PROCESSO N.º:	**430516/23**
ASSUNTO:	**RECURSO DE REVISTA**
ENTIDADE:	**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA**
RESPONSÁVEIS:	**MARTA REGINA GIMENEZ FAVARO, SÉRGIO CARLOS DE CARVALHO**
RECORRENTES:	**ITAMAR ANDRÉ RODRIGUES DO NASCIMENTO, LEANDRO RICARDO ALTIMARI, SIDNEY RODRIGUES DE OLIVEIRA, UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA, WALDIR FERREIRA**
DECISÃO IMPUGNADA:	**ACÓRDÃO N.º 1290/23 – TRIBUNAL PLENO**
INTERESSADOS:	**FELIPE JOSÉ VIDIGAL DOS SANTOS, FRANCISCO CESAR FARAH, MARCEL HENRIQUE MICHELETTO, MARTA REGINA GIMENEZ FAVARO, PARANAPREVIDÊNCIA, SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA, SÉRGIO CARLOS DE CARVALHO**
RELATOR ORIGINÁRIO:	**IVAN LELIS BONILHA**
REDATOR DO ACÓRDÃO:	**SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA**

ACÓRDÃO N.º 4239/24 – TRIBUNAL PLENO

EMENTA

Recurso de Revista. Impugnação de decisão pela qual este Tribunal aplicou sanções em razão da incorporação da verba “Gratificação de Plantão Docente” a proventos de servidores da Universidade Estadual de Londrina. Reconhecimento, em diversas decisões, do direito ao cômputo de tal verba no benefício. Aplicação do princípio da segurança jurídica. Recentes alterações da legislação estadual. **Conhecimento e provimento do recurso, com a insubsistência das sanções**.

RELATÓRIO

Por brevidade, adoto o relatório apresentado pelo Relator originário, eminente Conselheiro Ivan Lelis Bonilha:

> Trata-se de recurso de revista (peça 71) interposto pela UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA, MARTA REGINA GIMENEZ FAVARO, LEANDRO RICARDO ALTIMARI, ITAMAR ANDRÉ RODRIGUES

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

DO NASCIMENTO, WALDIR FERREIRA e SIDNEY RODRIGUES DE OLIVEIRA contra o Acórdão 1290/23 do Tribunal Pleno (peça 68), que assim deliberou na Tomada de Contas Extraordinária 68160/22, versando sobre irregularidades na incorporação de Gratificação de Plantão Docente (GPD) aos proventos de servidores públicos da Universidade Estadual de Londrina (UEL), sem contribuição previdenciária e sem base legal:

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I – **DAR PROCEDÊNCIA** a presente Tomada de Contas Extraordinária, em razão das inconformidades encontradas, e pela **irregularidade** das contas, de responsabilidade de **Leandro Ricardo Altimari** (Pró-Reitor de Recursos Humanos da UEL de 10/06/2014 a 09/06/2018), **Itamar André Rodrigues do Nascimento** (Pró-Reitor de Recursos Humanos da UEL de 10/06/2018 até a presente data), **Waldir Ferreira** (Diretor de Registro, Remuneração e Benefício da UEL de 07/04/2010 até a presente data) e **Sidney Rodrigues de Oliveira** (Chefe de Divisão de Aposentadoria e Benefícios da UEL de 28/01/2014 até a presente data), em razão de:

- **Achado n.º 1:** Ofensa ao princípio da legalidade ante à incorporação de gratificação aos proventos de aposentadoria sem previsão legal;
- **Achado n.º 2:** Ofensa ao princípio contributivo ante à computação da gratificação sobre a qual não houve incidência de contribuição previdenciária (1999-2006);
- **Achado n.º 3:** Ofensa ao princípio da legalidade ante à decisão administrativa de incorporar a gratificação aos proventos, quando a matéria é reservada à lei;

II - propor, ainda:

a) Multa administrativa a **LEANDRO RICARDO ALTIMARI**, **ITAMAR ANDRÉ RODRIGUES DO NASCIMENTO**, **WALDIR FERREIRA** e **SIDNEY RODRIGUES DE OLIVEIRA**, devidamente atualizada, com base no artigo 87, inciso IV, alínea ‘g’, da Lei Complementar n.º 113/2005, por firmarem documentos para incorporação, sem base legal, da Gratificação de Plantão Docente aos proventos das aposentadorias de servidores da UEL, contendo, ainda, erro grosseiro, pois computaram horas de plantão realizadas antes da criação da própria verba de GPD pela Lei Estadual n.º 12.457/1999 e sobre as quais não houve incidência de contribuição previdenciária no período de 1999 a 2006 (Decreto n.º 7154/2006);

b) Inclusão no cadastro de responsáveis com contas irregulares de **LEANDRO RICARDO ALTIMARI, ITAMAR ANDRÉ RODRIGUES DO NASCIMENTO, WALDIR FERREIRA e SIDNEY**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

RODRIGUES DE OLIVEIRA, para os fins do artigo 170 da Lei Complementar n.º 113/2005 e dos artigos 515 a 520 do Regimento Interno deste Tribunal, e em atendimento ao disposto no artigo 1º, alínea 'g', da Lei Complementar Federal n.º 64/1990, no artigo 11, § 5º, da Lei Federal n.º 9.504/1997 e nos artigos 1º ao 3º da Lei Estadual n.º 10.959/1994;

c) Determinação, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, para que a **UEL**, na pessoa de seu atual representante legal, adote as medidas necessárias para corrigir a irregularidade apontada e instrua os servidores do setor de Recursos Humanos sobre a correta forma de cálculo para a incorporação de vantagens aos proventos de aposentadoria, comprovando-as no prazo de 60 (sessenta) dias contados a partir da data de publicação do acórdão do processo;

d) Determinação, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, ao **Pró-Reitor de Recursos Humanos da UEL**, ao **Diretor de Registro, Remuneração e Benefício da UEL** e ao **Chefe de Divisão de Aposentadoria e Benefícios da UEL**, para que não incluam a GPD nos cálculos das aposentadorias dos professores de ensino superior, concedidas com fundamento nos artigos 6º ou 6º-A da Emenda Constitucional n.º 41/2003 ou no artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 47/2005, e para que comprovem o atendimento desta determinação, em até 60 (sessenta) dias contados a partir da análise do primeiro procedimento de aposentadoria que contemple esses requisitos;

e) Determinação, nos termos do artigo 28, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, à **PARANAPREVIDÊNCIA**, na pessoa de seus atuais representantes legais, que proceda à revisão dos benefícios de aposentadoria dos professores de ensino superior da Universidade Estadual de Londrina concedidos com fundamento nos artigos 6º ou 6º-A da Emenda Constitucional n.º 41/2003 ou no artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 47/2005, no prazo de 60 (sessenta) dias contados a partir da data de publicação do acórdão;

f) Encaminhamento à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para providências, nos termos do artigo 301, parágrafo único, do Regimento Interno, tendo em vista o artigo 28 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 e os artigos 175-L e 248, § 1º, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

Substituto JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO.
Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.
Plenário Virtual, 25 de maio de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 9. (Grifos no original.)

O recurso foi recebido pelo relator do feito originário (peça 75).

As razões e os pedidos recursais foram relatadas pelo segmento técnico (peça 89):

> Os recorrentes aduziram que a Lei Estadual nº 6.034 de 1969, que autorizou a criação da Universidade Estadual de Londrina, e o Decreto Estadual nº 18.110 de 1970, que a instituiu de fato, como fundação de direito público, previram que a contratação do pessoal docente se daria pelo regime celetista, de acordo com a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT. Contudo, com a superveniência das Leis Estaduais nº 8.495 de 1987 e nº 9.663 de 1991, a natureza jurídica da Universidade Estadual de Londrina foi alterada para autarquia e os docentes passaram a ser regidos pelo regime estatutário, nos termos da Lei Estadual nº 6.174/1970 (Estatuto do Servidor Público do Estado do Paraná).
> Alegaram que, se por um lado, no plano legislativo, tal reestruturação materializou-se em aspectos gerais, por outro, deixou lacunas normativas na regulamentação das peculiaridades inerentes ao exercício da atividade profissional em Instituições Estaduais de Ensino Superior.
> Afirmaram que, nem o Estatuto do Servidor (Lei Estadual nº 6.174/1970) nem a Lei Estadual nº 11.713/97 trataram de importantes temáticas cotidianas à consecução das atividades de ensino, pesquisa e extensão, como é o caso da atividade de plantão docente.
> Relataram que, somente com a Lei Estadual nº 12.457 de 1999, a atividade de plantão foi recepcionada e, em 2006, passou a ser considerada como inerente ao cargo efetivo e que, apesar das lacunas normativas, a atividade de plantão docente foi (e tem sido) essencial para o cumprimento das finalidades estatutárias da UEL e para assegurar a continuidade da prestação do serviço de atendimento à comunidade interna e externa da UEL.
> Afirmaram que, diante do interesse público existente *na continuidade da oferta das atividades de forma ininterrupta na área da saúde,* **a omissão estatal em suprir as lacunas existentes impulsionou (após a implantação do regime estatutário) a emissão da Resolução C.A nº 2.492/1993 no âmbito da UEL,** e que uma leitura superficial poderia indicar a errada conclusão de ofensa ao princípio da legalidade, encarado de forma restrita.
> Os recorrentes, por seus representantes legais, expuseram que se tratava de uma colisão entre a garantia de direitos fundamentais (como são o direito à saúde e à educação) *e a concepção restritiva da legalidade enquanto limitadora da atuação administrativa*. Citaram doutrina sobre os direitos e garantias fundamentais, a atuação administrativa (continuidade do serviço público) e o princípio da legalidade.
> Destacaram que ***se** foram realizados pagamentos de horas-plantão ou de plantão docente entre 1980 e abril de 1999 e, inobstante, se estes foram computados para efeitos de incorporação aos proventos de aposentadoria, isso ocorreu porque efetivamente o trabalho foi prestado e a contrapartida foi base da contribuição previdenciária*, razão pela qual a UEL efetuou a devida retenção previdenciária, nos termos dos artigos 24 e 78 da Lei Estadual nº 12.398/98 **(exceto no período entre o mês de maio de 1999 e o mês de agosto de 2006).**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

Alegaram que seria equivocado compreender a gratificação de plantão docente como vantagem não incorporável, uma vez que não se trata de pagamento efetuado em razão de uma condição especial.

Aduziram que o período de contribuição utilizado para efeito de aposentação dos servidores docentes-plantonistas passou por regimes diversos de trabalho, a saber: (i) o início do vínculo laboral deu-se sob regime celetista, com plantões previstos em contrato de trabalho; (ii) a partir de 21/12/1992, foi implantado o regime estatutário, mas não se deu atenção às especificidades e necessidades dos serviços prestados pelas Universidades, razão pela qual a atividade de plantão-docente foi mantida, com contribuição previdenciária incidente sobre a vantagem; (iii) **a instituição legal do plantão-docente somente ocorreu por meio da Lei estadual nº 12.457/1999,** sem especificar sua natureza jurídica, razão pela qual a UEL deixou de tributar a vantagem para fins previdenciários; e, (iv) a expressa previsão legal de que a atividade-vantagem do plantão-docente se trata de vantagem inerente ao cargo efetivo, o que ensejou o retomo da incidência da contribuição previdenciária sobre a vantagem.

