



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREJULGADO Nº 20

Havendo omissão legislativa, o cômputo das verbas transitórias proporcionalmente incorporadas aos proventos dos servidores do Estado do Paraná, aposentados com fundamento no artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 41/03 e no artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 47/05, deve adotar a metodologia de cálculo em meses.

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: definição da forma de contagem do tempo de contribuição (anos, meses ou dias) constante no art. 2º, § 1º, do Decreto Estadual n.º 7.154/2006, atinente às verbas transitórias proporcionalmente incorporadas aos proventos dos servidores do Estado do Paraná aposentados com fundamento no artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 41/03 e no artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 47/05.

Autuação do Prejulgado: Protocolo nº 1094575/14.

Relator: Conselheiro Artagão de Mattos Leão.

Protocolo: 489403/16

Decisão: Acórdão nº 3319/16 - Tribunal Pleno.

Sessão: Sessão de 21/07/2016.

Publicação: DETC nº 1411 de 29/07/2016.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PREJULGADO Nº 20

PROCESSO N.º: 489403/16

ASSUNTO : PREJULGADO

ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO N.º 3319/16 - Tribunal Pleno

Incorporação proporcional de verbas transitórias aos proventos dos servidores do Estado do Paraná, aposentados com fundamento no artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 41/03 e no artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 47/05. Forma de cálculo dos proventos. Omissão legislativa. Cômputo em meses. Eficácia “ex nunc”.

I-DO RELATÓRIO

Trata-se de Prejulgado, suscitado incidentalmente pelo Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, na apreciação do expediente de inativação constante dos autos n.º 109.457-5/14, visando à definição da forma de contagem do tempo de contribuição (anos, meses ou dias) constante no art. 2º, § 1º, do Decreto Estadual n.º 7.154/2006, atinente às verbas transitórias proporcionalmente incorporadas aos proventos dos servidores do Estado do Paraná, aposentados com fundamento no artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 41/03 e no artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 47/05.

O presente Prejulgado foi instaurado na Sessão Ordinária n.º 18 do Tribunal Pleno, do dia 02/06/2016 (consoante Ofício n.º 3/2016 da Secretaria do Tribunal Pleno), e teve como fato gerador aposentadoria concedida a professor estadual com base no art. 6º da Emenda Constitucional n.º 41/03, autos n.º 109.457-5/14.

Em Parecer n.º 2.747/16, proferido nos referidos autos, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, pugnou pela instauração prévia de Uniformização de Jurisprudência, tendo em vista que a Paranáprevidência apresentou divergência de procedimentos na forma de contagem do “tempo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contribuição” (anos, meses ou dias) constante no art. 2º, § 1º, do Decreto Estadual n.º 7.154/2006, para efeito de cálculo das verbas transitórias proporcionalmente incorporadas aos proventos dos servidores do Estado do Paraná, aposentados com fundamento no artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 41/03 e no artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 47/05, aduzindo, em síntese que:

1. o Acórdão n.º 1638/08-STP e o Acórdão n.º 3155/14-STP dizem respeito tão-somente ao marco temporal a partir do qual o tempo de contribuição deveria ser considerado, mas não estabeleceram um critério de contagem deste tempo de contribuição (anos, meses ou dias);

2. até a prolação do Acórdão n.º 3.155/14-STP a Paranáprevidência contabilizava para algumas vantagens transitórias o tempo de contribuição em MESES, mas, após o Acórdão n.º 3.155/14-STP, passou a adotar o critério de contagem de tempo de contribuição em anos, excluindo do cálculo de proventos as vantagens transitórias percebidas em períodos inferiores a 1 ano;

3. o Acórdão n.º 3.155/14-STP não assentou o entendimento de que o cálculo das verbas transitórias passaria a ser considerado apenas em anos, excluindo-se meses e dias de contribuição;

4. o incidente de uniformização deve ser limitar às verbas transitórias em que não haja definição legal sobre a forma de contagem do tempo de contribuição para fins de incorporação de vantagens transitórias;

5. embora o art. 2º, § 1º, do Decreto Estadual n.º 7.154/2006 seja omissivo quanto à forma de contabilização do tempo de contribuição nas aposentadorias concedidas pelas regras transitórias das Emendas n.º 41/03 e 47/05, a própria norma regulamentar, quando trata do cálculo de proventos previsto no art. 40 da CF/88, dispôs que os períodos de tempo utilizados devem ser considerados em **dias** (artigo 1º, § 5º do Decreto n.º 7154/2006¹).

