

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

---

**PROTOCOLO Nº:** 772369/16  
**ORIGEM:** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**INTERESSADO:** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ASSUNTO:** Prejulgado  
**PARECER:** 386/17

*Prejulgado. Inclusão do décimo terceiro salário no cálculo dos proventos de aposentadoria. Aplicação subsidiária do RPPS. Competência legislativa concorrente em matéria previdenciária. Possibilidade, condicionada à edição legal específica e à observância dos critérios definidos na instrução.*

Trata-se de expediente de prejulgado, instaurado por determinação do Tribunal Pleno a partir do decidido no Acórdão nº 4014/2016-S1C (autos nº 510693/14), a fim de “consolidar o entendimento deste Tribunal sobre a forma de inclusão do 13º salário no cálculo da média dos proventos de aposentadoria”.

Designado Relator o Conselheiro Fábio Camargo (peças 2 e 3), foi conferido o impulso processual regimental.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, mediante o Parecer nº 11300/16 (peça 6), sustentou a legalidade do pagamento do décimo terceiro salário a ativos e inativos, bem como da incidência de exação previdenciária sobre tal parcela. Destarte, fundando-se no caráter contributivo do sistema, e referindo jurisprudência do Tribunal de Contas da União e entendimento doutrinário, defendeu a possibilidade de inclusão do décimo terceiro salário no cálculo da média aritmética simples das 80% maiores contribuições, “desde que seja computado de forma autônoma da remuneração relativa ao mês em que for pago e, ainda, incluído no divisor do cálculo”.

Após, vieram os autos ao *Parquet* para manifestação.

A controvérsia objeto de ponderação neste expediente foi ventilada, inicialmente, no bojo dos autos nº 510693/14, que tratam do exame de legalidade, para fins de registro, de aposentadoria concedida a servidora do quadro do Município de Curitiba. Na oportunidade em que oficiou naquele expediente, o titular da 8ª Procuradoria de Contas suscitou a ilegalidade do cálculo do benefício, ao verificar que a entidade previdenciária incluía o montante pago a título de décimo terceiro salário no cálculo da média (art. 1º da Lei nº 10.887/2004), mantendo, entretanto, o divisor correspondente a doze remunerações anuais (Parecer nº 7868/15).

Ainda naquele processo, a então Diretoria de Controle de Atos de Pessoal informou que, numa amostra de trinta entidades municipais, verificou que

apenas duas seguiam o procedimento adotado na Capital. Assim, considerando “a *inexistência de dispositivo legal ou infralegal expresso sobre o tema no âmbito dos Regimes Próprios*”, recomendou a instauração deste incidente (Parecer nº 4589/16), o que foi endossado pelo *Parquet* e, afinal, pelo próprio órgão deliberativo.

Exposto o contexto que ensejou a deflagração deste prejulgado, o Ministério Público diverge parcialmente da linha argumentativa deduzida na instrução, conforme passamos a detalhar.

De proa, cumpre salientar que o art. 40 da Constituição da República, ao disciplinar os Regimes Próprios de Previdência Social, expressamente consignou, em seu § 3º, a necessidade de que os proventos de aposentadoria tenham por base de cálculo as remunerações do servidor sobre as quais incidiram contribuições, na forma da lei. Tratando-se de norma constitucional de eficácia limitada e aplicabilidade mediata, coube ao legislador ordinário definir a metodologia exigida pelo texto constitucional, o que fez no art. 1º da Lei nº 10.887/2004.

De fato, como adiantou a COFAP, a já assentada natureza remuneratória de tal verba possibilita a exação previdenciária, conforme autoriza a Orientação Normativa SPS/MPS nº 02/2009, em compasso com o enunciado da Súmula nº 688 do Supremo Tribunal Federal.

A despeito disso, a correlação entre a ocorrência de contribuição e a base de cálculo do benefício não é direta. Isso porque, muito embora os regimes previdenciários sejam estruturados com base no *princípio contributivo* – vale dizer, toda prestação de natureza previdenciária pelo Estado demanda anterior contribuição ao regime –, a *solidariedade* também é estruturante do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema – de sorte que a exação não se preza simplesmente a constituir uma espécie de “poupança” compulsória ao segurado, mas volta-se à constituição e à alimentação dos fundos que atenderão a todos os segurados e seus dependentes, na medida do plano de benefícios.

Exatamente por essa razão, pende de discussão no STF o exame do Recurso Extraordinário nº 593.068 (rel. Min. Roberto Barroso), ao qual o Plenário reconheceu repercussão geral. Naquele caso, a controvérsia judicial instaurou-se justamente para definir se a contribuição previdenciária sobre o décimo terceiro salário redundará na majoração do benefício, com a correspondente inclusão da verba no cálculo:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. REPERCUSSÃO GERAL. TRIBUTÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. REGIME PREVIDENCIÁRIO. CONTRIBUIÇÃO. BASE DE CÁLCULO. TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS. **GRATIFICAÇÃO NATALINA (DÉCIMO-TERCEIRO SALÁRIO)**. HORAS EXTRAS. OUTROS PAGAMENTOS DE CARÁTER TRANSITÓRIO. LEIS 9.783/1999 E 10.887/2004. CARACTERIZAÇÃO DOS VALORES COMO REMUNERAÇÃO (BASE DE CÁLCULO DO TRIBUTO). **ACÓRDÃO QUE CONCLUI PELA PRESENÇA DE PROPÓSITO ATUARIAL NA INCLUSÃO DOS VALORES NA BASE DE CÁLCULO DO TRIBUTO (SOLIDARIEDADE DO SISTEMA DE CUSTEIO)**. 1. Recurso extraordinário em que se discute a exigibilidade da contribuição previdenciária incidente sobre adicionais e gratificações temporárias, tais como 'terço de férias', 'serviços extraordinários', 'adicional noturno', e 'adicional de insalubridade'. **Discussão sobre a caracterização dos valores como**

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

remuneração, e, portanto, insertos ou não na **base de cálculo do tributo. Alegada impossibilidade de criação de fonte de custeio sem contrapartida de benefício direto ao contribuinte. Alcance do sistema previdenciário solidário e submetido ao equilíbrio atuarial e financeiro** (arts. 40, 150, IV e 195, § 5º da Constituição). 2. Encaminhamento da questão pela **existência de repercussão geral** da matéria constitucional controvertida.  
(Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 21/05/2009)

Releva observar que, se é certo, como anotou a unidade técnica, que inexistia norma *expressa* no âmbito dos RPPS a respeito do objeto deste prejudgado, por outro lado, para o RGPS há solução legal, proveniente das alterações impostas pela **Lei nº 8.870/1994** (oriunda da conversão da Medida Provisória nº 446/1994) às Leis nºs 8.212/1991 e 8.213/1991 – cujos termos, por deferência do **art. 40, § 12 da CRFB<sup>1</sup>**, entendemos aplicáveis como *regra geral* também aos RPPS.

Nessa medida, veja-se que a definição legal de salário-de-contribuição, no RGPS, abrange o décimo terceiro salário, de modo a positivar o entendimento jurisprudencial quanto à possibilidade de exação previdenciária. Por outro giro, **o conceito de salário-de-benefício invariavelmente exclui a gratificação natalina:**

Lei nº 8.212/1991:

Art. 28. (...)

§ 7º O décimo terceiro salário (gratificação natalina) integra o salário-de-contribuição, **exceto para o cálculo de benefício**, na forma estabelecida em regulamento.

Lei nº 8.213/1991:

Art. 29. O salário-de-benefício consiste:

I - para os benefícios de que tratam as alíneas *b* e *c* do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário;

II - para os benefícios de que tratam as alíneas *a*, *d*, *e* e *h* do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo.

(...)

§ 3º Serão considerados para cálculo do salário-de-benefício os ganhos habituais do segurado empregado, a qualquer título, sob forma de moeda corrente ou de utilidades, sobre os quais tenha incidido contribuições previdenciárias, **exceto o décimo-terceiro salário (gratificação natalina)**.

Vale salientar que essa orientação foi ratificada pelo Superior Tribunal de Justiça, que firmou entendimento no sentido de **somente admitir a inclusão do décimo terceiro salário no cálculo de benefícios cujos requisitos tenham se completado antes da edição da MP nº 446/1994** – notadamente,

<sup>1</sup> “Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e **critérios fixados para o regime geral de previdência social.**”

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

porque a anterior redação do art. 28, § 7º da Lei nº 8.212/1991 não continha a ressalva acrescida por esse diploma, sequer havendo dispositivo correlato na Lei nº 8.213/1991. Em sede de incidente de uniformização, o Tribunal recentemente reafirmou sua postura:

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO. DÉCIMO TERCEIRO. CÁLCULO DO SALÁRIO DE BENEFÍCIO. BENEFÍCIO ANTERIOR À PUBLICAÇÃO DA MP 446/1994, CONVERTIDA NA LEI 8.870/1994. INCLUSÃO.

1. Trata-se de Incidente de Uniformização de Interpretação de Lei Federal (fls. 113-119/STJ), embasado no art. 14, § 4º, da Lei 10.259/2001, com escopo de atacar a decisão da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU) no sentido de que "é indevida a inclusão da gratificação natalina no período básico de cálculo, para fins de cálculo da renda mensal inicial de benefício previdenciário, seja a DIB do benefício anterior ou posterior à vigência da Lei 8.887/94" (fl. 111/STJ).

2. **O STJ possui jurisprudência sedimentada** em sentido contrário ao da TNU, na hipótese, compreendendo que **o cômputo do décimo terceiro salário no período básico de cálculo para apuração de salário de benefício é possível para os benefícios em que reunidos os requisitos para concessão em data anterior à Lei 8.870/1994**. A propósito: AgRg no REsp 1.352.723/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 12.3.2014; AgRg no AREsp 320.194/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 20.8.2013; AgRg no REsp 1.272.242/RS, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Sexta Turma, DJe 14.5.2013; AgRg no REsp 1.267.582/SC, Rel. Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, DJe 13.3.2013; AgRg no REsp 1.179.432/RS, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze, Quinta Turma, DJe 28.9.2012; REsp 975.781/RS, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, DJe 6.2.2012.

3. **A compreensão fixada pelo STJ merece pequeno reparo**, pois a Lei 8.870/1994 é oriunda da Medida Provisória 446/1994 (D.O.U de 10.3.1994), e esta já previa a vedação do cômputo do décimo terceiro salário no cálculo de benefício (redação dada ao § 7º do art. 28 da Lei 8.212/1991), de forma que **tal vedação deve ocorrer a partir da publicação da MP 446/1994**.

4. Na hipótese, a data em que se inicia o benefício foi fixada em 10.1.1993, anterior, portanto, a 10.3.1994 (publicação da MP 446/1994, convertida na Lei 8.880/1994), razão por que deve ser restabelecida a sentença para que a recorrente tenha direito à inclusão do décimo terceiro na base de cálculo do salário de benefício.

5. Incidente de Uniformização provido.

(STJ, Primeira Seção, Petição nº 9598/SP, Min. Herman Benjamin, DJe 29/11/2016)

Assentados esses pressupostos, como já dissemos, à **falta de norma geral específica** do RPPS (seja na Lei nº 9.717/1999, seja na Lei nº 10.887/2004, ou ainda em qualquer normativa do Ministério da Previdência Social), há de se sustentar que a **regra geral estabelecida no RGPS** – pela qual, embora incida contribuição sobre o décimo terceiro salário, tal fato não aproveita no cálculo do benefício – **deve ser estendida também aos RPPS**.

Conforme se expôs, tal leitura ampara-se no **princípio da solidariedade**, estruturante de qualquer regime público de previdência, na medida em que as contribuições arrecadadas dos segurados integram o sistema e são

destinadas ao cumprimento de suas prestações, não guardando relação específica com os benefícios pagos a determinado segurado. Ademais, também já se referiu o mandamento constitucional acerca da subsidiariedade das regras do RGPS aos RPPS – o que justificou, até mesmo, o estabelecimento da forma do cálculo pela média das maiores remunerações, previsto na Lei nº 10.887/2004 após a edição da Emenda nº 41/2003<sup>2</sup>.

Nada obstante essas considerações, não ignora esta Procuradoria-Geral que o próprio Tribunal de Contas da União admite a *possibilidade* de inclusão do décimo terceiro salário no cálculo, desde que o divisor seja igual a treze remunerações anuais.

Cabe alertar, todavia, que a orientação daquela Corte adveio de questionamento *interna corporis*, surgido no âmbito administrativo (e não no exercício do controle externo) quando do deferimento de aposentadoria a um de seus servidores (Acórdão nº 2223/2012, cuja fundamentação embasou o Acórdão nº 1176/2015). Seja por esse motivo, seja pelo fato de que inexistia no desenho constitucional pátrio um sistema unificado de controle, o entendimento da Corte Federal não deve ser replicado obrigatoriamente nas demais esferas.

Ainda assim, convergindo com a *possibilidade* de o RPPS *admitir* a inclusão do décimo terceiro salário no cálculo da média, parece-nos que seria necessária, para tanto, a **específica previsão legal no âmbito de cada ente** – em observância ao princípio da legalidade e à *competência legislativa concorrente* em matéria previdenciária (art. 24, XII da CRFB).

Impende salientar, sem embargo, que tal providência somente deve ser autorizada após a realização de estudos do impacto atuarial, eis que a inclusão de mais uma remuneração anual no cálculo poderá elevar o dividendo. E, também, nessas hipóteses, há de se observar o divisor correspondente a treze remunerações

---

<sup>2</sup> Lê-se da Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 167/2004, cuja conversão culminou na promulgação da Lei nº 10.887/2004:

“4. Neste ponto, cabe ressaltar que, segundo o inciso XII do art. 24 da Constituição, compete à União, Estados e Distrito Federal legislar de forma concorrente sobre Previdência Social. De acordo com o § 1º do art. 24, a competência da União, no âmbito da competência concorrente, situa-se no estabelecimento de normas gerais. E, ainda, que, em razão do disposto no § 3º do mesmo artigo, não existindo norma geral os entes exercerão a competência legislativa plena. Daí surge a urgência e relevância da definição de algumas regras por meio de Medida Provisória, pois o decurso de tempo entre a tramitação e aprovação de um projeto de lei pelo Congresso Nacional pode causar distorções no resultado esperado da reforma perpetrada pela promulgação da Emenda Constitucional nº 41, de 2003. (...)”

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. (...)”

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**.”

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

---

anuais, nos termos do sustentado pela unidade técnica, como forma de não se distorcer a média salarial.

Ante o exposto, conclui o Ministério Público de Contas pela emissão de prejudgado segundo as seguintes premissas:

1. Na ausência de previsão legislativa específica, por força do art. 40, § 12 da Constituição, aplica-se ao RPPS a vedação geral estabelecida no RGPS quanto à inclusão do décimo terceiro salário no cálculo da média definido no art. 1º da Lei nº 10.887/2004;
2. É possível, contudo, a inclusão do décimo terceiro salário no cálculo dos proventos de aposentadoria segundo a regra do art. 1º da Lei nº 10.887/2004, desde que haja disposição legal autorizativa no âmbito do respectivo ente, computando-se o valor de forma autônoma em relação à remuneração mensal e majorando-se o divisor do cálculo.

Curitiba, 19 de janeiro de 2017.

Assinatura Digital

**FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI**  
**Procurador-Geral do Ministério Público de Contas**