Considerando esse histórico, afirmaram que o período que poderia ser objurgado quanto à contribuição previdenciária resumir-se-ia a 21/12/1992 a 15/01/1999.

Aduziram que a PARANAPREVIDÊNCIA **a)** se manifestou favoravelmente à incorporação da Gratificação de Plantão Docente, em atenção ao princípio contributivo e à integralidade, nos termos da Informação nº 454/2022 da Diretoria Jurídica, desde que referente ao período em que ocorreu contribuição previdenciária; **b)** provavelmente não anuiria com a ideia de "erro grosseiro" por parte dos servidores da UEL; e **c)** é a responsável pela efetiva atribuição do valor e posterior pagamento da aposentadoria e que a UEL somente realiza a memória de cálculo para fins de informação e instrução processual.

Requerem a reforma da decisão com relação aos servidores Leandro Ricardo Altimari, Itamar André Rodrigues do Nascimento, Waldir Rodrigues e Sidney Rodrigues de Oliveira, tendo em vista a demonstração de *boa-fé objetiva persistente ao longo do tempo, com a efetiva prestação do serviço e consequente tributação previdenciária - que, ressalta-se, não ocorreu de uma manifestação de vontade da UEL ou de seus agentes, mas se deu em virtude da necessidade de atendimento do serviço (...).*

Ainda, requerem que seja determinado à UEL a correção da irregularidade por meio da orientação dos procedimentos que devem ser aplicados para a incorporação de vantagens a proventos de aposentadoria e que seja determinado ao Pró-Reitor de Recursos Humanos a não-inclusão da gratificação de plantão docente nos cálculos das aposentadorias dos professores.

Após esse relato e pedido, os recorrentes passaram a *especificar de maneira ainda mais clara a pormenorizada os argumentos.*

Com relação **ao *achado nº 1*, *ofensa ao princípio da legalidade ante à incorporação de gratificação aos proventos de aposentadoria sem previsão legal*,** alegam que **a)** a UEL somente efetuou os cálculos, em observância ao seu dever de prestar informações reais e fidedignas ao ente previdenciário; **b)** competia à PARANAPREVIDÊNCIA a homologação dos cálculos; **c)** os plantões foram efetivamente realizados pelos docentes; **d)** os servidores ora demandados realizaram os cálculos considerando a realidade funcional dos docentes à época e as retenções previdenciárias (até o mês de abril de 1999); **e)** havia um contexto próprio, envolvendo a necessidade de realização e manutenção do serviço, essencial para a formação acadêmica do discente do curso de Medicina e para o atendimento à comunidade; **f)** se tratava da proteção aos direitos fundamentais à educação e à saúde, na medida em que a lacuna legislativa que imperava de 1991 a 1999 não poderia representar a solução de continuidade dos serviços ante a urgente importância e essencialidade das atividades de plantão-docente; **g)** a leitura do princípio da legalidade de forma estrita e isolada não encontra baliza em nosso ordenamento jurídico; **h)** foi observado o princípio da eficiência,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

já que foi mantida a prestação administrativa das atividades em questão; **i)** os servidores da UEL não são os responsáveis por deferir ou conceder as aposentadorias e que tal encargo cabe à PARANAPREVIDÊNCIA; e **j)** a entidade previdenciária anuiu com os cálculos enviados pela UEL.

Alegam que, diante desses fatos, não houve erro grosseiro por parte dos servidores de Recursos Humanos da UEL, os quais atuaram de forma diligente no cumprimento de seus deveres informativos de instrução.

Afirmaram que, quando da entrada em vigência da Lei Estadual nº 12.457/1999, a UEL deixou de realizar as retenções previdenciárias dos plantões docente, até a questão ser pacificada com o Decreto Estadual nº 7.154/2006.

Ao final, requerem *a desconsideração de eventual aplicação do Achado 1 no caso em tela.*

Quanto ao ***achado nº 2, ofensa ao princípio contributivo ante à computação da gratificação sobre a qual não houve incidência de contribuição previdenciária (1999-2006)*****,** aduzem que tal afirmação está equivocada e que a própria PARANAPREVIDÊNCIA declarou em manifestação nestes autos que não foram considerados os períodos em que não houve contribuição previdenciária no cálculo da gratificação.

Alegam que a documentação acostada à peça 14 (fls. 94/150) indica que não foram considerados nos cálculos o período de maio de 1999 a agosto de 2006 e, assim, não houve desrespeito ao princípio contributivo, porque *em todos os casos o valor constante é 0,00 neste período, ou seja, foi desconsiderado tal período no cálculo*.

No que se refere ao ***achado nº 3, ofensa ao princípio da legalidade ante à decisão administrativa de incorporar a gratificação aos proventos, quando a matéria é reservada à lei,*** afirmam que a redação é muito similar à redação do achado 1 e que também não merece acolhida, pois não houve afronta ao princípio da legalidade, nem a outros importantes princípios administrativos e constitucionais.

Alegaram que a UEL informou de maneira fidedigna o ente previdenciário da realidade funcional dos servidores, não existindo erro grosseiro em tal diligência, e que os cálculos foram recebidos e homologados pela PARANAPREVIDÊNCIA.

Afirmaram que a incorporação é devida caso a respectiva retenção previdenciária tenha sido realizada - o que não ocorreu somente no período de maio de 1999 a agosto de 2006.

Ao final, requerem *a desconsideração e não aplicação ao caso, com a reforma do acórdão ora recorrido.*

Com relação às demais medidas propostas no Acórdão, aduziram que a desconsideração das incorporações poderá gerar um verdadeiro passivo para o Estado, na medida em que este poderá ser responsabilizado pela devolução, aos respectivos interessados, dos valores previamente retidos, pois os plantões foram efetivamente prestados pelos docentes e houve descontos previdenciários (à exceção do período de maio de 1999 a agosto de 2006).

Alegaram que *não prestar a correspondente informação ao ente previdenciário, como se sugere em tais pontos de propostas do acórdão ora recorrido (c e d), certamente significaria uma instrução deficitária da Universidade nos processos de aposentadoria, com a consequente legitimação dos docentes que realizaram tais plantões de reaver os valores de seus respectivos descontos previdenciários atualizados*, e que tal situação, *caso concretizada, geraria um passivo considerável - e evitável, caso se permanecesse com a prática de instrução fidedigna dos processos - ao Estado, onerando de maneira desnecessária e temerária os cofres públicos*.

Ainda, aduziram que a não inclusão da GPD nos cálculos das aposentadorias dos professores de ensino superior, desconsideraria a realidade funcional e contributiva de cada servidor, *de modo que seria ilegal ignorar o direito adquirido à integralidade, nos moldes do art. 6° ou 6°-A da EC 41/2003 e no art. 3° da EC 47/2005, assim como também ilegal ignorar o princípio contributivo*.

Afirmaram que o plantão docente possui caráter remuneratório e, assim, sua tributação previdenciária é cogente, inclusive no

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

> período de admissão até 20/12/1992, vinculado ao regime celetista e, após 04/09/2006, em virtude da previsão legal.
> Quanto ao período entre 21/12/1992 e abril/1999, alegaram que *deve vigorar o princípio contributivo (art. 40, da Constituição Federal), porquanto as contribuições previdenciárias desse período foram efetivamente vertidas aos Cofres Previdenciários, e, além disso, a omissão legislativa não é motivo para a paralisação de serviços (como a atividade de plantão-docente), devendo prevalecer a atenção ao interesse público* (...).
> Do exposto, requerem a procedência do recurso para: (i) que seja respeitado os períodos contributivos, na forma do art. 40, da Constituição Federal, desde a data da admissão dos servidores até 15/01/1999, e de 03/09/2006 em diante; (ii) *que a determinação de alteração de procedimentos de ora em diante, ao molde de não incluir "a GPD nos cálculos das aposentadorias dos professores de ensino superior, concedidas com fundamento nos artigos 6° ou 6S-A da Emenda Constitucional n° 41/2003 ou no artigo 3° da Emenda Constitucional n° 47/2005", seja ponderada ao efeito de ser excluído do cômputo o período entre maio de 1999 a agosto de 2006 (que não foi contributivo), e, quanto mais, também a exclusão do período entre 21/12/1992 a 15/01/1999 (ausência de previsão legal)*.
> Alternativamente, requerem que sejam *acolhidos como legítimos e legais os procedimentos para a inclusão (e a inclusão) dos períodos de contribuição entre a data de admissão até 21/12/1992 (período contratual-celetista) e após 03/09/2006 (por força da Lei estadual 12.457/1999 e Decreto estadual 7.154/2006), pois durante estes períodos a contribuição previdenciária incidiu sobre o plantão-docente com amparo, primeiro (da admissão a 21/12/1992), nas disposições contratuais e em acordos coletivos de trabalho (e devido ao caráter remuneratório da verba), e, em segundo (após 03/09/2006), com amparo em lei (Lei estadual 12.457/1999 e Decreto estadual 7.154/2006)*.
> Por fim, requerem o recebimento do presente, em ambos os efeitos, suspensivo e devolutivo, para que seja reformada decisão, *por um juízo de ponderação da específica situação dos plantões-docentes*, e, assim, afastar as recomendações e determinações propugnadas na inicial da Tomada de Contas Extraordinária e acatadas pelos membros do Tribunal Pleno, nos termos do Acórdão nº 1290/23. (Grifos no original.)

Do mesmo modo, as razões adicionais apresentadas pelos recorrentes na petição à peça 92 foram relatadas pelo segmento técnico (peça 95):

> Os recorrentes, por meio do Ofício nº 146/2024 (peça 92), alegam que a publicação da Lei Estadual n° 21.852/2023, que alterou a Carreira do Magistério Público do Ensino Superior do Paraná, dos Docentes das Universidades, teria o condão de extinguir o feito sem julgamento do mérito, por perda superveniente do objeto, ante ao contido na regra do parágrafo único, do artigo 17, que convalidou o recolhimento das contribuições previdenciárias sobre a Gratificação de Plantão Docente - GPD, ocorrido até a data de sua publicação, para fins da média aritmética simples a que se refere o artigo 15 da Lei Complementar n° 233/2021.
> Alegam que o dispositivo legal *buscou regularizar a incidência da contribuição previdenciária sobre as vantagens, de tal modo a respeitar os recentes entendimentos do Supremo Tribunal Federal em relação à não incidência sobre vantagens transitórias, porém, ao mesmo tempo respeitando o princípio da contributividade e a regra do artigo 15 da Lei Complementar n. 233/2021.*
> Afirmam que a Lei Estadual n° 21.852/2023 *supre históricas lacunas normativas, e mesmo as incorretas interpretações delas decorrentes que, de boa-fé, tenham entendido legítimo considerar vantagens remuneratórias na base contributiva para previdência* e que o seu artigo 17 *foi expresso ao assegurar*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

> *que todo recolhimento feito até a data de sua publicação será considerado proporcionalmente para fins dos cálculos dos proventos.*
> Referem-se ao Tema 163 do Supremo Tribunal Federal para destacar que a matéria em questão é controvertida e, por esse motivo, não seria razoável imputar a gestores que sempre se pautaram na boa-fé e na prática de procedimentos rotineiros ou de costumes, a responsabilidade por procedimentos que, notadamente, são polêmicos até mesmo nos debates ocorridos no âmbito dos Tribunais Superiores.

A 7ª Inspetoria de Controle Externo opinou pelo não provimento do recurso de revista (peças 89 e 95), no que foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas (peças 90 e 96).