Instada a se manifestar sobre a questão, a Paranáprevidência, mediante petição n.º 6.6163-6/15, apresentou a seguinte argumentação:

1. Na vigência do Acórdão n.º 1.638/2008-STP o cálculo das gratificações era feito em MESES;
2. O Acórdão n.º 3.155/14-STP, ao revisar o supracitado, dispôs expressamente que o cálculo das vantagens transitórias deve obedecer ao disposto na lei do ente estadual;

¹ Art. 1º. No cálculo dos proventos das aposentadorias previstas no art. 40 da Constituição Federal e art. 2º da Emenda Constitucional n.º 41/03, 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. (...)

§ 5º. Os períodos de tempo utilizados no cálculo previsto neste artigo serão considerados em número de dias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. A Lei n.º 12.398/98, em seu art. 54, §3º², determina que o cálculo dos proventos (leia-se gratificações) seja feito em fração igual ou superior a 1 (um) inteiro, ou seja, que o critério adotado pela Paranáprevidência em relação as vantagens percebidas por menos de 1 (um) ano atende ao disposto no art. 54, § 3º, da Lei 12.398/98, e Acórdão n.º 3155/14 desse Tribunal;

4. A contribuição previdenciária não visa apenas o financiamento individual do benefício, mas também, e principalmente, a sustentação do próprio Sistema Previdenciário (princípio da solidariedade), de modo que o critério adotado no sentido da desconsideração para efeito de incorporação as verbas percebidas por período inferior a 1 (um) ano encontra guarida legal;

5. Alternativamente, propõe a adoção do critério em meses em relação as vantagens transitórias percebidas por período inferior a 1 ano, com exceção daquelas que a lei expressamente prevê o cálculo em fração, em relação as aposentadorias pelas regras de transição do art. 6º da EC 41/03, art. 3º da EC 47/05 e EC 70/12, pugnando que esta decisão tenha efeitos “ex nunc”.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, em Parecer n.º 5.868/16, assevera que a questão atinente à **forma de cálculo das verbas Transitórias** para as aposentadorias com fundamento no artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 41/03 e no artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 47/05 não foi abordada pelo Acórdão n.º 3.155/14-Pleno.

Apõe que, caso não haja expressa previsão legal sobre a forma de proporcionalizar determinada vantagem transitória, a adoção do cálculo em MESES se coaduna com o Acórdão n.º 3.155/2014-STP, bem como com o princípio contributivo, opinando ainda, para que a decisão deste incidente de Prejulgado seja

² Art. 54. Os proventos das aposentadorias referidas nesta Lei serão calculados com base na remuneração sobre a qual havia incidência da contribuição previdenciária.

§ 1º. Para o cálculo de proventos proporcionais ao tempo de contribuição, considera-se a fração cujo numerador será o total daquele tempo em anos civis e o denominador o tempo necessário à respectiva aposentadoria voluntária com proventos integrais no cargo considerado.

§ 2º. Se o segurado tiver sido titular de cargos sob diferentes regimes de aposentadoria voluntária com proventos integrais, somar-se-ão as frações, formadas nos termos do disposto no parágrafo anterior e correspondentes ao tempo de contribuição em cada cargo.

§ 3º. Se tratar de aposentadoria voluntária por tempo de contribuição, quer com proventos proporcionais, quer integrais, o segurado somente terá direito à mesma, na hipótese prevista no parágrafo anterior, caso a soma das frações seja igual ou superior a 1 (um) inteiro.

§ 4º. Não serão consideradas, para efeito de cálculo e pagamento de quaisquer benefícios estabelecidos por esta Lei, as promoções ou vantagens concedidas em desacordo com a legislação vigente, ou sobre as quais não tenha havido contribuição previdenciária por pelo menos 60 meses.

§ 5º. Para o cumprimento do disposto no parágrafo anterior, o órgão de origem do servidor deverá juntar, ao processo de inativação, certidão que comprove a legalidade das promoções e vantagens concedidas no período dos 60 (sessenta) meses imediatamente anteriores à data do requerimento de inativação ou pensão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aplicada aos processos que ingressarem neste Tribunal de Contas após o seu trânsito em julgado, ou seja, tenha efeitos “*ex nunc*”.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em Parecer n.º 7.331/16, assevera que, na ausência de parâmetros legais acerca da temática, é coerente o pronunciamento no sentido de que **a proporcionalização deve se dar em dias**, haja vista que se trata da **metodologia que mais privilegia o esforço contributivo do servidor** – atendendo, pois, ao **núcleo axiológico estruturante** dos benefícios previdenciários.

Apõe que, ao contrário do que arguiu a Paranáprevidência, não se compreende que desprezar parcela do esforço contributivo do servidor possa convergir ao princípio da solidariedade, voltado a orientar o financiamento do sistema, não se verificando, nesse caso, qualquer colisão principiológica a justificar uma ou outra escolha – senão o tão-só locupletamento de parcela contributiva originária do esforço laborativo do servidor. Aduz que buscar a proporcionalidade, ao revés, implica a materialização do princípio contributivo como eixo estruturante do sistema previdenciário, sem mitigar em qualquer medida a solidariedade almejada.

