



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º: 576715/23
ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ARAUCÁRIA
RESPONSÁVEL: HISSAM HUSSEIN DEHAINI
INTERESSADA: LIZ MIE ABE
RELATOR: SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

ACÓRDÃO N.º 1329/24 – PRIMEIRA CÂMARA

EMENTA

1) Aposentadoria. Município de Araucária. Incorporação aos proventos de valores referentes a “décimo terceiro salário”. Inclusão vedada por este Tribunal, nos termos do Prejulgado n.º 23.

2) Constatação de que, desde a fixação de tal tese de prejulgado – em 2017 –, houve **significativas alterações no contexto jurisprudencial-normativo a respeito da matéria:**

2.1) **Análise do Tema 163 pelo Supremo Tribunal Federal, em 2018, acerca da incorporação aos proventos de verbas sobre as quais há desconto previdenciário.** Consolidação da tese de que “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”. Possível conclusão, a partir do exame de determinadas premissas expostas no acórdão do Supremo Tribunal Federal, de que deve ser considerada no cálculo dos proventos toda verba sobre a qual houve contribuição previdenciária – inclusive o décimo terceiro salário.

2.2) **Promulgação, em 2019, da Emenda Constitucional n.º 103,** pela qual foi reformado o sistema de previdência social brasileiro – promovendo-se, em especial quanto aos regimes próprios de previdência social, desconstitucionalização de diversos temas. **Edição de ato infralegal – Portaria n.º 1.467/22 do Ministério do Trabalho e Previdência – regulamentando a inclusão do décimo terceiro salário no cálculo da média dos proventos de aposentadorias de servidores públicos.**

3) **Necessidade de o Tribunal, diante do novo cenário, reanalisar a**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

questão. Rediscussão que se justifica mesmo sem eventual reforma do prejulgado: avaliação de que o pronunciamento expresso do Plenário acerca do tema conferiria maior segurança jurídica ao jurisdicionado, evitando-se situações como a verificada neste processo – no qual o Município invocou a aludida Portaria n.º 1.467/22 do Ministério do Trabalho e Previdência como fundamento para a inclusão do décimo terceiro no cálculo do benefício.

4) **Submissão de proposta ao Tribunal Pleno para a reabertura da discussão da matéria objeto do Prejulgado n.º 23.**

RELATÓRIO

Trata-se da aposentadoria da senhora LIZ MIE ABE, Médica Clínica Geral do Município de Araucária.

Em sua análise, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão identificou que valores relativos a “décimo terceiro salário” foram incluídos no cálculo da média dos proventos, o que contraria o Prejulgado n.º 23 deste Tribunal (peça 16). Ressalvando manifestação anterior pela necessidade de rediscussão do prejulgado¹ – considerando entendimento recente do Supremo Tribunal Federal que permitiria tal incorporação² –, a unidade técnica opinou pela realização de diligência para que o Município de Araucária retifique o benefício, de modo a excluir do cálculo as quantias questionadas.

Transcrevo trecho da instrução:

Conforme resposta apresentada no SGA, foi esclarecido, por meio do Ofício n.º 216/2023 – FPMA, que a divergência entre a média calculada pelo SIAP e aquela encontrada pela Entidade de Origem decorre da metodologia de cálculo adotada, uma vez que a Origem, considerando o disposto no Anexo II da Portaria n.º 1.467/2022, entendeu ser devida a inclusão do décimo terceiro salário ou gratificação natalina no cálculo da média. O SIAP, por sua vez, não admite esta inclusão, parametrização que decorre do Prejulgado n.º 23, publicado no DETC n.º 1617 de 21/06/2017.

Importa observar que esta Coordenadoria já se manifestou pela possibilidade de realização do cálculo na forma pretendida pela Entidade de Origem no Processo n.º 81864/22, por meio da Instrução n.º 7872/23-CAGE, com a consequente necessidade de reforma do Prejulgado n.º 23.

