



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 22

Em face das aposentadorias proporcionais não abrangidas pela Emenda Constitucional nº 70/2012, o cálculo dos proventos deve considerar a média das 80% maiores contribuições, incidindo a proporcionalidade sobre esse valor. A *posteriori*, deve-se comparar o montante do cálculo proporcional com a última remuneração do servidor, prevalecendo o menor valor, conforme artigo 40, § 2º, da Constituição da República.

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: momento em que, nas aposentadorias com proventos proporcionais, compulsórias 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.

Relator : Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

Protocolo: 938590/15.

Decisão: Acórdão nº 2848/16 - Tribunal Pleno – Sessão nº 21 de 23/06/2016.

Publicação: Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estrado do Paraná nº 1392 de 04/07/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 22

PROCESSO Nº: 938590/15
ASSUNTO: UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA
ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2848/16 - Tribunal Pleno

EMENTA: Uniformização de Jurisprudência. Metodologia de cálculo do valor dos proventos proporcionais não abrangidos pela EC 70/12. Aplicação do Artigo 40, § 2º, da Constituição da República. Limitação dos proventos ao valor da última remuneração. Momento de aplicação do limite. TCU: Acórdão nº 1176/2015 – Pleno. Mudança de jurisprudência. Independência de instâncias. Decisão que não obriga a revisão de entendimento por parte deste Tribunal. Mérito. Decisão que priorizou regulamentação expedida pelo Ministério da Previdência Social. Critério regulamentar existente à época da consolidação do entendimento neste Tribunal por meio do Acórdão 3769/14 do Tribunal Pleno. Ausência de fundamentos jurídicos novos. **Manutenção do entendimento consolidado no Acórdão nº 3769/14 do Tribunal Pleno.**

1. Trata o presente expediente de Uniformização de Jurisprudência referente ao momento em que, nas aposentadorias com proventos proporcionais, compulsórias 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, instaurado em virtude da discussão ocorrida nos autos nº 8983/12 de ato de inativação.

Este Tribunal já havia consolidado seu entendimento no sentido de que a incidência da proporção temporal deve ocorrer sobre a média das 80% maiores contribuições, para somente, em momento posterior, comparar o valor obtido com a última remuneração, funcionando esta como limitador dos proventos, conforme Acórdãos nº 3769/14 e nº 4142/14, ambos do Tribunal Pleno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A tese adotada por este Tribunal considera entre seus fundamentos o Acórdão nº 2212/2008 do Plenário do Tribunal de Contas da União. No entanto, a jurisprudência daquele órgão sofreu alteração diametralmente oposta.

Em sede de Representação nº 03034.062/2011-4, Acórdão nº 1176/2015 - Pleno, o Tribunal de Contas da União inovou orientação sobre a matéria, nos seguintes termos:

(...) no cálculo do valor inicial dos proventos relativos à aposentadoria proporcional, o valor resultante do cálculo pela média deve ser previamente confrontado com o limite de remuneração do cargo efetivo previsto no § 5º, do art. 1º, da Lei nº 10.887, de 2004, promovendo-se, posteriormente, a aplicação da fração correspondente, segundo o disposto no art. 62, § 1º, da Orientação Normativa MPS/SPS nº 2, de 31 de março de 2009.

Tendo em vista a relevância da matéria e a existência de decisões conflitantes neste Tribunal – Acórdão nº 3769/14 do Tribunal Pleno, Acórdão 5621/13 -2ª Câmara e Acórdãos 5590/13, 1143/14, 4271/13, 4408/13, 3678/13, todos da 1ª Câmara –, instaurou-se a presente uniformização de jurisprudência.

A **Diretoria de Controle de Atos de Pessoal**, pelo Parecer nº 12561/15 (peça 7), primeiramente, destaca a mudança da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, conforme já relatado.

Ressalta que a modificação jurisprudencial já era sinalizada pelo TCU, conforme Acórdãos 2211/2014 e 8674/2011, ambos do Tribunal Pleno.

Destaca que a metodologia de cálculo atualmente adota pelo mencionado órgão de controle externo observa a Orientação Normativa MPS/SPS nº 2 de 31/3/2009¹.