Esse, o relatório.

VOTO DO CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

(Voto parcialmente acolhido)

Inicialmente, ratifico o recebimento do recurso, pois preenchidos os requisitos de admissibilidade.

A motivação do opinativo técnico é a seguinte:

> **2. ANÁLISE**
> **Preliminarmente,** cumpre informar que, na presente análise, não será abordada eventual repercussão da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal para o Tema 1254[1], que restringiu a aposentadoria pelo Regime Próprio de Previdência Social aos servidores públicos civis detentores de cargo efetivo, excluindo os estáveis nos termos do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso público.
> Feito esse esclarecimento, passa-se para a análise da manifestação recursal, a qual, em sua grande maioria, apresentou argumentos dissociados do objeto tratado nessa Tomada de Contas Extraordinárias, a exemplo da essencialidade dos plantões, da efetiva prestação dessa atividade pelos servidores e da necessidade de ofertar esse serviço, na área da saúde, de forma ininterrupta à comunidade.
>
> **2.1. Realidade funcional**
> Em que pese a extensa e eloquente narrativa sobre esses tópicos, com referências à garantia dos direitos fundamentais (à saúde) e à dignidade da pessoa humana, a presente Tomada de Contas Extraordinária **não tratou sobre a execução dos plantões pelos docentes da UEL enquanto em atividade, mas sim sobre a incorporação da Gratificação de Plantão Docente aos proventos de aposentadoria concedidas com base nas Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005, sem previsão legal e sem contribuição previdenciária (nos períodos indicados).**
> O que os recorrentes pretendem com essas alegações é justificar a incorporação da Gratificação de Plantão Docente-GPD aos proventos, pelo

[1] Somente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo (art. 40, CF, na redação dada pela EC 20/98) são vinculados ao regime próprio de previdência social, a excluir os estáveis nos termos do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso público.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

fato de o serviço ter sido efetivamente realizado, de ser necessária sua prestação continuada e de ter sido efetuado o desconto previdenciário.
Ocorre que a realidade funcional não está prevista no ordenamento jurídico como fundamento para a incorporação de vantagens aos proventos de aposentadoria de servidores submetidos ao RPPS.
Vejamos. Da efetiva prestação do serviço de plantão, como expõem os recorrentes, decorre o direito de o servidor ser remunerado pelas horas laboradas, o que entendemos ter ocorrido, pois, conforme demonstrado nas certidões expedidas pela UEL (peça 14), era efetuado o pagamento dos plantões aos docentes, mesmo antes de sua criação legal, ocorrida com a publicação da Lei Estadual nº 12.457/1999.
Portanto, a efetiva realização dos plantões não gera direito à incorporação da respectiva gratificação aos proventos de aposentadoria, assim como a essencialidade da prestação do serviço e o interesse público.
É a LEI que determina as regras para cálculo de proventos de aposentadoria, conforme § 3.º do artigo 40 da Constituição Federal:
Art. 40. [...]
§ 3º **As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei** do respectivo ente federativo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

O Supremo Tribunal Federal já havia pacificado que os proventos da inatividade se regulam pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil, reuniu os requisitos necessários, conforme redação da Súmula 359, de **1973** posteriormente alterada:

Ressalvada a revisão prevista em lei, **os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que** o militar, ou **o servidor civil, reuniu os requisitos necessários.** (Súmula 359, aprovada em 13/12/1963 *e alterada* no julgamento dos RE 72509 ED-EDv, DJ de 30/03/1973).

Ademais, no caso específico, a gratificação de plantão docente tem natureza *pro labore faciendo*, pois está vinculada ao exercício efetivo da atividade de plantão, razão pela qual sua incorporação deve ocorrer de acordo com as normas de regência, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral (Tema 1082):

As gratificações de natureza pro labore faciendo são incorporadas à aposentadoria conforme as normas de regência de cada uma delas, não caracterizando ofensa ao direito à integralidade a incorporação em valor inferior ao da última remuneração recebida em atividade por servidor que se aposentou nos termos do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005. (RE 1225330 RG, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Relator Ministro Presidente, Julgamento: 19/03/2020, Publicação: 28/04/2020).

Assim, não há o que se falar em *direito adquirido à integralidade, nos moldes do art. 6° ou 6°-A da EC 41/2003 e no art. 3° da EC 47/2005,* pois a incorporação da gratificação deve ocorrer nos termos da norma de sua regência, de acordo com a jurisprudência da Corte Suprema, a seguir exemplificada:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Servidor público. Gratificação de Desempenho da Atividade do Seguro Social (GDASS). Natureza pro labore faciendo. Incorporação aos proventos. Não observância da última pontuação obtida na ativa. Direito à integralidade. Violação. Não ocorrência. Precedentes. 1. A jurisprudência da Corte é no sentido de que as gratificações de natureza pro labore faciendo são

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

incorporadas, em decorrência da aposentadoria, conforme as normas de regência de cada uma delas (no caso, o art. 16, da Lei nº 10.855/04), não havendo ofensa ao direito à integralidade (art. 3º, da EC nº 47/05). 2. Agravo regimental não provido. 3. Honorários advocatícios majorados em 2% (dois por cento), nos termos do art. 85, § 11, do CPC, observada a justiça gratuita (RE nº 949.293/RS-AgR, Segunda Turma, de minha relatoria, DJe de 8/8/16).

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA. PROVENTOS. INCORPORAÇÃO DA GRATIFICAÇÃO DE DESEMPENHO DA CARREIRA DA PREVIDÊNCIA, DA SAÚDE E DO TRABALHO GDPST. INTEGRALIDADE. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. IMPOSIÇÃO DE MULTA. 1. A integralidade prevista no art. 40, §4º da Constituição Federal não tem o alcance de garantir aos servidores inativos o recebimento de vantagens de natureza pro labore faciendo. 2. É firme o entendimento desta Corte no sentido de que o termo inicial para o pagamento diferenciado das gratificações de desempenho entre os servidores ativos e inativos é a data da homologação do resultados das avaliações. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento, com majoração de honorários advocatícios, com base no art. 85, § 11, do CPC, e aplicação de multa, nos termos do art. 1.021, §4º, do CPC (RE nº 985.937/PR-AgR, Segunda Turma, Relator o Ministro Edson Fachin, DJe de 10/5/17).

A incorporação de vantagens aos proventos de aposentadoria depende, portanto, de previsão legal.

2.2. Realidade contributiva

Da mesma forma, a simples incidência de contribuição previdenciária não autoriza a incorporação de vantagens aos proventos, pois, não compete ao administrador público definir a base contributiva dos benefícios previdenciários, mas sim a lei.

Não é o caráter remuneratório da verba que determina a tributação previdenciária, sequer impõe a obrigatoriedade da sua incidência, como alegado pelos recorrentes. É necessário que “as remunerações/ganhos habituais” tenham “repercussão em benefícios” e isso ocorre com a expressa previsão legal, conforme demonstrado no tópico anterior.

Nesse sentido, foi a decisão do Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral (Tema 163):

Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade.

Leading Case:

Direito previdenciário. Recurso Extraordinário com repercussão geral. Regime próprio dos Servidores públicos. Não incidência de contribuições previdenciárias sobre parcelas não incorporáveis à aposentadoria. 1. O regime previdenciário próprio, aplicável aos servidores públicos, rege-se pelas normas expressas do art. 40 da Constituição, e por dois vetores sistêmicos: (a) o caráter contributivo; e (b) o princípio da solidariedade. **2. A leitura dos §§ 3º e 12 do art. 40, c/c o § 11 do art. 201 da CF, deixa claro que somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham “repercussão em benefícios”.** Como consequência, ficam excluídas as verbas que não se incorporam à aposentadoria. 3. Ademais, a dimensão contributiva do sistema é incompatível com a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer benefício, efetivo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

ou potencial. 4. Por fim, não é possível invocar o princípio da solidariedade para inovar no tocante à regra que estabelece a base econômica do tributo. 5. À luz das premissas estabelecidas, é fixada em repercussão geral a seguinte tese: "Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como 'terço de férias', 'serviços extraordinários', 'adicional noturno' e 'adicional de insalubridade." 6. Provimento parcial do recurso extraordinário, para determinar a restituição das parcelas não prescritas. (RE 593068, Órgão julgador: Tribunal Pleno Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Publicação: 22/03/2019).

Assim, o fato de a administração ter se equivocado e cobrado contribuição previdenciária sobre vantagem de servidores que ingressaram ANTES da publicação da EC nº 41/2003[2], que previu o cálculo pela média aritmética e a opção de inclusão, na base contributiva, de determinadas vantagens, não pode ser utilizado como fundamento para incorporação da Gratificação de Plantão Docente ou de qualquer outra que não tenha previsão legal.
Do contrário, estar-se-ia admitindo que a composição dos proventos de aposentadoria pode ser discutida e decidida administrativamente, a exemplo do que realmente ocorreu com a GPD.
Feitas essas ponderações, a seguir serão analisados separadamente os períodos utilizados no cálculo dos proventos, conforme estrutura argumentativa proposta na peça recursal.

2.3. Da admissão do docente até a 1992 (período celetista)
Os recorrentes sugerem que o período entre 1970 (criação da UEL[3]) até 1992, em que os docentes estavam submetidos ao regime celetista, deve ser considerado para fins de incorporação da GPD, tendo em vista o caráter remuneratório da verba e a incidência de contribuição previdenciária, autorizada nas *disposições contratuais e em acordos coletivos de trabalho.*
Nesse período, os plantões eram realizados com base no Ato Executivo nº 44/1971 e no acordo de vontade (disposição no contrato de trabalho).
A incorporação de vantagens aos proventos de aposentadoria depende de previsão legal, não sendo admitida a simples realidade funcional e contributiva, conforme já demonstrado nos tópicos anteriores.
No entanto, **apenas a título argumentativo, SE** fosse possível considerar a simples existência fática do plantão como base para sua incorporação aos proventos, a mudança do regime celetista para estatutário extinguiria o direito a sua percepção, conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal:

Inexiste direito adquirido a determinado regime jurídico, razão pela qual não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior. A superposição de vantagens caracteriza sistema híbrido, incompatível com a sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários. (**RE 575.089**, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 10-9-2008, P, *DJE* de 24-10-2008, Tema 70, com mérito julgado)

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Processual Civil e do Trabalho. 3. Transposição do regime

[2] § 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**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)
[3] Inicialmente criada como fundação e denominada de Fundação Universidade Estadual de Londrina.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

celetista para o estatutário. 4. Ausência de direito adquirido às vantagens do regime anterior. Precedentes. 5. Inexistência de argumentos suficientes a infirmar a decisão recorrida. 6. Agravo regimental a que se nega provimento. **(ARE 1091811 AgR, relator(a): min. Gilmar Mendes, Publicação: 27/06/2018)**

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 8.3.2016. DIREITO ADMINISTRATIVO. INCORPORAÇÃO DE HORAS EXTRAS. REGIME CELETISTA. CONVERSÃO PARA ESTATUTÁRIO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. 1. Nos termos da orientação firmada nesta Corte, inexiste direito adquirido a regime jurídico. A mudança de regime celetista para estatutário enseja a extinção do contrato de trabalho. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. **(ARE 932761 AgR, Relator(a): Min. Edson Fachin, Publicação: 18/10/2017)**

