



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 312302/17
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: FOZ PREVIDÊNCIA DE FOZ DO IGUAÇU
INTERESSADO: AUREA CECILIA DA FONSECA
ADVOGADO /
PROCURADOR GUSTAVO OSVALDO DE LEÓN FERRAZ
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 180/18 - Tribunal Pleno

Ementa: Consulta. Aplicabilidade do valor do salário mínimo municipal às aposentadorias e pensões. Conhecimento e resposta nos termos da fundamentação.

1. Trata-se de processo de Consulta formulada por Foz Previdência, subscrita por Áurea Cecília da Fonseca, Diretora Superintendente, na qual indagou-se:

1. A Lei Municipal nº 4.456/2016, de Foz do Iguaçu, que estipula valor mínimo a ser pago no âmbito municipal pode ser aplicada aos proventos de aposentadoria no momento concessão ou para tais fins somente está garantindo o mínimo nacionalmente unificado?

2. Após a concessão, novas leis que estipulem aumento do valor do menor vencimento ou provento, devem incidir sobre os benefícios já concedidos ou deverão ser garantidos somente os reajustes nos termos do ato concessório?

3. A aplicação do menor vencimento ou provento municipal, seja na concessão ou no reajustamento de valores, fere o caráter contributivo, o equilíbrio financeiro, atuarial e demais dispositivos constitucionais?

4. O menor vencimento (piso) municipal possui natureza de proventos?

5. Em caso positivo, quem deve arcar com o pagamento da diferença entre o valor da proporcionalidade encontrada (ou do salário mínimo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nacional) e o piso mínimo municipal? O ente patrocinador ou o Fundo de Previdência?

6. Quanto aos benefícios calculados pela proporcionalidade, aos servidores com paridade e aos não paritários, os índices de reajuste devem incidir sobre o valor proporcional encontrado, ou sobre o menor vencimento (piso) municipal garantido na concessão inicial dos proventos?

7. Caso o valor da proporcionalidade fique abaixo do salário mínimo nacional, deverá ser efetuado o pagamento da diferença em verba apartada até alcançar o salário mínimo nacional ou o menor vencimento (piso) municipal?

Ao expediente foi anexado parecer jurídico emitido pelo Procurador da Autarquia Municipal no seguinte sentido: a) o piso municipal tem natureza alimentar e não de proventos, não podendo ser usado como índice de reajuste de proventos, aplicando-se unicamente ao fim do cálculo da concessão do benefício previdenciário; b) o ente patrocinador deve arcar com a diferença entre o valor da proporcionalidade encontrada e o piso mínimo municipal; c) os índices de reajuste devem ser aplicados ao valor proporcional encontrado na concessão inicial dos benefícios; d) haja vista existir uma lei municipal vigente que estabelece o menor vencimento municipal aos servidores da municipalidade, deve ser efetuado o pagamento da diferença, em verba apartada, até alcançar o piso mínimo municipal, como efetivamente estabelecido em lei municipal; e) nos benefícios paritários, os índices de reajuste devem incidir sobre o valor proporcional encontrado quando da concessão inicial do benefício, para posterior e de forma desvinculada, ser aplicado efetivamente o piso mínimo municipal, e; f) primeiramente encontra-se o valor proporcional do benefício e posteriormente deverá ser efetuado o pagamento da diferença em verba apartada até alcançar o piso mínimo municipal.

Em juízo de admissibilidade, por meio do Despacho nº 1015/17, a consulta foi recebida, porquanto preenchidos os requisitos previstos nos arts. 38 e 39, da Lei Complementar estadual nº 113/2005.

Seguindo o trâmite regimental, seguiram os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que, na Informação nº 61/17, atestou a inexistência de decisões sobre o tema.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na sequência, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal que, no Parecer nº 2169/17 manifestou-se pela resposta à consulta nos seguintes termos: a) o valor mínimo estipulado pela Lei Municipal tanto pode como deve ser aplicada aos proventos de aposentadoria no momento da concessão; b) novas leis que estipulem aumento do valor do menor vencimento geral (salário mínimo), devem incidir sobre os benefícios já concedidos, de forma a assegurar que nenhum servidor receba quantia inferior ao mínimo garantido; c) em havendo uma nova lei que estipule aumento do valor do vencimento de uma determinada categoria de servidores, o aumento só incide sobre os benefícios já concedidos se o servidor daquela categoria for inativado com paridade; d) a garantia do valor mínimo assegurado a todos os servidores poderá, sim, representar ameaça ao caráter contributivo quando o servidor não tiver contribuído tempo suficiente para ter direito à percepção do mínimo constitucional; e) o valor do salário mínimo (municipal, no caso do consulente) é o valor final mínimo que deve ser assegurado a todo e qualquer servidor, seja ele na atividade ou inativado; f) quando o valor final encontrado no cálculo dos proventos resultar em montante menor do que o mínimo assegurado por lei o ente patrocinador é quem deve arcar com o montante necessário para complementar o valor até que alcance o mínimo assegurado; g) os reajustes sempre devem ser calculados sobre o valor proporcional encontrado antes da complementação. Se, ainda que com o reajuste, o valor continuar abaixo do mínimo assegurado proceder-se-á à nova complementação, e; h) em havendo no Município lei que estabeleça o menor vencimento (salário mínimo) aos servidores, sempre que o valor da proporcionalidade ficar abaixo deste valor, os proventos do servidor inativado devem ser complementados, em verbas apartadas, até alcançar este mínimo. Em não havendo lei municipal nem estadual prevendo um valor mínimo usar-se-á, como parâmetro para complementação, o valor do salário mínimo nacional.