Ao argumento da periodicidade mensal das contribuições previdenciárias opõe a compreensão de que, embora o *recolhimento* seja mensal, **a base de cálculo é a própria remuneração** (cujo pagamento obedece, em regra, à mesma periodicidade). Assim, a proporcionalidade da contribuição (isto é, a aplicação da alíquota) não converge a um parâmetro temporal, mas tem por **fato gerador a percepção de remuneração** – que, na hipótese de ser inferior à totalidade, sofrerá a exação previdenciária na mesma proporção (isto é, no mesmo percentual da alíquota).

Conclui que o cômputo em dias melhor reflete a relação com o efetivo esforço contributivo do servidor, posicionando-se pela aplicação imediata da decisão, inclusive aos **processos ainda pendentes de deliberação final, cogitando-se até mesmo a plausibilidade de revisão dos atos já editados em descompasso com esse entendimento**, haja vista o caráter alimentar dos proventos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II- DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, observa-se que o presente expediente atendeu às formalidades estabelecidas nos art. 410 e seguintes do Regimento Interno, tratando-se de instrumento adequado à “*interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração*”, possuindo aplicabilidade geral e vinculante, até que venha a ser reformado, na forma prevista no Regimento Interno.

A matéria atinente à metodologia de cálculo do tempo de contribuição para fins das verbas transitórias proporcionalmente incorporadas aos proventos dos servidores do Estado do Paraná, aposentados com fundamento no artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 41/03 e no artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 47/05 não foi objeto de definição nos Acórdãos n.º 1.638/08-STP e 3.155/14-STP, os quais se referem ao marco temporal a partir do qual o tempo de contribuição deveria ser considerado.

Como bem apontou a instrução processual realizada, o presente incidente se limita às verbas transitórias em que **não haja definição legal** sobre a forma de contagem do tempo de contribuição para fins de incorporação, haja vista que há casos em que a própria legislação estabelece a proporção a ser buscada – como, por exemplo, a Lei estadual n.º 10.692/1993³, ao definir a incorporação da gratificação de insalubridade e de periculosidade na proporção de 1/35 ou 1/30 (para homens e mulheres, respectivamente).

Ao promover a revisão do Prejulgado n.º 07, o Acórdão n.º 3.155/14-STP, previu expressamente a “*necessidade de edição de lei em sentido estrito, tratando da forma de incorporação de verbas aos proventos, em decorrência do princípio da reserva legal, pelo Ente Estadual ou Municipal, definindo quais verbas compõe a remuneração no cargo efetivo e a proporcionalização das verbas de natureza transitórias, se for o caso, sobre as quais incidiu contribuição previdenciária*”.

³ Lei n.º 10.692 de 27/12/1993.

Art. 13. A gratificação de insalubridade ou periculosidade integrará os proventos de aposentadoria do servidor, na proporção de 1/35 avos (um trinta e cinco avos), para os homens e 1/30 avos (um trinta avos), para as mulheres, e nas aposentadorias especiais na mesma proporção, por ano ou fração superior a 06 (seis) meses de percepção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Da mesma forma, estabeleceu que “os cálculos dos proventos das aposentadorias concedidas pelas denominadas regras de transição (art. 6º da EC 41/03, art. 3º da EC 47/05 e EC 70/12) devem obedecer ao disposto na legislação do Ente Estadual ou Municipal sobre a forma de incorporação das verbas de natureza transitória”.

Verifica-se, contudo, que tanto a legislação invocada pela Paranáprevidência para embasar o cálculo das verbas transitórias em anos, qual seja, o art. 54, § 3º, da Lei n.º 12.398⁴, quanto à citada pelo Ministério Público de Contas para avalizar o cálculo em dias (art. 1º, § 5º do Decreto n.º 7154/2006⁵), referem-se ao cálculo **do tempo de contribuição**, e não dos valores atinentes às verbas transitórias, desaguando-se na hipótese de omissão legislativa.

Na ausência da “lei em sentido estrito” do “Ente Estadual ou Municipal”, consoante previsão do Acórdão n.º 3.155/14-STP, necessário faz-se recorrer aos princípios gerais do direito, aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, haja vista a disposição do art. 4º da Lei 4.657/42, que trata da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, segundo o qual “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”.

⁴ Art. 54. Os proventos das aposentadorias referidas nesta Lei serão calculados com base na remuneração sobre a qual havia incidência da contribuição previdenciária.

§ 1º. Para o cálculo de proventos proporcionais ao tempo de contribuição, considerar-se-á fração cujo numerador será o total daquele tempo em anos civis e o denominador o tempo necessário à respectiva aposentadoria voluntária com proventos integrais no cargo considerado.

§ 2º. Se o segurado tiver sido titular de cargos sob diferentes regimes de aposentadoria voluntária com proventos integrais, somar-se-ão as frações, formadas nos termos do disposto no parágrafo anterior e correspondentes ao tempo de contribuição em cada cargo.

§ 3º. Se tratar de aposentadoria voluntária por tempo de contribuição, quer com proventos proporcionais, quer integrais, o segurado somente terá direito à mesma, na hipótese prevista no parágrafo anterior, caso a soma das frações seja igual ou superior a 1 (um) inteiro. (sem grifos no original)

⁵ Art. 1º. No cálculo dos proventos das aposentadorias previstas no art. 40 da Constituição Federal e art. 2º da Emenda Constituição n.º 41/03, 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.

(...)

§5º os períodos de tempo utilizados no cálculo previsto neste artigo serão considerados em número de dias. (sem grifos no original)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No que tange ao princípio da razoabilidade, segundo Humberto Ávila⁶, este visa a *“estrutura a aplicação de outras normas, princípios e regras, notadamente das regras. A razoabilidade é usada com vários sentidos. Fala-se em razoabilidade de uma alegação, razoabilidade de uma interpretação, razoabilidade de uma restrição, razoabilidade do fim legal, razoabilidade da função legislativa”*.

Já o princípio da proporcionalidade, implica na escolha dos meios adequados, necessários e proporcionais para a realização dos fins da Administração, sendo que, um meio é adequado quando promove o fim a que se propõe. Um meio é dito necessário se, dentre todos aqueles meios igualmente adequados para promover o fim, for o menos restritivo relativamente aos direitos fundamentais e um meio é proporcional, em sentido estrito, se as vantagens que promove superam as desvantagens que provoca.⁷

No caso dos autos, mostra-se razoável e proporcional a posição adotada pela Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, no sentido que, no intuito de evitar-se o perecimento do direito daqueles que perceberam vantagens transitórias por período inferior a 1 ano, utilize-se o cálculo em MESES, haja vista que contribuição previdenciária sobre essas verbas é feita mensalmente, ou seja, nem em anos e nem em dias.

Tal posição, não implica em violação ao princípio contributivo, o qual deve ser mitigado pelo princípio da solidariedade, previsto no art. 40 da Constituição Federal⁸, tendo em vista a natureza da contribuição previdenciária, a qual não visa apenas o financiamento individual do benefício, mas também à sustentação do próprio Sistema Previdenciário.

Acompanha-se, portanto, o entendimento da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal junto ao Tribunal de Contas para fins de se firmar o

⁶ ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 6. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.138.

⁷ ÁVILA, Humberto. 2006, p.139.

⁸ Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

entendimento de que, em havendo omissão legislativa, o cômputo das verbas transitórias proporcionalmente incorporadas aos proventos dos servidores do Estado do Paraná, aposentados com fundamento no artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 41/03 e no artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 47/05, deve adotar a metodologia de cálculo em meses.

Diverge-se ainda do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas quanto à produção de efeitos do presente, haja vista que, conforme previsão do art. 2º, inciso XIII, da Lei Federal n.º 9.784/1999⁹, a norma administrativa deve ser interpretada de forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se destina, **sendo vedada a aplicação retroativa de nova interpretação**. Compreende-se, dessa forma, que a interpretação quanto à metodologia de cálculo das verbas transitórias deve produzir efeitos apenas para frente, “*ex nunc*”, preservando, assim, os benefícios já registrados, bem como os que estiverem em trâmite, não se alcançando os atos consolidados no tempo e resguardados pela segurança jurídica.

Diante do exposto, acompanhando a manifestação da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, VOTO, para que se fixe neste Prejulgado o entendimento de que, em havendo omissão legislativa, o cômputo das verbas transitórias proporcionalmente incorporadas aos proventos dos servidores do Estado do Paraná, aposentados com fundamento no artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 41/03 e no artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 47/05, adote a metodologia de cálculo em meses.

A presente decisão deverá produzir efeitos “*ex nunc*”, preservando-se os benefícios registrados e os processos que se encontram em trâmite neste Tribunal, bem como os atos de inativação e pensão já editados e publicados.

inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 41, 19.12.2003)

⁹ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

I - Fixar neste Prejulgado o entendimento de que, em havendo omissão legislativa, o cômputo das verbas transitórias proporcionalmente incorporadas aos proventos dos servidores do Estado do Paraná, aposentados com fundamento no artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 41/03 e no artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 47/05, adote a metodologia de cálculo em meses.

II - A presente decisão deverá produzir efeitos “*ex nunc*”, preservando-se os benefícios registrados e os processos que se encontram em trâmite neste Tribunal, bem como os atos de inativação e pensão já editados e publicados.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 21 de julho de 2016 – Sessão n.º 25.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Vice-Presidente no exercício da
Presidência