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. TRANSPOSIÇÃO DO REGIME CELETISTA PARA O ESTATUTÁRIO. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO ÀS VANTAGENS DO REGIME ANTERIOR. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. **(RE 668976 AgR, Relator(a): Min. Luiz Fux, Publicação: 03/06/2016)**

No mesmo sentido manifestou-se o Superior Tribunal de Justiça:

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL ESTATUTÁRIO. APOSENTADORIA. INCORPORAÇÃO DE FUNÇÃO EXERCIDA NO PERÍODO CELETISTA. IMPOSSIBILIDADE. DEVOLUÇÃO DO QUE FOI PAGO INDEVIDAMENTE. SÚMULA 473/STF. **Comprovado que a Gratificação, cuja incorporação se busca, foi exercida no período em que o servidor era celetista e considerando que a aposentadoria se deu sob o regime estatutário, não há que se pretender sua incorporação nos termos da legislação invocada.** Possibilidade de a Administração descontar os valores que teriam sido recebidos a esse título indevidamente (Súmula 473/STF e jurisprudência dominante). **(RMS 12931- STJ, Julgado em 19/09/2002, Relator Exmo. Sr. Ministro José Arnaldo da Fonseca).**

Não há, portanto, direito adquirido a regime jurídico, o que inviabilizaria o cômputo das vantagens percebidas no período celetista para fins de cálculo dos proventos de aposentadoria concedida pelo RPPS, **SE** já não fosse juridicamente impossível incorporar uma verba prevista tão somente em contrato de trabalho.
Sendo assim, os plantões realizados no período entre a admissão do docente até a 1992, data em que o regime passou a ser estatutário, a despeito de terem sido efetivamente realizados e estarem previstos em contrato de trabalho, não podem ser considerados para fins de cálculo dos proventos.

2.4. De 1992 (regime estatutário) até a publicação da Lei Estadual nº 12.457/1999

Em suma, os recorrentes alegaram que a emissão da Resolução C.A nº 2.492/1993 no âmbito da UEL foi impulsionada pela omissão estatal em suprir as lacunas existentes em virtude da mudança do regime jurídico e que tal situação não ofenderia o princípio da legalidade, encarado de forma restrita.
Muito embora passível de reprovação, o exercício do poder legislativo pela entidade autárquica e o pagamento dos plantões com base na Resolução

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

C.A nº 2.492/1993 não foram apontados como irregularidade na presente Tomada de Contas Extraordinária.
A questão não aborda o exercício dos plantões pelos docentes enquanto em atividade, mas sim a incorporação da verba **aos proventos de inatividade**.
Dessa forma, as alegações de que a razoabilidade e a ponderação devem prevalecer sobre a concepção restritiva da legalidade, enquanto limitadora da atuação administrativa, são totalmente incoerentes, pois nenhum direito fundamental está sendo discutido.
Repise-se. A Tomada de Contas Extraordinária - TCE trata da incorporação da Gratificação de Plantão Docente nos cálculos das aposentadorias dos professores de ensino superior, concedidas com fundamento no art. 6º ou 6º-A da EC nº 41/2003 ou no art. 3º da EC nº 47/2005, sem previsão legal e sem contribuição previdenciária (no período indicado).
Nesse aspecto, é indiscutível que a gratificação de plantão docente não existia legalmente até a publicação da Lei Estadual nº 12.457/1999 e, consequentemente, não existia (e não existe) lei prevendo sua incorporação aos proventos de aposentadoria. Ora, sem o principal (previsão legal da GPD), logicamente, não há que se falar no acessório (previsão legal para incorporação da GPD aos proventos).
Sendo assim, o cômputo do período anterior a própria existência legal da Gratificação de Plantão Docente sequer deveria estar sendo discutido, dada a ofensa direta ao princípio da legalidade a que a Administração Pública está expressamente submetida, por força do *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

2.5. Da publicação da Lei Estadual nº 12.457/1999 até a publicação do Decreto Estadual nº 7.154/2006
Em suma, alegam que não houve desrespeito ao princípio contributivo, uma vez que não foi computada a gratificação no período de maio de 1999 a agosto de 2006.
Tal argumento não é corroborado pelas certidões acostadas aos autos, conforme exemplos a seguir, extraídos das certidões expedidas pela UEL (peça 14):
[...]
Nota-se, assim, a inobservância do princípio contributivo, tendo em vista terem sido considerados, para fins de cálculo da GPD, período em que não houve contribuição previdenciária.

2.6. Após a publicação do Decreto Estadual nº 7.154/2006
Em apertada síntese, os recorrentes alegaram que, após o Decreto Estadual nº 7.154/2006, o período deve ser computado para fins de incorporação da GPD aos proventos, com base no citado Decreto, na Lei Estadual nº 12.457/1999 e na incidência de contribuição previdenciária.
Primeiro, a Lei Estadual nº 12.457/1999 não prevê a incorporação da GPD aos proventos:

Art. 6º. Institui a Gratificação de Plantão ao Docente – GPD, a ser paga ao Professor de Ensino Superior das IES que atua em Escala de Plantões nas especialidades de Farmacêutico, Farmacêutico-Bioquímico, Cirurgião Dentista, Médico, Médico-Veterinário, Fisioterapeuta e Enfermeiro. (Redação dada pela Lei 18387 de 18/12/2014)
§ 1º. A vantagem referida no caput deste artigo será mantida nos casos de licença remunerada, afastamentos previstos nos incisos I, II, III, VI,XI, XII, XIII, XIV, XV, XVII e XVIII do art. 128 da Lei nº 6.174, de 20 de novembro de 1970, e licença especial remuneratória, prevista na Lei nº 14.502, de 22 de setembro de 2004, sendo que o cálculo para concessão será no valor

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

correspondente a um doze avos do percebido nos últimos doze meses de efetivo exercício. (Redação dada pela Lei 18387 de 18/12/2014)
§ 2º. O valor da hora a ser pago pela prestação do serviço será a razão entre o vencimento básico da Classe de Professor Adjunto A por 40 (quarenta) horas. (Redação dada pela Lei 14825 de 12/09/2005)
§ 3º. O plantão terá duração de 6 (seis) até 12 (doze) horas consecutivas em horário diferenciado da carga horária do regime de trabalho do docente, sem prejuízo das atividades docentes. (Incluído pela Lei 14825 de 12/09/2005)
§ 4º. Limita a 144 (cento e quarenta e quatro) horas o total de plantões mensais, observado o disposto no § 3º deste artigo. (Redação dada pela Lei 18387 de 18/12/2014).

Segundo, o Decreto Estadual nº 7.154/2006 determinou a incidência de contribuição previdenciária sobre a Gratificação de Plantão para fins de **cálculo dos proventos das aposentadorias previstas no art. 40 da Constituição Federal e art. 2.º da Emenda Constitucional nº 41/03**, conforme inciso XIII, do § 8.º, do art. 1.º:

DECRETO Nº 7154 - 04/09/2006 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...
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.
(...) § 8º Para fins do disposto no caput deste artigo, consideram-se como vantagens inerentes ao cargo efetivo, as descritas a seguir:
(...)
XIII - Professor de Ensino Superior: vencimento, Adicional por Tempo de Serviço, Adicional de Titulação e Gratificação de Plantão, condicionadas à sua percepção;

A irregularidade objeto da presente Tomada de Contas Extraordinária **é a incorporação irregular de Gratificação de Plantão Docente aos proventos de aposentadoria concedidas com base nas regras de transição, insertas nas Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005.**
A redação do Decreto é inequívoca e não deixa margem para qualquer outra interpretação, senão a de que a Gratificação de Plantão Docente será considerada para cálculo **das aposentadorias previstas no art. 40 da Constituição Federal e art. 2.º da Emenda Constitucional nº 41/03,** DIFERENTE DO CASO ORA ANALISADO.
Terceiro, como já demonstrado anteriormente, a simples incidência de contribuição previdenciária não permite a incorporação de verba aos proventos de aposentadoria.

2.7. Responsabilidade da Paranaprevidência

Em síntese, os recorrentes alegaram que à UEL competia a realização da memória de cálculo para fins de informação e instrução processual e que o responsável pela efetiva atribuição do valor dos proventos e posterior pagamento da aposentadoria é a PARANAPREVIDÊNCIA.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

De fato, a entidade previdenciária é responsável pelo pagamento dos proventos, contudo, os servidores da unidade de Recursos Humanos do órgão/entidade de origem são responsáveis pelas informações prestadas nas certidões anexadas, conforme disposto no Decreto Estadual nº 6.558, de 29 de março de 2017:

Art. 3.º Os pedidos de aposentadoria serão encaminhados pelas respectivas Unidades de Recursos Humanos para análise da Paranaprevidência, desde que estejam instruídos com os seguintes documentos:
I - cópia do último comprovante de remuneração do servidor público requerente emitido pela Unidade de Recursos Humanos;
II - certidão de percepção de vantagens e gratificações incorporáveis, com respectiva especificação, período de exercício, carga horária e, caso tenha sido concedida judicialmente, com anexação de cópia da decisão judicial que transitou em julgado;
(...)
§ 1.º Os chefes das Unidades de Recursos Humanos respondem pelo preenchimento dos requisitos necessários para a análise dos pedidos.
§ 2.º O protocolo de aposentadoria será encaminhado à Gerência de Concessão de Benefícios da Paranaprevidência se devidamente instruído com os elementos constantes dos arts. 2º e 3º, deste Decreto.

Art. 4.º Presume-se a veracidade das informações contidas no Dossiê Histórico Funcional e cadastro funcional dos servidores públicos, para fins de tramitação dos pedidos de aposentadoria.
§ 1.º O endereço constante no cadastro funcional do servidor público é considerado válido para todos os fins.
§ 2.º O servidor público deve informar eventual necessidade de alteração dos dados contidos no Dossiê Histórico Funcional e cadastro funcional no momento da apresentação do pedido de aposentadoria, inclusive eventual atualização do endereço residencial e do estado civil, mediante comprovação.
§ 3.º Os Chefes das Unidades de Recursos Humanos, ao tempo de sua gestão, são responsáveis pelas informações averbadas nos cadastros funcionais dos servidores públicos, sob pena de responsabilização.

No presente caso, as certidões indicaram a possibilidade de serem computados os valores pagos a título de “hora-plantão” desde 1980, o que foi confirmado por meio dos cálculos efetuados pelos servidores da UEL, que determinaram o valor que deveria ser incorporado aos proventos, a título de Gratificação de Plantão Docente.

2.8. Achados
Quanto às alegações relacionadas especificamente aos achados[4], já foram enfrentadas exaustivamente nos tópicos anteriores.
É possível concluir que os argumentos consignados na peça recursal não são aptos a afastar as irregularidades e a decisão do Acórdão nº 1290/23-STP.

[4] Achado n° 1, ofensa ao princípio da legalidade ante à incorporação de gratificação aos proventos de aposentadoria sem previsão legal,
achado n° 2, ofensa ao princípio contributivo ante à computação da gratificação sobre a qual não houve incidência de contribuição previdenciária (1999-2006),
achado n° 3, ofensa ao princípio da legalidade ante à decisão administrativa de incorporar a gratificação aos proventos, quando a matéria é reservada à lei,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

2.9. Erro Grosseiro

A submissão da administração pública ao princípio da legalidade é tão elementar e corrente, que sua inobservância só pode ser entendida como erro grosseiro, tal qual a inobservância de disposição expressa e inequívoca como a estabelecida no inciso XIII, do § 8.º, do art. 1.º do Decreto Estadual nº 7.154/2006, que se refere especificamente às aposentadorias previstas no art. 40 da Constituição Federal e art. 2.º da Emenda Constitucional nº 41/2003[5].