¹ Instrução n.º 7872/23 – CAGE (processo n.º 81864/22, relatado pelo ilustre Conselheiro Substituto Lívio Fabiano Sotero Costa).

² Tema 163 de Repercussão Geral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ocorre que, da análise daqueles autos, salvo melhor juízo, tal proposta restou tacitamente rejeitada.

Desse modo, e tendo-se em vista a inexistência de manifestação expressa acerca do sugerido pelo setor técnico naquele expediente, mas diante do aparente repúdio ao proposto, opta-se pela processualização destes autos, opinando-se pela realização de diligência a fim de que a Entidade de Origem adeque seu cálculo ao Prejulgado n.º 23, excluindo o décimo terceiro salário do cálculo da média [páginas 5 e 6 da peça 16].

O Ministério Público de Contas endossou a sugestão da Coordenadoria (peça 19).

Esse, o relatório.

VOTO

A desconsideração de valores referentes a décimo terceiro salário para o cálculo do benefício fundamenta-se no Prejulgado n.º 23 deste Tribunal de Contas, pelo qual foi firmada a seguinte tese:

Inclusão do décimo terceiro salário no cômputo da média das remunerações para o cálculo dos proventos de aposentadoria. O décimo terceiro salário não integra a base de cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo, sendo inconstitucional interpretação em sentido diverso. Eficácia da decisão. Princípio da segurança jurídica. Efeitos *ex nunc* [destaque].

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, no entanto, em análise do processo n.º 81864/22 (à qual a unidade remete na instrução deste processo) – que também tratou da inclusão de décimo terceiro salário no benefício de aposentadoria –, argumentou que **houve relevantes alterações no contexto jurisprudencial-normativo desde a enunciação da tese de prejulgado, o que importaria a rediscussão da matéria**³.

A unidade técnica apontou dois fatos que permitiriam tal conclusão: a

³ As observações da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, todavia, acabaram não sendo avaliadas na ocasião: após a reelaboração do cálculo dos proventos pela entidade (excluindo-se os valores correspondentes ao décimo terceiro salário), o novo ato concessivo, examinado pela Coordenadoria de Gestão Estadual (que não retomou a discussão quanto à possibilidade da inclusão do décimo terceiro salário), foi considerado legal nos termos da Decisão Definitiva Monocrática n.º 56/23 – GALFSC.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal no âmbito do Tema 163⁴ – acerca da incidência de contribuição previdenciária sobre verbas incorporáveis aos proventos – e a edição da Portaria n.º 1.467/22 do Ministério do Trabalho e Previdência⁵ – sobre a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social.

Em relação ao Tema 163, destaca-se que o Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que **“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”. A fixação de determinadas premissas na fundamentação do acórdão pelo qual foi aprovada a tese – como a de que *“a dimensão contributiva do sistema é incompatível com a cobrança de contribuição previdenciária sem que se confira ao segurado qualquer benefício, efetivo ou potencial”* – poderia implicar, em princípio, a necessidade de incorporar ao benefício toda verba sobre a qual incidiu contribuição previdenciária, inclusive o décimo terceiro salário.

Transcrevo a análise da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão sobre a matéria (peça 16 dos autos n.º 81864/22):

Em primeiro lugar, em 2018, foi proferida decisão pelo STF no Tema 163 da repercussão geral, tendo como *leading case* o Recurso Extraordinário nº 593.068.

Tratou o Recurso Extraordinário nº 593.068 de pleito de servidora pública que pretendia afastar o recolhimento de contribuição previdenciária sobre o terço de férias, adicionais por serviços extraordinários, por insalubridade e outras verbas de caráter transitório, além de restituição dos valores supostamente recolhidos de forma indevida, atacando-se decisão da Segunda Turma Recursal da Seção Judiciária do Estado de Santa Catarina que entendeu pela possibilidade de recolhimento de contribuição previdenciária sobre tais vantagens, mesmo quando não incorporáveis.