No mesmo sentido manifestou-se o Ministério Público de Contas, pelo Parecer nº 7273/17, pontuando que *o tratamento jurídico dispensado pelo segmento técnico desta Corte bem aborda os detalhes pertinentes à dúvida explicitada pela autoridade municipal, de forma que endossamos a linha*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

argumentativa lá empreendida, com pontuais acréscimos quanto às conclusões alcançadas.

É o relatório.

2. Observados os requisitos constantes dos arts. 38 e 39, da Lei Complementar estadual nº 113/2005, a presente consulta merece ser conhecida, conforme pareceres uniformes que instruem o feito.

Nos termos do relatório, os questionamentos formulados pelo consulente versam sobre a aplicabilidade do valor do salário mínimo municipal às aposentadorias e pensões.

A despeito da previsão constitucional contida no art. 7º, IV, que assegura dentre os direitos sociais a percepção de salário mínimo nacionalmente unificado *capaz de atender as necessidades vitais básicas com moradia, educação, saúde, lazer vestuário, higiene, transporte e previdência social*, não é vedado aos demais entes federados que, mediante lei, fixem salário mínimo regional ou municipal.

Outrossim, como regra de previdência social, a Constituição Federal garante que *nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo* (art. 201, §2º)

Dessa feita, caso Estados ou Municípios optem por assegurar salário mínimo em valor diferenciado ao da União, esse valor será a menor remuneração no âmbito estadual, tanto para a ativa, quanto para a inatividade, a título de proventos.

Nesse mesmo sentido são os pareceres que instruem o feito, podendo-se extrair do opinativo da Unidade Técnica a seguinte conclusão¹:

Assim, cumpre esclarecer que quando há a determinação, por lei, de um piso de vencimento para os servidores públicos de um determinado ente federativo, isso implica dizer que, no âmbito daquele ente, aquele valor será a menor remuneração a ser percebida por seus servidores.

¹ F. 1, Parecer nº 2169/17 (peça nº 10).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desta forma, responde-se a primeira indagação no sentido de que o valor mínimo estipulado pelo Lei Municipal tanto pode como deve ser aplicada aos proventos de aposentadoria no momento da concessão.

Relativamente aos reajustes do valor do salário mínimo, de que trata a segunda pergunta, considerando que nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho terá valor mensal inferior ao salário mínimo, aumentos posteriores do valor do salário mínimo municipal são aplicáveis aos benefícios já concedidos.

Sobre essa questão, o Ministério Público de Contas fez acertada distinção entre o aumento do salário mínimo e dos vencimentos de uma determinada categoria de servidores e os reflexos nos benefícios²:

Com relação ao segundo quesito, tem-se que nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento de trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo, devendo ser observada a preservação do valor real dos benefícios. Desse modo, como apontou a unidade técnica, novas leis que estipulem aumento do valor do salário mínimo, devem incidir sobre os benefícios já concedidos, de forma a assegurar que nenhum servidor receba quantia inferior ao mínimo garantido.

Por sua vez, em havendo uma nova lei que estipule aumento do valor do vencimento de uma determinada categoria de servidores, o aumento só incide sobre os benefícios já concedidos se o servidor daquela categoria for inativado com paridade, sendo prudente observar que a Emenda Constitucional nº 41/03 substituiu a paridade pelo princípio da preservação do valor real dos benefícios, delegando à lei a atribuição de estabelecer os critérios para tanto, tal qual a disciplina do Regime Geral de Previdência Social.

É oportuno ressaltar, ainda, em que pese não exista mais vinculação entre o reajuste dos benefícios da seguridade social e o salário mínimo, tem-se que os benefícios serão corrigidos por índice de preço que mede a inflação, devendo o salário mínimo ser contemplado por uma política de recuperação de seu poder de compra, preferencialmente em respeito ao disposto na Constituição Federal.