Na atual ordem constitucional, incorporar gratificação aos proventos de aposentadoria sem previsão legal, com base na situação funcional e contributiva dos servidores, configura erro grosseiro.

Nesse ponto, deve ser ressaltado que as "horas de plantão" computadas no período de 1980 a 1999, para calcular a Gratificação de Plantão Docente, sequer existiam legalmente. (Peça 89, grifos no original.)

A "convalidação" determinada pela Lei Estadual n° 21.852/2023 não se aplica a presente análise, posto a absoluta incompatibilidade.

Primeiro, porque a Lei Estadual n° 21.852/2023 se refere ao cálculo da média das aposentadorias concedidas com base nos arts. 10, 12, 13 e 14 da Lei Complementar nº 233, de 2021, o que não é a situação analisada nos presentes autos, que trata das aposentadorias concedidas com base **NAS REGRAS DE TRANSIÇÃO, PREVISTAS NAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 41/03 E Nº 47/05:**

Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, **que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo** em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

(...)

Art. 6º-A. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a **proventos de aposentadoria calculados com base na**

[5] 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...

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.

(...) § 8º Para fins do disposto no caput deste artigo, consideram-se como vantagens inerentes ao cargo efetivo, as descritas a seguir:

(...) XIII - Professor de Ensino Superior: vencimento, Adicional por Tempo de Serviço, Adicional de Titulação e Gratificação de Plantão, condicionadas à sua percepção;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na **forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal.**

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com **proventos integrais**, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

Assim, conforme exaustivamente afirmado, o objeto da presente Tomada de Contas, ora em grau recursal, são as aposentadorias previstas nos artigos 6º e 6ºA da EC nº 41/03 e no artigo 3º da EC nº 47/05, **concedidas com proventos integrais, calculados com base na remuneração integral do servidor no cargo efetivo** e **NÃO as aposentadorias concedidas pela média das remunerações,** previstas nos arts. 10, 12, 13 e 14 da Lei Complementar nº 233, de 2021.
Segundo, porque os proventos de inatividade são regulados pela lei vigente ao tempo em que o servidor completou os requisitos para a sua aposentadoria, de acordo com o entendimento pacificado pelo Supremo Tribunal Federal desde **1963,** nos termos da Súmula 359, com a redação alterada em 30/03/1973:
Ressalvada a revisão prevista em lei, **os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que** o militar, ou **o servidor civil, reuniu os requisitos necessários.** (Súmula 359, aprovada em 13/12/1963 *e alterada* no julgamento dos RE 72509 ED-EDv, DJ de 30/03/1973).

Terceiro, porque **SE** fosse possível aplicar a Lei Estadual n° 21.852/2023 ao presente caso, hipótese levantada apenas a título ilustrativo, a citada Lei[6] **somente autoriza o cômputo dos valores sobre os quais houve incidência de contribuição previdenciária a partir de julho de 1994** e **NÃO A PARTIR DE 1980 como efetuado pela UEL,** conforme abaixo exemplificado:
[...]
Assim, além de a nova Lei não admitir a contagem de período anterior a julho de 1994 para o cálculo da média das aposentadorias, prevê, expressamente, a necessidade de contribuição previdenciária para que o período seja computado para o cálculo, **situação não contemplada nos casos apresentados, pois a UEL computou o período compreendido entre os anos de 1999 a 2006, em que não houve a incidência de contribuição previdenciária.**
De qualquer forma, esse argumento é apenas complementar, uma vez que a Lei Estadual n° 21.852/2023 se refere às aposentadorias concedidas com base nos arts. 10, 12, 13 e 14 da Lei Complementar nº 233, de 2021 e não às aposentadorias concedidas com base nas regras de transição, previstas nas Emendas Constitucionais nº 41/03 e nº 47/05, as quais são objeto da análise realizada nesse procedimento. (Peça 95, grifos no original.)

O Ministério Público de Contas, por sua vez, apresenta o seguinte arrazoado:

[6] Artigo 15 da Lei Complementar nº 233, de 2021

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

Assim como foi ressaltado pela unidade técnica, assevera-se que a adoção da incorporação de Gratificação de Plantão Docente aos cálculos de proventos de aposentadoria dos servidores da UEL violou o princípio da legalidade, bem como o princípio contributivo.
Cabe destacar que é a lei que estipula quais serão os proventos de aposentadoria, sendo que eventual omissão legislativa não justifica a utilização da Resolução C.A n° 2.492/1993 pela UEL, por evidente inconstitucionalidade formal.
É a disposição do Art. 40, §3º, da Constituição Federal:
Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019).
§ 3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)
§ 4º É vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto nos §§ 4º-A, 4º-B, 4º-C e 5º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

O mesmo entendimento é adotado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA[7]:
A Emenda Constitucional no 20/1998 alterou a redação do caput do art. 40 da CF/1988, definindo o caráter contributivo dos RPPS e forçando a observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial destes sistemas previdenciários, inclusive possibilitando a implantação de mecanismos concretos para a verificação de seu cumprimento. Posteriormente, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 41/2003, acrescentou-se, no caput do art. 40, o predicado solidário ao caráter contributivo, alcançando o ente público, os servidores ativos, os inativos e os pensionistas. A mesma emenda, pela nova redação dada ao art. 201, também estabeleceu que a previdência social fosse organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, igualmente observando critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Assim, como indicado anteriormente, a **compulsoriedade**, a **contributividade** e o **equilíbrio financeiro e atuarial** são princípios constitucionais norteadores do RGPS.
(...)
A CF/1988 estabelece vários preceitos que buscam garantir a sustentabilidade da previdência social. Em seus arts. 40 e 201, ficou estabelecido que os regimes previdenciários devem ser organizados observando critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Em seu art. 195, o texto constitucional determina que **nenhum benefício seja criado, estendido ou majorado sem uma respectiva fonte de custeio.** (grifo nosso)

Portanto, é evidente que a lei determina qual será a remuneração do cargo efetivo, os proventos relativos à inatividade, as vantagens incorporáveis e incidência de contribuição previdenciária.

[7] ANSILIERO, GRAZIELA; COSTANZI, ROGERIO NAGAMINI; FERNANDES; ALEXANDRE ZIOLI. **O princípio constitucional de equilíbrio financeiro e atuarial no regime geral de previdência social:** tendencias recentes e o caso da regra 85/95 progressiva. Disponível em: Acesso em: 25 out. 2023.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

Ainda, como bem destacou a 7ICE, *"não é o caráter remuneratório da verba que determina a tributação previdenciária, sequer impõe a obrigatoriedade da sua incidência, como alegado pelos recorrentes. É necessário que 'as remunerações/ganhos habituais' tenham 'repercussão em benefícios' e isso ocorre com a expressa previsão legal [...]".*
Por oportuno, apresenta-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto ao assunto, através do Tema 163:
Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade.
Direito previdenciário. Recurso Extraordinário com repercussão geral. Regime próprio dos Servidores públicos. Não incidência de contribuições previdenciárias sobre parcelas não incorporáveis à aposentadoria. 1. O regime previdenciário próprio, aplicável aos servidores públicos, rege-se pelas normas expressas do art. 40 da Constituição, e por dois vetores sistêmicos: (a) o caráter contributivo; e (b) o princípio da solidariedade. **2. A leitura dos §§ 3º e 12 do art. 40, c/c o § 11 do art. 201 da CF, deixa claro que somente devem figurar como base de cálculo da contribuição previdenciária as remunerações/ganhos habituais que tenham "repercussão em benefícios". Como consequência, ficam excluídas as verbas que não se incorporam à aposentadoria.** 3. Ademais, a dimensão contributiva do sistema é incompatível com a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer benefício, efetivo ou potencial. 4. Por fim, não é possível invocar o princípio da solidariedade para inovar no tocante à regra que estabelece a base econômica do tributo. 5. À luz das premissas estabelecidas, é fixada em repercussão geral a seguinte tese: "Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como 'terço de férias', 'serviços extraordinários', 'adicional noturno' e 'adicional de insalubridade." 6. Provimento parcial do recurso extraordinário, para determinar a restituição das parcelas não prescritas. (RE 593068, Órgão julgador: Tribunal Pleno Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Publicação: 22/03/2019).

É necessário também diferenciar o pagamento dos plantões docentes e a respectiva inclusão dessa gratificação como proventos de aposentadoria.
A Gratificação de Plantão ao Docente – GPD está devidamente estabelecida na Lei Estadual nº 12.457/99:
Art. 6º. Institui a Gratificação de Plantão ao Docente – GPD, a ser paga ao Professor de Ensino Superior das IES que atua em Escala de Plantões nas especialidades de Farmacêutico, Farmacêutico-Bioquímico, Cirurgião Dentista, Médico, Médico-Veterinário, Fisioterapeuta e Enfermeiro. (Redação dada pela Lei 18387 de 18/12/2014)
§ 1º. A vantagem referida no caput deste artigo será mantida nos casos de licença remunerada, afastamentos previstos nos incisos I, II, III, VI,XI, XII, XIII, XIV, XV, XVII e XVIII do art. 128 da Lei nº 6.174, de 20 de novembro de 1970, e licença especial remuneratória, prevista na Lei nº 14.502, de 22 de setembro de 2004, sendo que o cálculo para concessão será no valor correspondente a um doze avos do percebido nos últimos doze meses de efetivo exercício. (Redação dada pela Lei 18387 de 18/12/2014)
§ 2º. O valor da hora a ser pago pela prestação do serviço será a razão entre o vencimento básico da Classe de Professor Adjunto A por 40 (quarenta) horas. (Redação dada pela Lei 14825 de 12/09/2005)
§ 3º. O plantão terá duração de 6 (seis) até 12 (doze) horas consecutivas em horário diferenciado da carga horária do regime de trabalho do docente, sem prejuízo das atividades docentes. (Incluído pela Lei 14825 de 12/09/2005)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

§ 4º. Limita a 144 (cento e quarenta e quatro) horas o total de plantões mensais, observado o disposto no § 3º deste artigo. (Redação dada pela Lei 18387 de 18/12/2014).

Nota-se que a referida lei apenas institui a gratificação de plantão ao docente, mas nada dispõe em relação à sua incorporação aos proventos.

Oportunamente, pede-se vênia para apresentar uma síntese do panorama desta Tomada de Contas, com base nas minudentes observações realizadas pela 7ICE.

Quanto ao período de início das atividades laborativas pelos servidores até o ano de 1992, em que estes estavam submetidos ao regime celetista:

- Os plantões eram realizados somente com base no Ato Executivo nº 44/1971 e disposições dos contratos de trabalho;
- Conforme destacado anteriormente, a incorporação de vantagens aos proventos de aposentadoria depende de previsão legal, não sendo admitida a simples realidade funcional e contributiva;
- Outrossim, acaso fosse possível considerar a simples existência fática do plantão como base para sua incorporação aos proventos, a mudança do regime celetista para estatutário extinguiria o direito a sua percepção, uma vez que não é possível conjugar as vantagens de ambos os sistemas.

Inexiste direito adquirido a determinado regime jurídico, razão pela qual não é lícito ao segurado conjugar as vantagens do novo sistema com aquelas aplicáveis ao anterior. A superposição de vantagens caracteriza sistema híbrido, incompatível com a sistemática de cálculo dos benefícios previdenciários. (RE 575.089, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 10-9-2008, P, DJE de 24-10-2008, Tema 70, com mérito julgado)

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL ESTATUTÁRIO. APOSENTADORIA. INCORPORAÇÃO DE FUNÇÃO EXERCIDA NO PERÍODO CELETISTA. IMPOSSIBILIDADE. DEVOLUÇÃO DO QUE FOI PAGO INDEVIDAMENTE. SÚMULA 473/STF. **Comprovado que a Gratificação, cuja incorporação se busca, foi exercida no período em que o servidor era celetista e considerando que a aposentadoria se deu sob o regime estatutário, não há que se pretender sua incorporação nos termos da legislação invocada**. Possibilidade de a Administração descontar os valores que teriam sido recebidos a esse título indevidamente (Súmula 473/STF e jurisprudência dominante). (RMS 12931- STJ, Julgado em 19/09/2002, Relator Exmo. Sr. Ministro José Arnaldo da Fonseca).

- Em síntese, não é cabível o cômputo das vantagens percebidas no período celetista para fins de cálculo dos proventos de aposentadoria concedida pelo RPPS.

Quanto ao período de 1992 (regime estatutário) até a publicação da Lei Estadual 12.457/1999:

- Igualmente trata-se de período em que houve clara lacuna legislativa sobre a incorporação dos proventos;

Quanto ao período a partir da publicação da lei estadual 12.457/1999[8] até a publicação do decreto estadual 7.154/2006:

- Novamente, trata-se de período em que houve lacuna legislativa sobre a incorporação dos proventos;
- Este período apresenta outra agravante, pois embora os recorrentes aleguem que não houve desrespeito ao princípio contributivo, arguindo que

[8] Que, dentre outras disposições, instituiu a Gratificação por Plantão ao Professor de Ensino Superior das IES que realizar plantões nas especialidades profissionais de Bioquímico, Cirurgião Dentista, Médico e Médico Veterinário

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

não foi computada a gratificação no período de maio de 1999 a agosto de 2006, a análise das certidões acostadas aos autos na peça 14 demonstram que a referida gratificação constou para efeito de cálculo nas aposentadorias sem a respectiva contribuição.

Quanto ao período posterior à publicação do Decreto Estadual 7.154/2006[9]:

- A análise do referido Decreto demonstra a incidência de contribuição previdenciária sobre a Gratificação de Plantão para fins de **cálculo dos proventos das aposentadorias previstas no art. 40 da Constituição Federal e art. 2.º da Emenda Constitucional nº 41/03;**
- O objeto da presente Tomada de Contas Extraordinária, por outro lado, trata da Gratificação de Plantão Docente aos proventos de aposentadoria **concedidas com base nos artigos 6º[10] e 6º-A[11] da EC nº 41/2003 e no art. 3º[12] da EC nº 47/2005**;
- Portanto, a gratificação de plantão deveria ser considerada para fins de cálculo da média aritmética simples das maiores remunerações ou subsídios, quando a aposentadoria for concedida com base no art. 40 da CF ou no art. 2º da EC nº 41/03 e não em casos de aposentação com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria.

Destarte, ao tratar do princípio da legalidade no direito previdenciário é essencial que haja previsão legal específica quanto à incorporação de determinada verba transitória sobre as quais deverá incidir a respectiva contribuição previdenciária.

---

[9] O referido Decreto estabelece que:
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. [...] § 8º Para fins do disposto no caput deste artigo, consideram-se como vantagens inerentes ao cargo efetivo, as descritas a seguir: [...] XIII - Professor de Ensino Superior: vencimento, Adicional por Tempo de Serviço, Adicional de Titulação e Gratificação de Plantão, condicionadas à sua percepção;

[10] **Art. 6º** Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda **poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria**, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições: [...]
no cargo em que se der a aposentadoria.

[11] **Art. 6º-A.** O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 70, de 2012) [...]

[12] **Art. 3º** Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 **poderá aposentar-se com proventos integrais,** desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições: [...]

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

Uma vez apresentado todo o quadro fático e verificada a ausência de previsão legal quanto à incorporação de Gratificação de Plantão Docente nos proventos de aposentadoria ora analisados, bem como a ausência de contribuição em alguns períodos anteriormente destacados, esta 4ª Procuradoria de Contas opina pelo **não provimento** do Recurso de Revista, entendendo pela manutenção do Acórdão nº 1290/23 – STP por seus próprios fundamentos (peça 68). (Peça 90, grifos no original.)

De início, este *Parquet* identificou um equívoco na análise das **certidões expedidas na peça 14**. Com relação ao **período de maio de 1999 a agosto de 2006**, verifica-se que de fato não foi computada Gratificação de Plantão Docente (GPD) para fins de cálculo da contribuição previdenciária.

Explica-se.

A unidade técnica havia apontado algumas certidões em que houve o cômputo da gratificação conforme se verifica no item 2.5 da Informação nº 11/23 (peça 89). Todavia, foram anexadas certidões em duplicidade de alguns servidores, sendo que a certidão utilizada como base para o cálculo não contém o valor da gratificação no período de 1999 a 2006.

Como exemplo, com relação ao servidor Odilon Vidotto (peça 14):
[...]

A mesma situação ocorre com os servidores:

(i) Janeth Satie Ito Ono – páginas 21 e 22;
(ii) Francisco Eugenio Alves de Souza – páginas 25 e 26;
(iii) Eurico Shigeru Komatsu – páginas 28, 29 e 30;
(iv) Egidio Tesser – páginas 32 e 33.

Nesse caso, apenas a certidão da servidora Ana Maria Bonametti apresenta o cômputo da gratificação do período em comento (página 49):
[...]

À vista disso, em tese, a entidade tem razão ao afirmar que o período de maio de 1999 a agosto de 2006 não foi considerado nos cálculos da gratificação, com exceção da servidora Ana Maria Bonametti.

De qualquer forma, o que se discute neste feito é a **impossibilidade de incorporação da verba transitória sem expressa previsão legal e contribuição previdenciária**, como já elucidado no parecer ministerial (peça 90), motivo pelo qual reitera-se que os cálculos permanecem incorretos.

Com relação à última manifestação da entidade, sobre suposta convalidação por meio de nova lei publicada, este Ministério Público de Contas acompanha integralmente as considerações levantadas pela 7ª ICE, tendo em vista que o presente processo trata das aposentadorias concedidas, com proventos integrais, com base nos arts. 6º ou 6º-A da Emenda nº 41/2003 ou no art. 3º da Emenda nº 47/2005, cuja incorporação da Gratificação de Plantão Docente (GPD) aos proventos não possui autorização legislativa e/ou contribuição previdenciária nos períodos apurados.

O art. 17, parágrafo único, da Lei Estadual nº 21.852/2023, por sua vez, dispõe sobre a possibilidade de incorporação da Gratificação de Plantão Docente (GPD) e da Gratificação de Plantão Docente de Sobreaviso (GPS)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

> na base de cálculo dos proventos de aposentadorias concedidas através da Lei Complementar nº 233/21, ou seja, o dispositivo legal é dissonante do assunto tratado neste processo.
>
> Além disso, o erro grosseiro identificado nestes autos decorre da assinatura de documentos para a incorporação, sem base legal, da GPD aos proventos de aposentadoria, contabilizando horas de plantão realizadas antes mesmo da criação da referida verba pela Lei Estadual nº 12.457/99.
>
> Diante do exposto, este Ministério Público de Contas **ratifica o seu parecer anterior (peça 90), e reitera que a decisão deve ser mantida na sua integralidade.** (Peça 96, grifos no original.)

Com efeito, entendo que assiste razão às manifestações da inspetoria e do órgão ministerial.

O exame dos autos evidencia inclusive que, desde o início do processo, as análises realizadas pela 7ª Inspetoria de Controle Externo sobre o caso foram sempre claras, técnicas, detalhadas e acertadas, integralmente embasadas na legislação aplicável e na jurisprudência deste Tribunal e dos tribunais superiores, de modo que adoto seus fundamentos como razões de decidir.

Assim, as razões aduzidas no recurso de revista não conduzem ao seu provimento.

Dois dos achados de fiscalização julgados procedentes na decisão recorrida consistem na "ofensa ao princípio da legalidade ante a incorporação de gratificação aos proventos de aposentadoria sem previsão legal" e na "ofensa ao princípio da legalidade ante à decisão administrativa de incorporar a gratificação aos proventos, quando a matéria é reservada à lei" (peça 68, p. 7-8, grifos nossos). Ou seja, a ausência de previsão legal para a incorporação da gratificação de plantão docente aos proventos de aposentadoria é precisamente um dos fatores que caracteriza a ilegalidade. Logo, não há de se falar em *lacuna normativa* propriamente dita, argumento dos recorrentes, mas simplesmente na ausência de previsão legal que legitimasse a dita incorporação, o que impedia a sua implementação por ato administrativo.

A peça recursal inclusive reconhece que "a instituição legal do plantão-docente somente ocorreu por meio da Lei estadual 12.457/1999, cujo diploma não qualificou a natureza precisa da atividade, razão pela qual a Universidade deixou de tributar a vantagem para fins previdenciários" a partir de então (grifo nosso). Há de se concluir, portanto, que no período imediatamente anterior à referida lei, no qual

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

também não havia definição normativa da “natureza precisa da atividade”, igualmente a incorporação era indevida. A circunstância de que, na elaboração da normatização da época, “não se deu atenção às especificidades e necessidades dos serviços prestados pelas Universidades” (peça 71, p. 10) pode ser passível de críticas, mas não torna legítima a incorporação. Ademais, o § 9º do artigo 201 da Constituição Federal, invocado no recurso, assegura a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência social, mas não resulta em direito adquirido a regime jurídico face às modificações historicamente ocorridas na UEL, como bem esclarece a 7ª Inspetoria (peça 89, p. 12-13).

Já a necessidade da contínua (ininterrupta) execução do plantão docente (em razão da sua essencialidade) – outro argumento recursal – não se inclui na matéria em discussão nos autos, circunscrita à incorporação da gratificação aos proventos de aposentadoria, não abrangendo o desempenho de atividades pelo servidor em atividade e à sua remuneração.

Por sua vez, a incidência de contribuição previdenciária não prevista legalmente sobre a gratificação não legitima a sua incorporação aos proventos de aposentadoria, conforme deriva do Prejulgado 7 deste Tribunal de Contas (Acórdãos 1638/08 e 3155/14 do Tribunal Pleno):

> ACORDAM
> OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade em:
> [...]
> (ii) fixar, neste Prejulgado, as premissas postas no item 3.2 da conclusão do Parecer n. 13928/12 da Diretoria Jurídica, as quais terão aplicabilidade, no que couber, a todos os jurisdicionados:
> - pela necessidade de edição de lei no 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 compõem a remuneração no cargo efetivo e a proporcionalização das verbas de natureza transitórias, se for o caso, sobre as quais incidiu contribuição previdenciária;
> - os cálculos de 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;
> [...]
> Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

> Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, MICHAEL RICHARD REINER.
> Sala das Sessões, 15 de maio de 2014 – Sessão nº 16

No mesmo sentido se apresenta a tese com repercussão geral do STF para o Tema 1082:

> Tema 1082:
> Direito à integralidade no pagamento de gratificação de desempenho de natureza *pro labore faciendo* recebida em atividade por servidor que se aposentou no regime do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/05.
> Tese:
> As gratificações de natureza *pro labore faciendo* são incorporadas à aposentadoria conforme as normas de regência de cada uma delas, não caracterizando ofensa ao direito à integralidade a incorporação em valor inferior ao da última remuneração recebida em atividade por servidor que se aposentou nos termos do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005.

O fato de dois entes distintos, integrantes da Administração Pública, terem um mesmo entendimento sobre determinada questão jurídica – no caso, a UEL e a PARANAPREVIDÊNCIA, como destaca a peça recursal – não afasta, por si só, a caracterização do erro grosseiro. Cada um dos entes e dos agentes envolvidos no procedimento de aposentadoria age no exercício de suas competências específicas. O acórdão recorrido considerou que houve erro grosseiro de agentes da UEL “pois computaram horas de plantão realizadas antes da criação da própria verba de GPD pela Lei Estadual n.º 12.457/1999 e sobre as quais não houve incidência de contribuição previdenciária no período de 1999 a 2006 (Decreto n.º 7154/2006)”. Com efeito, independentemente dos atos praticadas pela PARANAPREVIDÊNCIA (ente ao qual o acórdão recorrido também endereçou determinação, aliás), os agentes da UEL agiram em claro desacordo com as normas de regência, como evidencia a 7ª ICE (peça 89, p. 18-19). Como exposto no presente voto, a ausência de previsão legal que possibilitasse a incorporação da gratificação aos proventos de aposentadoria impedia que ela fosse realizada, independentemente de os agentes da UEL e da PARANAPREVIDÊNCIA eventualmente considerarem, de boa-fé, injustificado que a remuneração por um serviço essencial efetivamente prestado pelo servidor em atividade não fosse estendida na sua aposentação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

Quanto ao erro grosseiro no cômputo de horas de plantão sobre as quais não houve incidência de contribuição previdenciária no período de 1999 a 2006, com ofensa ao princípio contributivo, a instrução técnica proferida na fase recursal destaca a existência, nos autos, de certidões expedidas pela UEL evidenciando que plantões realizados nesse período foram, com efeito, indevidamente levados em consideração pela universidade (peça 89, p. 15).

Por fim, relativamente às razões recursais adicionais, apresentadas pelos recorrentes na petição à peça 92, também acolho o opinativo técnico (peça 95), o qual demonstra, mais uma vez de forma minudente e acertada, a confirmação da procedência da tomada de contas extraordinária, nos termos do acórdão originário, evidenciando que a superveniente Lei Estadual 21.852/2023[13] não se aplica às aposentadorias como aquelas sobre as quais versam os presentes autos, concedidas com base nas regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005. A nova lei também não se aplica às aposentadorias ora tratadas por razões temporais e de ausência de contribuição previdenciária, devidamente detalhadas na Instrução 17/24, já transcritas neste voto e às quais remeto.

Diante do exposto, **VOTO** pelo **desprovimento** do recurso de revista.

Após o trânsito em julgado, encaminhe-se à Diretoria de Protocolo, para que os autos originários (68160/22) voltem a tramitar como principais, com a subsequente remessa dos autos ao relator competente para a execução, nos termos do artigo 32, § 3º, do Regimento Interno.

VOTO DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

(Voto acolhido)

Trata-se de recurso de revista (peça 71) interposto pela UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA, representada pela senhora MARTA REGINA GIMENEZ FAVARO, e pelos senhores LEANDRO RICARDO ALTIMARI,

[13] **Súmula:** Altera dispositivos da Lei nº 11.713, de 7 de maio de 1997, que dispõe sobre as Carreiras do Pessoal Docente e Técnico-Administrativo das Instituições de Ensino Superior do Estado do

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

ITAMAR ANDRÉ RODRIGUES DO NASCIMENTO, WALDIR FERREIRA e SIDNEY RODRIGUES DE OLIVEIRA em face do Acórdão 1290/23 do Tribunal Pleno (peça 68), que versa sobre irregularidades na incorporação de Gratificação de Plantão Docente (GPD) aos proventos dos servidores públicos da Universidade Estadual de Londrina (UEL).

O voto do eminente Relator acompanhou o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público do Tribunal de Contas, tendo a seguinte ementa:

> Recurso de revista em tomada de contas extraordinária. Irregularidades na incorporação de Gratificação de Plantão Docente (GPD) aos proventos de aposentadoria de servidores públicos, sem contribuição previdenciária e sem base legal. Desprovimento.

Além da divergência que apresento, traço meu entendimento quanto ao método de análise da Tomada de Contas Extraordinária, cujo escopo direciona para apontamentos, como neste caso, de equívocos lançados quando da análise de documentos juntados e de legislações aventadas.

Em relação aos documentos, transcrevo trecho do Parecer n.º 567/24 – 3PC, da lavra da eminente Procuradora Eliza Ana Zenedin Kondo Langner (peça 96):

> De início, este Parquet identificou um equívoco na análise das certidões expedidas na peça 14. Com relação ao período de maio de 1999 a agosto de 2006, verifica-se que de fato não foi computada Gratificação de Plantão Docente (GPD) para fins de cálculo da contribuição previdenciária. Explica-se. A unidade técnica havia apontado algumas certidões em que houve o cômputo da gratificação conforme se verifica no item 2.5 da Informação nº 11/23 (peça 89). Todavia, foram anexadas certidões em duplicidade de alguns servidores, sendo que a certidão utilizada como base para o cálculo não contém o valor da gratificação no período de 1999 a 2006. Como exemplo, com relação ao servidor Odilon Vidotto (peça 14): (...).
> A mesma situação ocorre com os servidores: (i) Janeth Satie Ito Ono – páginas 21 e 22; (ii) Francisco Eugenio Alves de Souza – páginas 25 e 26; (iii) Eurico Shigeru Komatsu – páginas 28, 29 e 30; (iv) Egidio Tesser – páginas 32 e 33. Nesse caso, apenas a certidão da servidora Ana Maria Bonametti apresenta o cômputo da gratificação do período em comento (página 49): (...).

Paraná, dispõe sobre o Plantão Docente e Plantão Docente de Sobreaviso no âmbito das Universidades Estaduais do Estado do Paraná, e dá outras providências.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

De qualquer forma, o que se discute neste processo é o direito à incorporação da Gratificação de Plantão Docente (GPD) ao cálculo dos proventos de aposentadoria dos docentes da Universidade Estadual de Londrina, razão pela qual é necessário discorrer brevemente sobre o assunto.

A Lei n.º 14.825/05, que alterou a Lei n.º 11.713/1997 e posteriormente foi alterada pela Lei n.º 18.387/14, regulamentou questões pertinentes aos integrantes do quadro do magistério do ensino superior e disciplinou a verba intitulada Gratificação de Plantão ao Docente (GPD), instituída pela Lei n.º 12457/99.

Não há, a teor das citadas leis, qualquer menção à incorporação de tal verba transitória aos proventos de aposentadoria ou à autorização para desconto previdenciário sobre a verba, razão pela qual há alguns requerimentos em trâmite neste Tribunal questionando o fundamento legal para a inclusão da verba no cálculo do benefício.

Em manifestações anteriores emitidas em casos semelhantes, observou-se que o entendimento deste Tribunal em relação aos requisitos para a incorporação de verbas transitórias foi delineado pelo Prejulgado n.º 7, retificado pelo Acórdão n.º 3155/14 – Pleno, do qual se destaca:

> [...] fixar, neste Prejulgado, as premissas postas no item 3.2 da conclusão do Parecer n. 13928/12 da Diretoria Jurídica, as quais terão aplicabilidade, no que couber, a todos os jurisdicionados: - pela necessidade de edição de lei no 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 compõem a remuneração no cargo efetivo e a proporcionalização das verbas de natureza transitórias, se for o caso, sobre as quais incidiu contribuição previdenciária;
> Os cálculos de 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;

Cabe destacar que nenhuma das referidas leis que disciplinam a Carreira do Pessoal Docente e Técnico-Administrativo das Instituições de Ensino Superior do Estado do Paraná e instituem a referida gratificação autoriza a incorporação aos proventos das verbas transitórias percebidas, tampouco determinam que sobre a percepção da verba deve incidir desconto previdenciário.

Vale observar que o Governador do Estado do Paraná, a fim de regulamentar, entre outros dispositivos, o disposto no artigo 6º da Emenda

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

Constitucional n.º 41/03 e no art. 3º da Emenda Constitucional n.º 47/05, bem como "considerando a necessidade de definir as vantagens inerentes ao cargo efetivo e as regras dos cálculos dos proventos", editou o Decreto n.º 7154/06 que dispõe, em seu artigo 2º:

> Art. 2º Os proventos de aposentadoria referidos no artigo 6º da Emenda Constitucional n. 41/03 e no artigo 3º da Emenda Constitucional n. 47/05 serão calculados com base na remuneração do cargo efetivo do servidor.
> § 1º As vantagens remuneratórias percebidas em caráter eventual e/ou transitórias serão incorporadas proporcionalmente ao seu tempo de contribuição para efeito de cálculo dos proventos.

Com base nesse raciocínio, a conjugação do artigo 2º do Decreto n.º 7154/06 com o artigo 54, *caput*, da Lei 12398/98 (na redação vigente até sua revogação pela Lei Complementar n.º 233 /21) é suficiente para atender à exigência de que trata o Acórdão n.º 3155/14 – Pleno acerca da necessidade de legislação dos entes tratando da incorporação de verbas de natureza transitórias aos proventos, sobre as quais incidiu contribuição previdenciária, desde que devidamente proporcionalizadas, a exemplos dos seguintes processos: 642560/18, 244529/21, 460180/19, 117434/20, 554214/19, entre outros, que tiveram pareceres favoráveis do Ministério Público do Tribunal de Contas e decisão final pelo registro das inativações.

Ocorre, não obstante, que, revendo as questões da incorporação das verbas transitórias e da necessidade de lei específica autorizando a incorporação e o desconto previdenciário sobre a verba, novas ponderações devem ser feitas.

Desde logo cabe destacar que a Lei Estadual n.º 12398/98 – que, em seu artigo 54, prevê que os proventos das aposentadorias seriam calculados com base na remuneração sobre a qual teria incidido desconto previdenciário – trata das aposentadorias referidas naquela lei, o que, por si só, exclui qualquer inativação cujo fundamento legal tenha sido posterior, a exemplo das inativações com base nas regras de transição das emendas constitucionais n.º 41/03 e n.º 47/05, que tratam de casos excepcionais sequer existentes na época da publicação da Lei Estadual n.º 12398/98.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

Esse, porém, não é o único motivo pelo qual entende-se que a Lei Estadual n.º 12398/98 não serve para fundamentar a incorporação da verba transitória aos proventos.

Mencionada lei trata da instituição e regulamentação do Sistema de Seguridade Funcional do Estado do Paraná – e não da criação de cargos, verbas e remuneração dos servidores públicos –, razão pela qual não pode ser utilizada em substituição a uma lei específica para criação de verba e regulamentação sobre a necessidade de incidência da contribuição previdenciária e eventual incorporação da verba aos proventos de inatividade.

Some-se a esses argumentos o fato de a referida lei estadual se apresentar manifestamente contrária ao Acórdão 3155/14 – Pleno, que determinou a necessidade de edição de lei específica tratando da forma de incorporação de verbas aos proventos e à decisão proferida em sede de repercussão geral pelo STF no Tema 1082, na qual consolidou-se o entendimento de que a incorporação das gratificações de natureza *pro labore faciendo* à aposentadoria deve ocorrer de acordo com as normas de regência de cada uma delas. Ou seja: tanto este Tribunal de Contas quanto a Suprema Corte afastam a possibilidade de incorporação quando inexiste lei tratando especificamente da possibilidade de incorporação da verba.

Por último, cabe observar que, caso se permita que a verba transitória seja incorporada tão somente com fundamento na Lei Estadual n.º 12398/98, um equívoco seria cometido, uma vez que a incorporação aos proventos terá como motivação – em primeira ordem – o desconto previdenciário efetuado a bel prazer do administrador, e não de acordo com a previsão expressa em lei autorizando a incorporação.

É sabido que o acessório segue o principal, de modo que o fundamento para o cálculo dos proventos – o principal, portanto – deve ter expressa previsão em lei para a incorporação, sendo o desconto previdenciário a consequência natural – acessório – da previsão de incorporação, e não o contrário.

Vale lembrar que toda e qualquer despesa relacionada à folha de pagamento do servidor deve, necessariamente, estar previamente prevista em lei, de forma que o que deve constar expressamente em lei é, de fato, a autorização para que a verba seja incorporada aos proventos do servidor – sendo o desconto

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

previdenciário sobre a verba, tão somente, um requisito para que seja dado cumprimento à lei que autorizou a incorporação. Em outras palavras, de nada vale a autorização para o desconto previdenciário se não houver previamente uma lei específica autorizando a incorporação da verba aos proventos.

O que vem ocorrendo, infelizmente, é o contrário. O desconto previdenciário sobre a verba tem sido suficiente para que o ente dispense a necessidade de legislação específica tratando da incorporação – ou seja, a remuneração do servidor inativo está sendo composta de verbas sem previsão legal.

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, vale frisar que o Decreto Estadual n.º 7154/06 não visou a regulamentar a Lei n.º 12.398/98 e nem a autorizar a incorporação das verbas transitórias, mas, sim, tratou de regulamentar eventual lei que, de forma específica, já tenha criado uma verba e autorizado sua incorporação. Ou seja, havendo previsão expressa em lei sobre a incorporação de uma verba, utiliza-se o Decreto Estadual n.º 7154/06 para que seja efetuado o desconto previdenciário sobre a verba e para que o cálculo da incorporação seja feito com base na proporcionalidade do tempo de contribuição, nos seguintes termos: “As vantagens remuneratórias percebidas em caráter eventual e/ou transitórias serão incorporadas proporcionalmente ao seu tempo de contribuição para efeito de cálculo dos proventos”. Mencionado decreto apenas formaliza a necessidade de que a incorporação, quando previamente autorizada em lei, se dê de forma proporcional ao tempo de contribuição.

Por todo o exposto, considerando que no presente caso inexiste lei prévia autorizando a incorporação da verba transitória, “Gratificação de Plantão ao Docente”, e que o desconto previdenciário incidente sobre a verba não faz as vezes e não possui o condão de dispensar a expressa previsão em lei para que referida verba componha os proventos de inatividade, tem-se que nenhum benefício ou vantagem poderá ser pago sem a devida fonte de custeio – e, de outro viés, presente a correspondente fonte de custeio, o benefício deverá ser estendido. Em suma, não há contribuição sem benefício, e benefício sem contribuição. Nesse passo, o artigo 54 da Lei Estadual n.º 12.398/98, revogado pela Lei Complementar 233 de 10/3/2021, dispunha que:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

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

Assim, em atenção ao disposto no cálculo dos proventos, a lei exige que a remuneração sobre a qual ocorreu a incidência da contribuição previdenciária tenha ocorrido por pelo menos 60 meses imediatamente anteriores à data do requerimento de inativação ou pensão, sendo certificada pelo órgão de origem do servidor.

E aqui cabe destacar que, no ano de 2006, a Administração estadual editou e publicou o Decreto n.º 7154, com vistas a disciplinar as vantagens remuneratórias e a respectiva incidência da contribuição previdenciária, e, dentre elas, encontra-se a Gratificação de Plantão docente, considerando as novas regras de aposentadorias das emendas constitucionais n.º 41/03 e n.º 47/05.

Desse modo, pelas regras de transição previstas nas emendas constitucionais, o cálculo dos proventos fixado pelo decreto estadual ocorre pela média ou com base na remuneração do cargo efetivo, com a incorporação proporcional das gratificações eventuais e transitórias, em atenção à contribuição previdenciária.

Também é importante destacar que a incorporação da vantagem transitória e eventual ocorre de forma proporcional, em respeito ao princípio contributivo, sob pena de distorções e injustiças à luz da regra custo/benefício, conforme dispõe o artigo 2º, § 1º, do referido decreto.

Logo, levando-se em conta o critério da proporcionalidade para o pagamento das vantagens transitórias nos proventos, não cabe qualquer limitação temporal para efeito de cálculo, sob pena de não albergar o período recebido antes da Lei n.º 10.219/92, referente ao contrato celetista, pois, se comprovado pelas certidões do órgão de origem do servidor que ocorreu à incidência de contribuição –

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

ainda que para o INSS –, a compensação previdenciária entre os regimes será efetivada nos termos do artigo 201, §9º da Constituição da República.

A questão da consideração no cálculo a contribuição previdenciária descontada do servidor em favor do INSS, antes da implantação do regime jurídico único, já foi discutida no Acordão n.º 3155/14 deste Tribunal. Portanto, atualmente, com base no artigo 54 da Lei 12.398/98 e no Decreto n.º 7154/06, todos os períodos contributivos são considerados para efeito de cálculo da gratificação de plantão.

Após o referido processo, sobreveio decisão deste Tribunal de Contas determinando que "o ente previdenciário estadual providencie e publique novo ato de inativação, desconsiderando-se a gratificação de plantão de docentes – GPD do cálculo dos proventos".

No entanto, primeiramente, chama à atenção o fato de este Tribunal de Contas, alterando sua compreensão sobre o disposto na Lei n.º 12.398/98 e no Decreto n.º 7.154/2016, aplicar a nova interpretação a ato de aposentadoria a ela anterior, gerando notória insegurança jurídica e tratamento não isonômico, pois anteriormente se validava a incorporação da GPD aos proventos de aposentadoria de outros servidores estaduais.

E, com base nesse raciocínio, as decisões proferidas consideravam que a conjugação do artigo 2º do Decreto n.º 7154/06, com o artigo 54, *caput*, da Lei n.º 12398/98 (na redação vigente até sua revogação pela Lei Complementar n.º 233/21) era suficiente para atender à exigência fixada no Acórdão n.º 3155/14 – Pleno acerca da necessidade de legislação tratando da incorporação de verbas de natureza transitórias aos proventos, sobre as quais incidiu contribuição previdenciária, desde que devidamente proporcionalizadas – a exemplo dos processos 642560/18, 244529/21, 460180/19, 117434/20, 554214/19, entre outros, que tiveram pareceres favoráveis do Ministério Público de Contas e decisão final pelo registro das inativações.

Esse fundamento, a rigor, já seria suficiente para a concessão da aposentadoria, em razão do disposto no artigo 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto n.º 4.657/42), nestes termos:

> Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

> gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.
> Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Note-se que a questão da incorporação da GPD aos proventos de aposentadoria, constante das datas questionadas pela 7ª Inspetoria de Controle Externo, está de acordo com a orientação adotada pela Paranaprevidência. Orientação essa, aliás, que vinha sendo validada por este Tribunal, com base em interpretação então conferida ao artigo 2º do Decreto Estadual n.º 7.154/06 e ao artigo 54 da Lei n.º 12.398/98.

De modo que, tratando-se de prestações de natureza previdenciária, a segurança jurídica positivada no artigo 24 da LINDB ganha especial relevância, porquanto o planejamento do servidor público leva em consideração o panorama legal e a respectiva interpretação da Administração Pública.

Ora, se o Decreto Estadual que vinha embasando a incorporação da GPD nos proventos dos servidores estaduais foi editado em 2006, não é lícito que anos mais tarde – em 2024 – pretenda-se aplicar à Universidade interpretação nitidamente prejudicial, sem que tenha sido oportunizada, ao longo de todo esse período, a adoção de medidas para a resolução da problemática.

Portanto, sem aqui analisar o acerto (ou não) da nova interpretação dada ao tema por este Tribunal de Contas, principalmente do prejulgado editado recentemente, julgo ilegal sua aplicação aos representados, por entender como plenamente constituída a situação jurídica dos docentes antes da revisão interpretativa operada na esfera controladora (artigo 24 da LINDB).

Não fosse suficiente esse fundamento, é necessária a observância da Lei Estadual n.º 21.852/23, que modifica substancialmente o panorama jurídico. Especificamente quanto à GPD, a nova lei assim estabelece em seu artigo 17:

> Art. 17. Os valores pagos a título de Gratificação de Plantão Docente - GPD e de Gratificação de Plantão Docente de Sobreaviso - GPS não comporão base de cálculo para fins previdenciários.
> Parágrafo único. Os recolhimentos previdenciários, realizados sobre as vantagens de que trata o caput deste artigo, até a data de publicação desta Lei, ficarão assegurados para fins de cálculo da média das remunerações adotadas como base para contribuições ao regime próprio de previdência.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

Por seu turno, o artigo 15 da Lei Complementar Estadual n.º 233/21 assegura a utilização das remunerações adotadas como base para contribuições ao Regime Próprio de Previdência Social, tornando inequívoco o direito à utilização da GPD no cálculo dos respectivos proventos.

Diante do exposto, divergindo respeitosamente do eminente Relator, voto pelo **provimento do recurso de revista**, ante o reconhecimento pelo legislador estadual, em norma posterior e específica, do direito ao cômputo do GPD no cálculo dos proventos de aposentadoria, à vista das contribuições previdenciárias vertidas até 15/12/2023 (Lei n.º 21.852/23) – alteração legislativa que corrobora, destaco, a interpretação do § 1º do artigo 2º do Decreto Estadual n.º 7.154/06, no sentido de estar legalmente amparada a incorporação da gratificação de plantão de professores universitários aos proventos de aposentadoria, em conformidade com decisão proferida no âmbito do Mandado de Segurança n.º 0085638-77.2023.8.16.0000, já transitada em julgado –, **de modo a tornar insubsistentes as multas aplicadas e as determinações objeto da decisão impugnada**.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, reunidos em sessão plenária:

1) **por unanimidade**, nos termos do voto do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, **conhecer do recurso de revista**; e

2) **por voto de desempate do Presidente**, nos termos do voto do Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, **dar provimento ao recurso, de modo a tornar insubsistentes as multas e as determinações objeto do Acórdão n.º 1290/23 – Pleno**.

Acompanharam o voto vencedor do Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Conselheiro Presidente FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (voto de desempate).

Os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e AUGUSTINHO ZUCCHI votaram pelo desprovimento do recurso de revista (voto não acolhido nessa parte).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K

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

Plenário Virtual, 5 de dezembro de 2024 – Sessão Virtual n.º 23.

SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA
Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFD.S83K