A Unidade Técnica apresenta quadro demonstrativo em que pretende demonstrar que a metodologia atualmente adotada por este Tribunal pode ensejar ofensa ao esforço contributivo do servidor.

Hipoteticamente são comparados dois servidores, um que contribuiu a partir de 1988 e outro com contribuições a partir de 1994, demonstra a possibilidade do

¹ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

servidor que contribuiu mais obter os mesmos proventos do servidor que contribuiu menos, o que ofenderia o esforço contributivo.

Ressalta que distorção semelhante é considerada pelo TCU no Acórdão nº 1176/2015 do Tribunal Pleno.²

De outro modo, defende que a desconsideração do valor da média das 80% maiores contribuições em face do limitador do art. 40, § 2º, da Constituição da República estaria de acordo com o princípio da solidariedade vigente no sistema previdenciário.

Assim, a Unidade Técnica opina pela adoção do entendimento constante do Acórdão nº 1176/2015 do Tribunal de Contas da União, com efeitos *ex nunc*.

Por sua vez, o **Ministério Público de Contas**, em seu Parecer nº 3875/16 (peça 9), entende que deve ser mantida a jurisprudência deste Tribunal.

Assevera que a divergência da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal está amparada exclusivamente no posicionamento do Tribunal de Contas da União consubstanciado no Acórdão nº 1176/2015 – Plenário.

Destaca que os Tribunais de Contas não estão organizados de modo hierarquizado. Defende que cada Corte desempenha com exclusividade o controle externo sobre sua esfera de jurisdição. Portanto, assevera que o Tribunal de Contas da União não exerce qualquer função de uniformização de jurisprudência, razão pela qual a mudança de jurisprudência daquele órgão de controle externo não obriga os demais Tribunais de Contas a adotarem o mesmo entendimento.

Apresenta recentes julgados dos Tribunais de Justiça de Santa Catarina e de Minas Gerais que adotam posicionamento diverso do apresentado pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal. Na mesma esteira, apresenta decisão emitida, em sede de consulta, pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em que defende a aplicação do limitador dos proventos após a incidência da proporcionalidade sobre a média das contribuições.

O *Parquet* sustenta que a metodologia de cálculo adotada pelo TCU e pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal é inconstitucional. Defende que não há

² “(...) dois servidores, no mesmo cargo, poderiam aposentar-se com o mesmo valor de proventos, embora um conte com proventos integrais, após 35 anos de contribuição, e o outro conte com proventos "proporcionais", após 30 anos de contribuição, subvertendo-se, pois, a lógica constitucional e legal dos proventos”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fundamento legal em relação à metodologia proposta, mas, mero juízo subjetivo sobre a forma mais justa de realizar o cálculo e sobre a sistemática que garanta maior equilíbrio atuarial e financeiro para o sistema previdenciário.

Argui que o artigo 1º da Lei Federal nº 10.887/04 e o artigo 40, § 2º, da Constituição da República definem que a metodologia é a atualmente adotada por este Tribunal, conforme Acórdão nº 3769/14 do Tribunal Pleno. O artigo 40, § 2º, da Constituição da República deve ser adotado unicamente como limitador ao valor dos proventos.

Para o Ministério Público, a desconsideração da média das contribuições representa ofensa ao princípio contributivo. No seu entendimento, pela Emenda Constitucional nº 41/2003 consolidou-se o princípio do caráter contributivo, entende que, a alteração promovida pela referida Emenda sobre o § 3º do artigo 40 da Constituição da República obrigou, expressamente, o cálculo dos proventos de aposentadoria sobre os salários utilizados para as contribuições previdenciárias.

De outro modo, salienta que eventuais distorções casuísticas não devem ser generalizadas, sob pena de romper a lógica sistêmica do regime previdenciário, cuja reforma advinda desde a Emenda Constitucional nº 19/98, apresenta grandes proporções. Afirma que as distorções apresentadas pela Unidade Técnica referem-se a contribuições anteriores a julho de 1994, assim, se consideradas apenas as contribuições posteriores ao Plano Real, com a consequente estabilização monetária, não há as distorções mencionadas.

Por fim, reitera os termos do Parecer nº 3875/14 emitido no autos 938590/15 e opina pela manutenção da jurisprudência deste Tribunal, sedimentada no Acórdão nº 3769/14 do Tribunal Pleno.