² Fls. 2-3, Parecer nº 7273/17 (peça nº 11).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O terceiro questionamento formulado pelo consulente refere-se à observância ao princípio contributivo e ao equilíbrio financeiro e atuarial. Inobstante, em um primeiro momento se possa vislumbrar que a garantia do salário mínimo implica em afronta ao princípio contributivo, não se pode olvidar que o sistema previdenciário está calcado no princípio da solidariedade³.

A par disso, exsurge a relevância do cálculo atuarial, que deve contemplar as hipóteses em que para a concessão de determinados benefícios não há a correspondente e integral contribuição previdenciária, a fim de manter o adequado equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

A esse respeito, oportunas as ponderações ministeriais⁴:

Com relação ao terceiro questionamento, ressalta-se que a garantia de percepção do salário mínimo, apesar de aparentemente ferir o caráter contributivo, o equilíbrio financeiro e atuarial, deve ser ponderado à luz do princípio da solidariedade que permeia toda a Ordem Social da Constituição Federal.

Esta hipótese pode se dar, por exemplo, quando o servidor que percebe o salário mínimo constitucional é inativado com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, ocasião em que o cálculo dos proventos resultará em montante inferior ao mínimo e deverá ser complementado.

Nesse contexto, o princípio da solidariedade vem assegurar, no campo da previdência social, a distribuição dos encargos inerentes ao custeio do sistema entre seus participantes atuando como meio apropriado de consecução do equilíbrio atuarial e financeiro dos regimes.

Na quarta pergunta, o consulente questiona se o menor vencimento (piso) municipal tem natureza de proventos.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, no Parecer nº 2169/17, observa que *da análise dos requisitos formulados não se sabe, ao certo, o que o consulente busca saber com a presente indagação.*

O Ministério Público de Contas, por sua vez, posicionou-se no sentido de que *o piso se diferencia do valor dos proventos. O valor dos proventos*

³ Este princípio consiste no fato de toda a sociedade, indistintamente, contribuir para a Seguridade Social, independentemente de se beneficiar de todos os serviços disponibilizados.

⁴ F. 3, Parecer nº 7273/17 (peça nº 11).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

deve ser calculado nos termos constitucionais, sendo garantida a percepção do piso (valor mínimo). Portanto, o valor do salário mínimo municipal é o valor final mínimo que deve ser assegurado a todo e qualquer servidor, seja ele na atividade ou inativado.

Com efeito, da leitura do parecer jurídico que acompanha a exordial denota-se, aparentemente, que a autarquia questiona a natureza da complementação entre o *valor de provento efetivo do aposentado e o menor vencimento do município.*

Por se tratar de complementação do valor dos proventos a fim de assegurar a percepção do salário mínimo municipal, tem, de igual forma, natureza de proventos.

O quinto questionamento diz respeito à responsabilidade pelo *pagamento da diferença entre o valor da proporcionalidade encontrada (ou do salário mínimo nacional) e o piso mínimo municipal.*

Destarte, os pareceres instrutivos do presente expediente são uníssonos no sentido de que quem deve arcar com a complementação do valor dos proventos para garantia do salário mínimo municipal é o ente patrocinador. O *Parquet* fundamenta seu posicionamento no art. 2º, §1º, da Lei nº 9.717/98⁵ que atribui responsabilidade à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras.

Em que pese não de discorde desse entendimento, recomenda-se que a hipótese de necessidade de pagamento da diferença entre o real valor dos proventos e o salário mínimo municipal deve ser levada em consideração no cálculo atuarial a fim de que, por se tratar de benefício previdenciário, seja suportado pela autarquia previdenciária, sem comprometimento do equilíbrio financeiro e atuarial da entidade.

⁵ Art. 2º A contribuição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, aos regimes próprios de previdência social a que estejam vinculados seus servidores não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.

(...)

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto ao sexto e sétimo quesitos, acompanha-se o posicionamento da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal e do Ministério Público junto a este Tribunal no sentido de que os reajustes devem incidir sobre o valor efetivo dos proventos, antes da complementação. Ainda, o valor da complementação deve ser pago em verba apartada, discriminada no contracheque.

Sobre essas questões, veja-se o seguinte excerto da manifestação ministerial:

Por fim, quanto à sexta e à sétima questão, coaduna-se com o opinativo técnico, no sentido de que os reajustes sempre devem ser calculados sobre o valor proporcional encontrado antes da complementação. Se, ainda que com o reajuste, o valor continuar abaixo do mínimo assegurado proceder-se-á à nova complementação.

Ademais, em havendo no Município lei que estabeleça o menor vencimento (salário mínimo) aos servidores, sempre que o valor da proporcionalidade ficar abaixo deste valor, os proventos do servidor inativado devem ser complementados, em importe suficiente ao alcance do piso salarial intransponível, e possivelmente em verbas apartadas, até alcançar este valor.

