57.

9.5. determinar à Sefip que:

9.5.1. verifique a implementação das medidas determinadas nos itens 9.3.1, 9.3.2 e 9.4 *supra*; e

9.5.2. dê ciência da presente deliberação ao órgão de origem.

10. Ata nº 24/2009 – 1ª Câmara.

11. Data da Sessão: 21/7/2009 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3847-24/09-1.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues e Augusto Nardes.

13.2. Auditor convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

13.3. Auditores presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

VALMIR CAMPELO

Presidente

AUGUSTO

CAVALCANTI

Relator

SHERMAN

Fui presente:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

SERGIO RICARDO COSTA CARIBÉ
Procurador
(Sem destaques no original)

39 – Ainda com vital importância para a tese aqui defendida o **Acórdão n.º 571/2009 – Primeira Câmara do TCU:**

(...)

Assiste razão aos pareceres.

O cálculo dos proventos concedidos com base na EC n.º 41/2003 e, mais especificamente, com base na Lei n.º 10.887/2004, não exclui as vantagens pessoais, que também não podem ser somadas posteriormente aos valores apurados conforme as regras estabelecidas pelo art. 1º da norma.

Os proventos devem ser pagos em parcela única, desvinculados que estão da remuneração dos servidores da ativa.

Calculada a média das maiores remunerações, aplica-se a proporcionalidade da aposentadoria para se obter o valor dos proventos, que não poderá ser superiores à última remuneração do cargo efetivo, consoante estabelecido pelo § 2º do art. 40 da Constituição Federal.

Assim sendo, as vantagens pessoais que serviram de base de cálculo para o pagamento de contribuição previdenciária devem ser consideradas no cálculo da média das maiores remunerações e não somadas à média obtida, sob pena de violar não só a Lei n.º 10.887/2004 como também o princípio contributivo, insculpido no art. 40 do texto constitucional.

(...)

(...)

5. O encaminhamento proposto pela Unidade Técnica está de acordo com posicionamento anterior deste Tribunal segundo o qual, no caso de aposentadoria com proventos proporcionais, o limite máximo a que se refere o art. 40, § 2º, da Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 41/2003, deveria ser proporcional ao tempo de serviço. Ou seja, no caso de aposentadoria com proventos proporcionais, tanto a base de cálculos estabelecida pelo art. 1º, caput, da Lei n. 10.887/2004 (média das maiores remunerações) quanto o limite estabelecido pelo art. 40, § 2º, da Lei Maior estão



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

sujeitos à aplicação do fator de proporcionalização, correspondente ao número de anos de contribuição dividido pelo número de anos necessários à aposentação integral. Nesse sentido, cito como exemplos os Acórdãos ns. 2.764/2007 e 910/2008, ambos da 1ª Câmara. 6. **Todavia, a partir da prolação do Acórdão n. 2.212/2008 – TCU – Plenário, a orientação desta Corte passou a ser no sentido de que apenas a média das remunerações, calculada na forma da Lei n. 10.887/2004 está sujeita à proporcionalização, e de que o limite máximo do benefício corresponderá ao valor integral da última remuneração, uma vez que o art. 40, § 2º, da Constituição Federal contempla expressamente esse parâmetro, sem distinguir entre as hipóteses de aposentadoria com proventos integrais ou proporcionais.** É o que se extrai do Voto proferido pelo Relator, Ministro Benjamim Zymler, que ora transcrevo parcialmente:

(...)

(Sem destaques no original)

40. Em face do exposto, este Representante Ministerial propugna pelo **conhecimento** do recurso de revista, porquanto satisfeitos seus requisitos de admissibilidade, rejeitando-se a preliminar suscitada pela unidade técnica. No **mérito**, ratificam-se integralmente os pedidos veiculados nas razões recursais, manifestando-se pelo seu total **provimento**, de sorte a determinar-se à entidade previdenciária municipal a retificação dos proventos de aposentadoria, em conformidade com o paradigma aqui sustentado.

É o parecer.

Curitiba, 07 de maio de 2014.

-assinatura digital-

(art. 1º, parágrafo único da Lei Complementar Estadual 126/2009)

MICHAEL RICHARD REINER
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Paraná

RNB