Esse é o relatório.

2. Entendo que assiste razão ao Ministério Público de Contas. Os fatos que ensejam a presente discussão não são novos, exceto pelo posicionamento adotado pelo TCU mediante o Acórdão nº 1176/2015 – Plenário.

Em relação ao julgado, entendo necessário esclarecer que o processo de Representação nº 034.062/2011-4 foi iniciado no TCU pela Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefip –, ao constatar a falta de uniformização na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aplicação, por parte Administração Pública Federal, da legislação que dispõe sobre o cálculo dos proventos de aposentadoria proporcional dos servidores titulares de cargo efetivo na administração federal.

Nos referidos autos, com vistas a se alcançar a uniformidade na aplicação da lei, foi realizada a oitiva da Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Secretaria de Políticas de Previdência Social e da Advocacia-Geral da União.

Em seus fundamentos, o **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão** mencionou que, inicialmente, adotava a metodologia do Ministério da Previdência, comparando a média das contribuições com a última remuneração e proporcionalizando o menor valor. Contudo, após o Acórdão nº 2.212/2008 do Plenário do Tribunal de Contas da União, adotou metodologia diversa.

Emitiu a Orientação Normativa nº 8/2010, pela qual firmou entendimento no sentido de que o valor resultante da média aritmética deverá ser previamente proporcionalizado ao tempo de contribuição, a fim de então se comparar o valor com a última remuneração do servidor e adotado, como valor dos proventos, o menor valor.

Por sua vez, o **Ministério da Previdência**, por meio de sua Secretaria de Políticas de Previdência Social, manifestou-se do seguinte modo ao tratar do art. 1º, § 5º, da Lei Federal nº 10.887/2004:

19. Esse artigo, que disciplinou o cálculo dos proventos previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal, com base na média das contribuições do servidor, estabeleceu no § 5º que os proventos, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria: (...).

20. Essa é a regra para cálculo dos proventos integrais, quando regidos pelo § 3º do art. 40 da Constituição Federal. A Lei não previu o valor dos proventos proporcionais, visto que seria despiciendo, tratando-se de uma simples operação matemática. Somente pode ser calculada a proporção de determinado valor depois de conhecido qual seria seu montante integral. Portanto, ao valor da média deve ser previamente aplicado o limite da remuneração no cargo para, em seguida, calcular-se a proporção equivalente no caso individual (grifamos).

A Advocacia-Geral da União reforçou a competência o Ministério da Previdência Social, nos seguintes termos:

25. Pelos critérios da especialidade, pode-se afirmar, assim, que o órgão que detém competência para normatizar, com primazia, temas referentes à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aposentadoria dos servidores públicos, onde se inclui o disciplinamento das formas de cálculo de proventos proporcionais, é o Ministério de Previdência Social, por meio de sua Secretaria de Políticas da Previdência Social.

26. Um ponto que está a merecer consideração, ainda, é que os entes federados seguem, nos termos do art. 9º da Lei nº 9.717/98, as orientações e diretrizes traçadas pelo Ministério da Previdência Social nos assuntos referentes à aposentadoria dos servidores públicos.

27. Assim, eventual descon sideração das orientações traçadas pelo Ministério da Previdência Social poderia acarretar prejuízos incomensuráveis de âmbito não só federal, mas também a nível nacional.

Com base nessas manifestações, o Tribunal de Contas da União, seguindo voto do eminente Relator, o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, decidiu:

9.2. determinar a todos os órgãos, autarquias e fundações autárquicas da administração pública federal que, no prazo de até 90 (noventa) dias, contados da ciência desta deliberação, quando dos cálculos dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo, concedida com fundamento no art. 40, § 3º, da Constituição Federal (redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003) e no art. 2º dessa mesma Emenda, a partir da vigência da Medida Provisória nº 167, de 2004, convertida na Lei nº 10.887, de 2004, passem a observar os seguintes critérios e procedimentos:

[...]

9.2.4. no cálculo do valor inicial dos proventos relativos à aposentadoria proporcional, o valor resultante do cálculo pela média deve ser previamente confrontado com o limite de remuneração do cargo efetivo previsto no § 5º, do art. 1º, da Lei nº 10.887, de 2004, promovendo-se, posteriormente, a aplicação da fração correspondente, segundo o disposto no art. 62, § 1º, da Orientação Normativa MPS/SPS nº 2, de 31 de março de 2009;

É importante frisar que a mudança de posicionamento do Tribunal de Contas da União decorreu, principalmente, dos Pareceres apresentados pela Advocacia-Geral da União-AGU – e pelo Ministério da Previdência. Nesse sentido, a partir do voto do Relator, é possível aferir o critério legal-hierárquico proposto pela AGU, conforme segue:

37. Com efeito, a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos 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 e dá outras providências, atribuiu – segundo o seu art. 9º – ao Ministério da Previdência Social (MPS) a competência para atuar como órgão responsável pela orientação, fixação e publicação dos parâmetros e diretrizes previstos na lei, aduzindo, para tanto, que:

“Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:

I - a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei.” (grifos no original).

38. Desse modo, não há como negar a primazia do MPS para editar normativos com orientações sobre os procedimentos a serem observados no que se refere aos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

Portanto, pelo Acórdão nº 1176/2015 – Plenário do Tribunal de Contas da União, conferiu-se primazia à Portaria nº 402/2008 do Ministério de Previdência Social, que trata do cálculo da proporcionalidade dos proventos e tem por metodologia a aplicação do índice de proporcionalidade sobre o menor valor entre a média das 80% maiores contribuições e a última remuneração³.

Apenas ressaltar que a mudança de entendimento originou-se a partir da compreensão de que o artigo 9º da Lei Federal nº 9.717/98⁴ atribui ao Ministério da Previdência a competência para orientar, acompanhar e supervisionar os Regimes Próprios de Previdência Social. Assim, conforme mencionado, definiu-se a questão por meio de solução legal-hierárquica.

Ocorre que este Tribunal de Contas, ao decidir em sentido contrário à atual jurisprudência do TCU, não o faz por ignorar o artigo 9º da Lei Federal nº 9.717/98, mas por entender que a normativa previdenciária representada pela Portaria nº 402/2008/MPS não se vale da melhor hermenêutica constitucional.

Convém ressaltar, nesse ponto, a independência e a autonomia dos Tribunais de Contas, garantida pela Constituição Federal ao estabelecer sua atuação como órgão de controle externo, para a apreciação e julgamento das matérias abrangidas por sua competência, não se vinculando à orientação emanada de órgãos do Poder Executivo.

³ 7.5. Os proventos, calculados de acordo com o este item, 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.

7.6. 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 item 1.3.1.

7.6.1 A fração de que trata o subitem 7.6 será aplicada sobre o valor inicial do provento calculado pela média das contribuições conforme item 7, observando-se previamente a aplicação do limite de remuneração do cargo efetivo de que trata o subitem 7.5.

⁴ Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:

I - a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei;

II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Isso porque, o art. 40, § 2º, da Constituição da República estipula a última remuneração como limite dos proventos, de modo a assegurar que o servidor aposentado ou o pensionista não tenha proventos superiores a esse mesmo limite.

A propósito, a literalidade desse parágrafo:

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 (grifamos).

Trata-se, portanto, de limitador ao valor que deve ser pago, e não, propriamente, base de cálculo em que deva incidir a proporcionalidade do tempo de contribuição.

Por esse motivo, entendo insubsistente o fundamento contido na Orientação Normativa nº 8/2010 do MPS, já mencionado, segundo o qual “Somente pode ser calculada a proporção de determinado valor depois de conhecido qual seria seu montante integral. Portanto, ao valor da média deve ser previamente aplicado o limite da remuneração no cargo para, em seguida, calcular-se a proporção equivalente no caso individual”.

Pela sistemática constitucional introduzida pela Emenda nº 41/2003, o valor integral dos proventos será sempre, necessariamente, o da média apurada e somente quando superior à última remuneração será reduzido a esse valor.

Ressalte-se que, ressalvadas as regras de transição das Emendas nº 41/2003 e 47/2005, estendidas às aposentadorias por invalidez pela Emenda nº 70/2012, em nenhuma outra hipótese há previsão constitucional de utilização da última remuneração como base de cálculo dos proventos, mas, apenas, como limite ao valor a ser pago.

E ainda com relação a essa limitação da última remuneração, importante acrescentar que o Acórdão nº 3155/14 consagrou, expressamente, a supremacia do princípio contributivo na interpretação que deve ser dada a esse limite, ao estabelecer que o parâmetro para a comparação, quando acrescidas verbas transitórias aos proventos, não deve ser o último contra-cheque, que pode induzir em prejuízo ao servidor inativo ou pensionista, por não considerar verbas que tenham sido anteriormente recebidas, mas, a “remuneração acrescida dos valores das gratificações incorporáveis”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Adaptado o raciocínio à questão ora em discussão, deve o mesmo princípio contributivo também prevalecer, para o efeito de garantir ao servidor o recebimento do valor integral de sua última remuneração, ainda que proporcional o benefício, quando a média das contribuições, mesmo proporcionalizada, resulte num valor superior, haja vista que o cálculo dessa média mais alta reflete, sem dúvida, seu maior esforço contributivo para obter esse resultado.

De outro modo, em reforço a esse mesmo argumento, é necessário dar ênfase ao § 3º do artigo 40 da *Carta Magna*:

§ 3º 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.

Assim, nos termos da Constituição Federal, obrigatoriamente, o cálculo dos proventos deve considerar as remunerações utilizadas como base para as contribuições previdenciárias do servidor, o que, com a devida vênia, implica a impropriedade da metodologia proposta pela Unidade Técnica.

Utilizar a última remuneração como base de cálculo ofende o artigo 40, § 3º, da Constituição da República e, de modo inegável, o princípio contributivo.

Conforme aduz o Ministério Público de Contas em seu Parecer nº 3875/16 (fl. 12 da peça 9), a norma constitucional, apesar de possuir eficácia limitada – posto depender de regulamentação –, “*constitui o ponto de partida*” para a elaboração do cálculo e, nesse sentido, impõe a necessária consideração das contribuições previdenciárias.

No mesmo sentido, discorre o *Parquet* em relação à Lei Federal nº 10.887/2004, transcrevo os dispositivos relevantes sobre a matéria:

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.

[...]

§ 5º Os proventos, calculados de acordo com o caput deste artigo, por ocasião de sua concessão, não poderão ser inferiores ao valor do salário-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mínimo nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

Nos termos da manifestação ministerial (peça 9), a limitação do valor dos proventos, prevista no § 5º, deve ser observada somente no momento da concessão dos proventos, ou seja, após apurada a média das contribuições e conclui:

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**. (Grifos no original)

É necessário atentar para o fato de que a média das 80% maiores remunerações sofrerá a atualização dos valores, por imposição constitucional, conforme art. 40, § 17⁵, da Constituição da República.

Assim, há a possibilidade de a média das contribuições apresentar-se em valor superior à última remuneração, diante da eventual ausência de reposições inflacionárias previstas no art. 37, inciso X, da Constituição da República⁶.

Nessa senda, o servidor que já sofreu em face de violações constitucionais que prejudicaram sua remuneração, em última oportunidade, diante da possível recomposição de sua remuneração para fins previdenciários, seria novamente prejudicado, dessa vez em face de limitação dos cálculos, em ofensa ao princípio contributivo, uma vez que não prevista expressamente no texto constitucional.

Não cabe ao Poder Público limitar o direito ao reajuste mais uma vez, frise-se, em sede previdenciária, ainda que o resultado seja o cálculo mais palatável ao regime previdenciário.

Ou seja: não há dúvidas de que não deve ser o servidor a sofrer os impactos da incorreção na aplicação da lei, mas, ainda que de forma indireta, a própria entidade que, desrespeitando as disposições constitucionais, não concedeu os reajustes devidos em época própria, devendo ela passar a levar em conta essas variáveis em seu cálculo atuarial.

⁵ § 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.

⁶ X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto ao princípio da solidariedade, é cediço que o cânone fundamenta o regime previdenciário público, que, como se sabe, distingue-se dos regimes de capitalização, visto que não se financia estritamente a própria aposentadoria, mas todo o sistema.

Contudo, em regra, o caráter solidário deve ser instrumentalizado pelo pacto intergeracional, pelo qual os servidores da ativa financiam com suas contribuições os inativos.

Nesse sentido, entendo que o caráter solidário não deve justificar a desconsideração das contribuições previdenciárias arcadas pelo servidor, esse método, de certa forma, inverte a lógica do pacto intergeracional, em prejuízo de quem irá se aposentar.

Sobre o princípio da solidariedade e sua relação com o pacto intergeracional, cito doutrina de Wagner Balera e Cristiane Mussi:

Solidariedade (art. 195, caput, da CF): participação obrigatória de todos os membros da sociedade, de forma direta, mediante contribuições sociais, e indireta, através dos tributos. Existe a solidariedade entre gerações: o indivíduo contribui para a geração que hoje necessita de proteção, para receber o benefício amanhã, quando será amparado pela geração futura⁷.

Mantida a lógica do sistema previdenciário e priorizando-se o princípio contributivo, é possível constatar que até mesmo a distorção do sistema apresentada pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal será solucionada. Nesse sentido, conforme Parecer nº 12561/15 (peça 7), o demonstrativo apresentado compara servidor com contribuições a partir de 1994 e outro com contribuições a partir de 1988. Há equivalências de valores dos proventos proporcionais – R\$ 5.000,00 – a despeito da diferença de tempo total de contribuição.

Contudo, a distorção apresentada decorre do texto da Lei Federal nº 10.887/2004, que estipula o cômputo das contribuições a partir da competência de julho de 1994 – período em que houve a implantação do Plano Real, com a estabilização da moeda. Dessa forma, em cumprimento à disposição legal, são desconsideradas as contribuições anteriores a 1994.

⁷ BALERA, Wagner. Direito previdenciário / Wagner Balera, Cristiane Miziara Mussi. – 8 ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo : MÉTODO, 2011. p. 41.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Entretanto, tal como dispõe o Ministério Público de Contas em seu Parecer nº 3875/16 (peça 9), a partir do momento em que sejam consideradas apenas aposentadorias cujo início da relação previdenciária se deu a partir de julho de 1994, não haverá qualquer distorção de valores, mantendo-se a higidez do sistema previdenciário de caráter solidário e contributivo.

Portanto, diante do exposto, entendo que não há razões suficientes que devam ensejar a revisão do posicionamento jurisprudencial deste Tribunal consolidado por meio do Acórdão 3769/14-Pleno. Mormente em face da mudança de entendimento do TCU sobre a matéria, fundamentada no Artigo 9º da Lei Federal nº 9.717/98 e na Portaria MPS 402/2008, uma vez que os referidos atos normativos não apresentam fundamento novo que deva ensejar a modificação do Acórdão nº 3769/14 do Tribunal Pleno.

3. Pelo exposto **voto** no sentido de que o Tribunal **conheça** da presente **uniformização de jurisprudência**, para, **no mérito**, manter o entendimento consolidado neste Tribunal, por meio do Acórdão nº 3769/14 do Tribunal Pleno, a fim de determinar que, em face das aposentadorias proporcionais não abrangidas pela Emenda Constitucional nº 70/2012, o cálculo dos proventos deve considerar a média das 80% maiores contribuições, incidindo a proporcionalidade sobre esse valor. *A posteriori*, deve-se comparar o montante do cálculo proporcional com a última remuneração do servidor, prevalecendo o menor valor, conforme artigo 40, § 2º, da Constituição da República.

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

Conhecer da presente **uniformização de jurisprudência**, para, **no mérito**, manter o entendimento consolidado neste Tribunal, por meio do Acórdão nº 3769/14 do Tribunal Pleno, a fim de determinar que, em face das aposentadorias proporcionais não abrangidas pela Emenda Constitucional nº 70/2012, o cálculo dos proventos deve considerar a média das 80% maiores contribuições, incidindo a proporcionalidade sobre esse valor. *A posteriori*, deve-se comparar o montante do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cálculo proporcional com a última remuneração do servidor, prevalecendo o menor valor, conforme artigo 40, § 2º, da Constituição da República.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores CLÁUDIO AUGUSTO CANHA e SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 23 de junho de 2016 – Sessão nº 21.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA

Presidente