Sugere-se, assim, que o ente público deve proceder ao detalhamento no contracheque do servidor das parcelas que estão sendo pagas a título de proventos, em observância aos princípios da publicidade e transparência que devem nortear os atos da Administração.

Destarte, as respostas aos questionamentos contidos na presente consulta podem ser assim consolidadas:

Pergunta 1: A Lei Municipal nº 4.456/2016, de Foz do Iguaçu, que estipula valor mínimo a ser pago no âmbito municipal pode ser aplicada aos proventos de aposentadoria no momento concessão ou para tais fins somente está garantindo o mínimo nacionalmente unificado?

Havendo previsão em lei municipal de um valor mínimo a ser pago aos servidores municipais, este deve ser aplicado aos proventos de aposentadoria no momento da concessão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pergunta 2: Após a concessão, novas leis que estipulem aumento do valor do menor vencimento ou provento, devem incidir sobre os benefícios já concedidos ou deverão ser garantidos somente os reajustes nos termos do ato concessório?

Caso se trate de aumento do valor do salário mínimo geral, deve incidir sobre os benefícios já concedidos, de forma a assegurar que nenhum servidor receba quantia inferior ao mínimo garantido.

Na hipótese de a lei versar sobre aumento do valor do vencimento de uma determinada categoria de servidores, este só incide sobre os benefícios já concedidos se o servidor daquela categoria foi inativado com base em regra que garanta a paridade.

Pergunta 3: A aplicação do menor vencimento ou provento municipal, seja na concessão ou no reajustamento de valores, fere o caráter contributivo, o equilíbrio financeiro, atuarial e demais dispositivos constitucionais?

A garantia do valor mínimo assegurado a todos os servidores poderá, sim, representar ameaça ao caráter contributivo quando o servidor não tiver contribuído tempo suficiente para ter direito à percepção do mínimo constitucional. Entretanto, o princípio contributivo deve ser ponderado à luz do princípio da solidariedade que permeia toda a Ordem Social da Constituição Federal.

Pergunta 4: O menor vencimento (piso) municipal possui natureza de proventos?

Com efeito, da leitura do parecer jurídico que acompanha a exordial denota-se, aparentemente, que a autarquia questiona a natureza da complementação entre o *valor de provento efetivo do aposentado e o menor vencimento do município*.

Por se tratar de complementação do valor dos proventos a fim de assegurar a percepção do salário mínimo municipal, tem, de igual forma, natureza de proventos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pergunta 5: Em caso positivo, quem deve arcar com o pagamento da diferença entre o valor da proporcionalidade encontrada (ou do salário mínimo nacional) e o piso mínimo municipal? O ente patrocinador ou o Fundo de Previdência?

Não há óbice para que o ente patrocinador efetue o pagamento da diferença entre o valor da proporcionalidade encontrada e o piso mínimo municipal. No entanto, recomenda-se que a hipótese de necessidade de pagamento da diferença entre o real valor dos proventos e o salário mínimo municipal deve ser levada em consideração no cálculo atuarial a fim de que, por se tratar de benefício previdenciário, seja suportado pela autarquia previdenciária, sem comprometimento do equilíbrio financeiro e atuarial da entidade.

Pergunta 6: Quanto aos benefícios calculados pela proporcionalidade, aos servidores com paridade e aos não paritários, os índices de reajuste devem incidir sobre o valor proporcional encontrado, ou sobre o menor vencimento (piso) municipal garantido na concessão inicial dos proventos?

Os reajustes sempre devem ser calculados sobre o valor proporcional encontrado antes da complementação. Se, ainda que com o reajuste, o valor continuar abaixo do mínimo assegurado proceder-se-á à nova complementação.

Pergunta 7: Caso o valor da proporcionalidade fique abaixo do salário mínimo nacional, deverá ser efetuado o pagamento da diferença em verba apartada até alcançar o salário mínimo nacional ou o menor vencimento (piso) municipal?

Havendo no Município lei que estabeleça o menor vencimento (salário mínimo) aos servidores, sempre que o valor da proporcionalidade ficar abaixo deste valor, os proventos do servidor inativado devem ser complementados, em importe suficiente ao alcance do piso salarial intransponível, e possivelmente em verbas apartadas, até alcançar este valor.

Recomenda-se, ainda, que o ente público proceda ao detalhamento no contracheque do servidor das parcelas que estão sendo pagas a título de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

proventos, em observância aos princípios da publicidade e transparência que devem nortear os atos da Administração.

3. Face ao exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal Pleno **conheça** da consulta e **responda-a** na forma indicada na fundamentação da presente decisão.

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 consulta e **responder** na forma indicada na fundamentação da presente decisão.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores CLÁUDIO AUGUSTO KANIA e TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Sala das Sessões, 1 de fevereiro de 2018 – Sessão nº 2.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente