

**PROTOCOLO Nº:** 67969/22  
**ORIGEM:** INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES PUBLICOS  
MUNICIPAIS DE PATO BRANCO  
**INTERESSADO:** ADEMILSON CÂNDIDO SILVA  
**ASSUNTO:** CONSULTA  
**PARECER:** 177/22

CONSULTA. INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPAIS DE PATO BRANCO. TRANSIÇÃO DE REGIME GERAL PARA REGIME PRÓPRIO. METODOLOGIA DE CÁLCULO DA MÉDIA DAS CONTRIBUIÇÕES PARA AFERIR O VALOR DOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA. INCORPORAÇÃO DE VERBAS TRANSITÓRIAS. ACOMPANHA O POSICIONAMENTO DA CGM. RESPOSTA À CONSULTA.

Trata-se de consulta formulada pelo Diretor Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Pato Branco - PATOPREV, por meio da qual pretende a manifestação do Tribunal de Contas acerca dos seguintes quesitos (peça nº 3):

1. *BENEFÍCIOS APURADOS PELA MÉDIA DESDE JULHO/1994*
  - a) *Deve ser considerada as verbas estabelecidas pela Lei Municipal nº 5.256/2018, sem observar as possíveis limitações de valor de contribuição sofridas no período de 04/06/2002 a 31/07/2018, período este, vinculado ao RGPS? Ou,*
  - b) *O Instituto de Previdência deve buscar o valor de contribuição contido na CTC do INSS, para os benefícios concedidos pelo RPPS, visando compor a base de contribuição no período de 04/06/2002 a 31/07/2018, sem observar se as contribuições foram efetuadas de forma diversa às verbas previstas na Lei Municipal nº 5.256/2018, em atenção ao princípio contributivo?*
  - c) *Em caso afirmativo ao item "b", para os casos em que já ocorreram a homologação dos referidos benefícios pelo Tribunal de Contas, é possível, administrativamente, rever o valor dos benefícios?*
  
2. *BENEFÍCIOS APURADOS PELA INTEGRALIDADE DA ÚLTIMA REMUNERAÇÃO AOS SERVIDORES ADMITIDOS ANTES DE 31 DE DEZEMBRO DE 2003 E QUE POSSUEM O DIREITO DE PROPORCIONALIZAR AS VERBAS DE CARÁTER TRANSITÓRIO, E QUE POSSUEM DIREITO ADQUIRIDO ANTES DA IMPLANTAÇÃO DA REFORMA LOCAL, NOS MOLDES DA EC Nº 103/2019*
  - a) *Os servidores que possuem o direito de se aposentar com proventos baseados na integralidade da última remuneração, mais a proporcionalizarão das verbas de caráter transitório, e que no período de 04/06/2002 a 31/07/2018 estiveram vinculados ao INSS, e tiveram as suas contribuições*

*previdenciárias limitadas ao teto do regime geral, nesse caso pode, o RPPS, proporcionalizar sobre toda a base de contribuição, ou somente até o teto de contribuição ao Regime Geral – RGPS?*

Acompanha a petição inicial o Memorando nº 71/2022 (peça nº 05), expedido pela Diretoria de Benefícios da referida autarquia, em que se descreve o caso concreto que suscitou a dúvida sobre a metodologia de cálculo da média para definição de proventos de aposentadoria do município de Pato Branco e, também, solicita a instauração de um processo de consulta junto ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a fim de solucionar a questão.

Em atendimento às demandas do supracitado memorando, encontra-se junto à petição inicial o parecer jurídico (peça nº 04), expedido pela Procuradoria da PATOPREV, que, a despeito de não apresentar resposta objetiva aos questionamentos apresentados pelo ente previdenciário, destacou a necessidade de aplicação dos Acórdãos nºs 3769/14 e 2848/16 do Tribunal Pleno, e reconheceu a necessidade de consolidação de entendimento a respeito do cálculo da média para proventos de aposentadoria em virtude da situação peculiar do município.

O Relator conheceu da consulta por meio do Despacho nº 132/22 (peça nº 07) e, em seguida, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB) anexou dois julgados que, a seu ver, seriam relevantes para os quesitos formulados na presente consulta (Informação nº 35/22 – peça nº 09).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF) ressaltou que a resposta à consulta afetarà a atividade fiscalizatória, requerendo a tramitação do expediente após o julgamento (Despacho nº 305/22 – peça nº 12).

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), por sua vez, emitiu a Instrução nº 1834/2022 (peça nº 14), respondendo atentamente a todos os questionamentos contidos na presente consulta e concluindo que, com relação aos itens “a” e “b” do Quesito nº 1, “*o Instituto de Previdência do Município de Pato Branco deve buscar o valor de contribuição contido na CTC do INSS para os benefícios previdenciários a serem concedidos pelo aludido RPPS, visando compor a base de contribuição no período de 04/06/2002 a 31/07/2018, sem observar se as contribuições foram efetuadas de forma diversa às verbas previstas na Lei Municipal nº 5.256/2018, em atenção ao princípio contributivo*”. Tal entendimento decorre do fato de que a média das maiores contribuições deve levar em conta o valor do salário sobre o qual efetivamente houve contribuição previdenciária da parte do servidor público efetivo.

Concernente ao item “c” do mesmo quesito, a Coordenadoria confirmou a possibilidade de revisão de proventos de inativação homologados por esta Corte, sob a condição de que o órgão gestor previdenciário do município submeta ao TCE-PR a referida revisão concedida administrativamente, segundo a Súmula nº 06 do STF.