Segundo restou fixado no voto do Relator, a questão constitucional a ser resolvida consistiria *“na incidência, ou não, de contribuição previdenciária sobre verbas percebidas por servidores públicos que não sejam incorporáveis aos seus proventos de aposentadoria. Cuida-*

⁴ Assim descrito: “Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 40, §§ 2º e 12; 150, IV; 195, § 5º; e 201, § 11, da Constituição Federal, a constitucionalidade, ou não, da exigibilidade de contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias, a gratificação natalina, os serviços extraordinários, o adicional noturno e o adicional de insalubridade, tendo em vista a natureza jurídica de tais verbas”.

⁵ “Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1º e 2º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

se, assim, de questão afeta ao regime próprio de previdência dos servidores públicos”.

Fixou-se, ao final, 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”.

Considerando que o presente expediente discute a possibilidade ou não de inclusão do décimo terceiro no cálculo dos proventos, importa destacar que, em consulta ao inteiro teor do decidido, constatou-se que, conforme o Voto-Vista apresentado, não seria objeto de deliberação o décimo terceiro salário: “A transcrição do pedido evidencia não ter havido qualquer menção a décimo terceiro salário (gratificação natalina), embora incluído na ementa do acórdão recorrido”.

Neste mesmo sentido, constou do Voto Vogal, em delimitação do debatido no âmbito do Tema 163, que: “O recurso extraordinário trata, especificamente, das verbas denominadas terço de férias, adicional de serviço extraordinário, adicional de insalubridade e adicional noturno, de modo que não está em discussão a incidência de contribuição sobre gratificação natalina (décimo terceiro salário)”.

Em que pese, no entender desta Unidade Técnica, a tese fixada, somada aos argumentos lançados na fundamentação, levam a concluir pela possibilidade de inclusão do décimo terceiro salário no cálculo da média, especialmente diante da já pacificada possibilidade de incidência de contribuição previdenciária sobre tal vantagem (Súmula 688 do STF). Nesse sentido, constou do voto do relator:

(...)

2. A leitura dos §§ 3º e 12 do art. 40, c/c o § 11 do art. 201, 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.

Alegou-se, assim, contrariedade aos §§ 2º e 3º do art. 40 e § 11 do art. 201 da CF/88 na hipótese de incidência de contribuição previdenciária sobre verbas não incorporáveis aos proventos do servidor, com negação à lógica da “referibilidade que deve existir entre remuneração de contribuição e proventos de aposentadoria”.

Por fim, afirmou-se que, em razão do disposto nos §§ 2º e 3º do art. 40 e do § 11 do art. 201, todos da CF/88, haveria vedação de incidência de contribuição previdenciária não apenas sobre o adicional de férias, o adicional pelo serviço extraordinário e o adicional noturno, “mas também sobre as demais que igualmente não sejam incorporáveis aos proventos de aposentadoria do servidor público” [destaques no original].

Quanto à Portaria n.º 1.467/22 do Ministério do Trabalho e Previdência, observa-se que foi **expressamente regulamentada a inclusão do décimo terceiro salário no cálculo da média dos proventos**, nos termos dos artigos 12, inciso I, da Portaria, do artigo 9º, § 12 de seu “Anexo I” e do artigo 10, § 7º, de seu “Anexo II”:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 12. Lei do ente federativo definirá as parcelas que comporão a base de cálculo das contribuições devidas ao RPPS, observados os seguintes parâmetros:

I - integram a base de cálculo das contribuições, dentre outros, o subsídio, o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual e as seguintes rubricas:

a) no que se refere ao segurado: o décimo terceiro salário ou gratificação natalina, a remuneração devida ao segurado em decorrência de períodos de afastamento legal, inclusive por incapacidade temporária para o trabalho e por maternidade; e

[...]

ANEXO I

NORMAS RELATIVAS AOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS PELOS RPPS DA UNIÃO E DOS ENTES FEDERATIVOS QUE ADOTAREM AS MESMAS REGRAS ESTABELECIDAS PARA OS SERVIDORES FEDERAIS PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N° 103, DE 2019.

[...]

Art. 9º Será utilizada a média aritmética simples das bases de cálculo de contribuição a RPPS de qualquer ente federativo e ao RGPS, ou da base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência, no cálculo dos proventos das aposentadorias de que tratam:

[...]

§ 12. No cálculo da média que de que trata o caput, será incluído no numerador e no denominador o décimo terceiro salário ou gratificação natalina.

[...]

ANEXO II

NORMAS RELATIVAS AOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS PELOS RPPS DOS ENTES FEDERATIVOS QUE NÃO PROMOVERAM ALTERAÇÕES NA SUA LEGISLAÇÃO DECORRENTES DA EMENDA CONSTITUCIONAL N° 103, DE 2019

[...]

Art. 10. Para o cálculo dos proventos de aposentadoria de que tratam os arts. 1º, 2º, 4º e 7º, por ocasião da sua concessão, será considerada a média aritmética simples das maiores bases de cálculo de contribuição a RPPS de qualquer ente federativo e ao RGPS, ou da base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

[...]

§ 7º No cálculo da média que de que trata o caput, será incluído no numerador e no denominador o décimo terceiro salário ou gratificação natalina [destaquei].

Tais normas reforçariam o entendimento de que é admitida a inclusão do décimo terceiro salário no cálculo dos proventos – ao contrário do que dispõe o Prejulgado n.º 23.

Por fim, a unidade técnica pontuou que a decisão recente do Supremo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tribunal Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.049 – pela qual se reconheceu a “possibilidade de consideração do décimo terceiro salário para efeito de recolhimento contribuição previdenciária, mas não para o cálculo de benefício” – não afastaria as conclusões ora expostas, no seguinte sentido:

Oportuno pontuar, finalmente, que não se ignora a recente decisão proferida pelo STF no âmbito da ADI 1.049, em que se decidiu pela possibilidade de consideração do décimo terceiro salário para efeito de recolhimento contribuição previdenciária, mas não para o cálculo de benefício.

Conforme constou do Acórdão: “3. *Por ser verba de natureza salarial, o décimo terceiro pode sofrer a incidência de contribuição previdenciária (enunciado n. 688 da Súmula do Supremo). No entanto, uma vez que os benefícios previdenciários são calculados tendo por base os valores das contribuições e o tempo de trabalho, ele pode induzir distorções no aspecto temporal do cálculo do benefício ao implicar o acréscimo de uma parcela de contribuição às doze anuais*”.

É que, em consulta ao inteiro teor de tal decisório, é possível notar que foi proferido a partir do reconhecimento da constitucionalidade do art. 28, § 7º, da Lei nº 8.212/1991, na redação da Lei nº 8.870/1994, ou seja, atinente a norma aplicável ao Regime Geral de Previdência Social.

Para além do fato de que se trata de norma direcionada a sistema diverso, cumpre observar que constou da fundamentação ponderação referente a possíveis impactos no cálculo de benefícios.

Trata-se de consideração perfeitamente aplicável ao Regime Geral de Previdência Social no qual, costumeiramente, há periódicos rompimentos de vínculos, com pagamentos proporcionais a título de décimo terceiro salário. Nestes casos, a inclusão do décimo terceiro no cálculo de benefícios que tenham por base a média dos salários de contribuição seria significativamente prejudicial ao trabalhador, uma vez que significaria incluir competências de reduzido valor e, consequentemente, impactando, para menor, o valor final do benefício a ser pago.

A realidade dos servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social, contudo, é diversa. Neste caso, como regra, os vínculos se prolongam por décadas e os rompimentos, além de esparsos, costumam ser seguidos por novas vinculações, logo em seguida iniciadas. É dizer, em tais hipóteses, não há que se falar em repercussão, para menor, no valor dos benefícios, uma que os salários de contribuição, atinentes à parcela do décimo terceiro salário, corresponderão à remuneração ordinariamente percebida pelo servidor, com recolhimento de contribuição previdenciária.

Em suma, entende-se que a decisão mencionada não afasta as conclusões anteriormente alcançadas [destaque no original].

Examinando o caso, julgo razoáveis as ponderações da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão. Cabe destacar que o Prejulgado n.º 23 foi editado em **2017** – nos termos do Acórdão n.º 2547/17 do Pleno –, ou seja, antes das relevantes alterações normativo-jurisprudenciais listadas pela unidade técnica. Desde então, houve pronunciamento definitivo do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria em discussão no Recurso Extraordinário n.º 593.068 – frisando-se, nesse



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ponto, que o referido Acórdão n.º 2547/17 faz menção à pendência de análise de tal processo⁶ – e a reforma do sistema de previdência social brasileiro, promovida pela Emenda Constitucional n.º 103/2019 – pela qual, conforme indicou a Coordenadoria, houve ampla desconstitucionalização de temas relativos à previdência de servidores públicos.

Desse modo, pertinente que a matéria seja reanalisada com base no novo contexto: **ainda que se reafirme** o entendimento fixado no Prejulgado n.º 23, a ratificação expressa do Plenário conferiria, a meu ver, **maior segurança jurídica ao jurisdicionado**, evitando-se casos como este – em que o Município invocou a aludida Portaria n.º 1.467/22 do Ministério do Trabalho e Previdência como fundamento para a inclusão do décimo terceiro salário no cálculo dos proventos.

Diante do exposto, nos termos do artigo 416-A do Regimento Interno⁷, voto no sentido de que seja **submetida ao Tribunal Pleno proposta de reabertura da discussão da matéria objeto do Prejulgado n.º 23 (processo n.º 772369/16)**, pelos fundamentos apresentados no presente voto e na Instrução n.º 7872/23 – CAGE (peça 16 dos autos do processo n.º 81864/22).

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, **ACORDAM** os membros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, **por unanimidade**, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Substituto Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, **submeter ao Tribunal Pleno proposta de reabertura da**

⁶ “A propósito do tema, extrai-se de notícia veiculada pelo site do Supremo Tribunal Federal, eis que os votos ainda não estão disponíveis, que a decisão do Ministro Roberto Barroso, relator do Recurso Extraordinário n.º 593.068, ao qual se referiu o Ministério Público de Contas, foi no sentido de que não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria de servidor público. O julgamento foi suspenso em razão do pedido de vistas formulado pelo Ministro Gilmar Mendes, depois de já proferidos os votos dos Ministros Luiz Fux, Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e das Ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia, que acompanharam o voto do Relator, e do Ministro Dias Toffoli, que acompanhou a divergência aberta pelo Ministro Teori Zavaski no sentido de que mesmo sem reflexos nos proventos de aposentadoria, a Constituição autoriza a cobrança da contribuição previdenciária sobre todas as parcelas integrantes da remuneração dos servidores” (destaquei).

⁷ Art. 416-A. Sobrevindo fatos jurídicos ou interpretação superveniente que impliquem na necessidade de reforma do entendimento fixado em prejulgado e uniformização de jurisprudência, por provocação do colegiado ou do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas devidamente aprovada pelo Tribunal Pleno, poderá ser revista a decisão pelo Relator de origem. (Incluído pela Resolução n.º 24/2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

discussão da matéria objeto do Prejulgado n.º 23 (processo n.º 772369/16),
pelos fundamentos apresentados no presente acórdão e na Instrução n.º 7872/23 –
CAGE (peça 16 dos autos do processo n.º 81864/22).

Integraram o *quorum* o Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e os Conselheiros Substitutos SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e LIVIO FABIANO SOTERO COSTA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas JULIANA STERNADT REINER.

Plenário Virtual, 16 de maio de 2024 – Sessão Virtual n.º 7.

SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA
Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro no exercício da Presidência