Por último, respondendo ao Quesito nº 2, no caso dos servidores que possuem direito à integralidade da última remuneração, em respeito ao princípio

do *tempus regit actum*, são irrelevantes os valores de contribuição previdenciária vertidos ao INSS no período de 04/06/02 a 31/07/18, uma vez que os proventos das aposentadorias embasados em regras transitórias de aposentadoria são calculados pela última remuneração.

Após, vieram os autos à apreciação do *Parquet*.

Na medida em que foram satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 38 da LC/PR nº 113/2005 – legitimidade do consulente, apresentação objetiva de quesitos, dúvida sobre a aplicação de dispositivos concernentes à fiscalização do Tribunal de Contas, instrução por parecer jurídico local e formulação em tese – a consulta há de ser conhecida.

De acordo com o ente previdenciário, o município de Pato Branco possuiu Regime Próprio de Previdência Social de 22/09/93 a 03/06/02, data em que este foi extinto e passou a adotar o Regime Geral de Previdência Social. Por fim, no dia 03/04/18, o Regime Próprio foi recriado pela Lei Complementar Municipal nº 74/18. Dessa forma, tendo em vista que a Lei Municipal nº 5.256/18 prevê que verbas transitórias componham os proventos de aposentadoria dos servidores públicos, o requerente questiona se tal raciocínio também se aplica à época em que o município não possuía regime próprio.

Inicialmente, apesar da integridade do raciocínio bem desenvolvido pela unidade técnica, é preciso realizar uma ressalva prévia: segundo a disciplina regimental, o processo de consulta não deve versar sobre situações concretas específicas da entidade consulente, sendo certo que a admissibilidade de consultas sobre casos concretos está condicionada à existência de relevante interesse público e ao oferecimento de resposta em tese (art. 311, § 1º do RITCE-PR).

Nesse sentido, o exame das dúvidas apresentadas neste expediente exige abstrair os marcos temporais e legislativos da municipalidade, de modo a ofertar-se resposta que contemple todos os eventuais jurisdicionados em condição análoga ou similar, conforme passamos a desenvolver.

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

Como bem pontuado pela unidade técnica, primeiramente, deve-se levar em conta o princípio do *tempus regit actum*, segundo o qual devem ser aplicadas as normas vigentes à época em que foram preenchidos os requisitos para concessão do benefício previdenciário. Por essa razão, para responder aos quesitos desta consulta faz-se necessário ir além do regime próprio de previdência vigente, alcançando também os anteriores.

Na análise da metodologia de cálculo da média dos salários para fins de definição de proventos previdenciários, a área técnica elencou a Orientação Normativa nº 02/09 do Ministério da Previdência Social e a Lei nº 10.887/04, como indicativo do caminho a seguir, tendo em vista que contêm basicamente as mesmas regras de cálculo.

No caso de aposentadorias concedidas com base nas regras permanentes (art. 40 da CRFB/88), é consenso entre os diplomas jurídicos acima mencionados que o cálculo se dá por meio da *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 de julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência. Importante frisar que tal regra vale para aqueles servidores que preencheram todos os requisitos para inativação antes da promulgação da EC 103/19.

Na medida em que, pelo RGPS, as contribuições previdenciárias ficam limitadas pelo chamado “teto” do INSS, ainda permanece a dúvida sobre qual valor da remuneração será levado em conta durante o período em que o servidor esteve vinculado a esse regime. Nesse caso, recorreremos à Orientação Normativa nº 02/09 do Ministério da Previdência Social, que nos traz o seguinte texto:

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

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

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

Em virtude da promulgação da EC 103/19, os proventos de aposentadoria passaram a sofrer uma nova limitação, que é o valor máximo do benefício pago pelo INSS (art. 40, § 2º da CF/88).

Dessa forma, em resumo, o valor máximo dos proventos de aposentadoria não poderá exceder o valor da última remuneração, se os requisitos

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

Importante mencionar, como oportunamente levantado pela área técnica, o Acórdão nº 3155/14-STP (item II), segundo o qual as verbas transitórias podem ser incorporadas e proporcionalizadas à base de cálculo de proventos de aposentadoria, desde que haja previsão nesse sentido em lei local.

No que tange ao item “c” do quesito nº 1, em que o consulente questiona se seria possível rever administrativamente o valor de benefícios de aposentadoria já homologados pelo Tribunal de Contas, este *Parquet* acompanha também o posicionamento da Coordenadoria de Gestão Municipal, que cita precisamente a Súmula nº 06 do STF:

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

Sendo assim, resta clara a possibilidade de revisão dos valores de proventos de aposentadoria já homologados pela Corte de Contas, desde que tal revisão seja submetida administrativamente a este Tribunal, por intermédio de expediente de revisão de proventos, na forma da disciplina normativa em vigor.

Por último, passemos à análise do quesito nº 2, em que é questionado se, no caso dos servidores que possuem direito à integralidade da última remuneração e que foram vinculados ao RGPS previamente, o RPPS local pode proporcionalizar sobre toda a base de contribuição ou somente até o teto de contribuição do Regime Geral.

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

Isso posto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela **resposta à consulta** nos seguintes termos:

#### **Quesito nº 1**

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

c) É possível a revisão administrativa de proventos de aposentadorias já homologados pelo Tribunal de Contas, desde que tal revisão seja submetida a esta Corte, conforme Súmula nº 06 do STF.

**Quesito nº 2**

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

Curitiba, 19 de agosto de 2022.

Assinatura Digital

**VALÉRIA BORBA**  
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas