TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	620946/21
ASSUNTO:	INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE IPORÃ
INTERESSADO:	MUNICÍPIO DE IPORÃ, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2225/22 - Tribunal Pleno

Incidente de Inconstitucionalidade em face dos artigos 1º e 3º da Lei nº 1.356/14 do Município de Iporã que versam sobre a incorporação de verbas transitórias à remuneração do servidor no ano de concessão de aposentadoria e sua forma de cálculo. Ofensa aos artigos 39, §1º e 40, *caput* da Constituição Federal.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Incidente de Inconstitucionalidade instaurado[1] em razão de proposta do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares nos autos de Inativação n.º 142016/17[2], com o intuito de verificar suposta afronta à Constituição Federal "do art. 3º da Lei n.º 1.356/14 do Município de Iporã, por ofensa ao princípio constitucional da contributividade, e do art. 1º da mesma Lei, em face do disposto no art. 39, §1º, da Constituição Federal, em virtude da incorporação de verbas transitórias à remuneração do servidor no ano de concessão da aposentadoria".

Os dispositivos impugnados têm o seguinte teor:

Lei Municipal nº 1.356/14

Art. 1º - O Servidor Público efetivo da administração pública direta, indireta, autárquica e da Câmara Municipal de Iporã, observado o princípio contributivo e o equilíbrio financeiro atuarial, poderá no ano em que vier a se inativar, ter acrescido a sua remuneração a média aritmética das verbas remuneratórias descritas neste artigo e sobre as quais obrigatoriamente tenha incidido contribuição previdenciária, desde que não sejam inerentes ao cargo:

[1] Acórdão nº 956/21 – Segunda Câmara

[2] expediente em que se analisa a legalidade do ato concessivo de inativação do senhor Joaquim Ferreira da Silva Neto, no cargo de motorista na Prefeitura Municipal de Iporã

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NWZ6.47L8.TUH4.NF4V.E

> I – parcela percebida em decorrência do exercício de função comissionada gratificada ou chefia de departamento ou divisão;
> II – adicional por serviço extraordinário;
> (...)
>
> Art. 3º - Para o acréscimo a que se refere esta Lei, será considerada a média aritmética simples das 12 (doze) últimas contribuições descritas nos incisos I e II, do artigo 1º caput, sobre as quais tenha ocorrido contribuição previdenciária, obedecendo ao número de competências, ininterruptas ou não.
> § 1º - As verbas remuneratórias consideradas no cálculo, terão os seus valores atualizados, mês a mês, de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do RGPS conforme portaria editada mensalmente pelo Ministério da Previdência Social.
> § 2º - As verbas remuneratórias de que trata o artigo 2º serão definidas depois da aplicação dos fatores de atualização e da observância, mês a mês.
> § 3º - Os valores das contribuições sobre as verbas remuneratórias descritas nos itens I e II, do Artigo 1º, a serem utilizadas no cálculo de que trata este artigo serão comprovados mediante documento fornecido pelo Departamento de Pessoal da administração pública direta, indireta, autárquica e da Câmara Municipal de Iporã, ao qual o servidor esteve vinculado.
> § 4º - A média aritmética, na forma prevista neste artigo, será incorporada em sua totalidade desde que a mesma não ultrapasse ao valor da remuneração de contribuição na carreira do servidor ao tempo da aposentadoria. Caso ultrapasse o teto definido neste parágrafo, a incorporação da média ficará limitada ao valor da remuneração de contribuição do servidor ao tempo da aposentadoria.

Devidamente citado (peças 7/8), o Município de Iporã apresentou defesa à peça 10 limitando-se a alegar a incompetência dos Tribunais de Contas para apreciar a inconstitucionalidade de atos normativos.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução n.º 4575/2021 (peça 11), combateu os argumentos da defesa quanto à suposta incompetência deste Tribunal de Contas para apreciar a constitucionalidade de leis e atos normativos e, ao final, opinou pela procedência do presente Incidente, para afastar a aplicação dos artigos 1º e 3º da Lei Municipal n.º 1.356/14.

O Ministério Público de Contas, no Parecer n.º 258/21-PGC (peça 12), corroborou o opinativo da unidade técnica pela procedência deste incidente de inconstitucionalidade, entretanto, por paradigma constitucional diverso do indicado

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NWZ6.47L8.TUH4.NF4V.E

pela Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM, entendendo que os artigos 1º e 3º da Lei Municipal n.º 1.356/14 do Município de Iporã são inconstitucionais por contrariar o disposto no §9º do artigo 39 da CF, inserido pela Emenda Constitucional n.º 103/2019.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, a alegação da defesa de incompetência dos Tribunais de Contas para apreciar a constitucionalidade de leis e atos normativos não merece prosperar.

Tal prerrogativa foi atribuída aos Tribunais de Contas por meio da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal, a qual ainda está válida, embora haja decisões recentes proferidas pela Corte Suprema afastando-a em casos específicos.

Como esse tema foi bem enfrentado na instrução da Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 11), acolho os argumentos e conclusões apresentadas como razões de decidir, vejamos:

> "(...) até o presente momento a Súmula 347 do C. STF, que permite aos tribunais de contas apreciar a constitucionalidade de leis e demais atos da Administração Pública, não foi expressa ou implicitamente revogada pela Suprema Corte. Não há qualquer outra súmula, súmula vinculante e nem tese com repercussão geral que verse sobre o tema em sentido diverso. O que há, até o presente momento, são decisões proferidas em casos concretos (MS 35.812, 35.410 e 35.824), em sessão de julgamento realizada no dia 13/04/21, relatadas por um único ministro, que entende não ser possível o controle de constitucionalidade pelos tribunais de contas. Contudo, repita-se, nenhuma decisão vinculante foi proferida pelo C. STF até agora que negue vigência à Súmula 347. Importante mencionar que o incidente de inconstitucionalidade tem por finalidade afastar norma sabidamente incompatível com o ordenamento jurídico, dado que ninguém tem a obrigação de cumprir preceitos que afrontem o Direito. Além disso, aponte-se que a previsão contida no art. 78 da Lei Orgânica bem como os artigos 408 e 409 do Regimento Interno, ambos desta Corte, que tratam do incidente de inconstitucionalidade, estão em pleno vigor, não tendo sido declarados incompatíveis com a CRFB/88 pelo Poder Judiciário. Desse modo, nada há que impeça a apreciação das leis e demais atos frente à CRFB/88 pelos tribunais de contas."

Por oportuno, ressalto que ao apreciar, no caso concreto, a compatibilidade da lei ou ato normativo com a Constituição Federal, o Tribunal de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NWZ6.47L8.TUH4.NF4V.E

Contas deve respeitar a regra prevista no seu artigo 97[3], que trata da cláusula de reserva de plenário, o que neste Tribunal tem previsão no artigo 115[4] da Lei Orgânica que estipula o quórum qualificado para a deliberação.

Superada essa preliminar, passo à análise de mérito.

Consoante relatado, o presente incidente objetiva analisar a constitucionalidade de dispositivos da Lei Municipal n.º 1.356/14 em relação a dois pontos: (a) incorporação de verbas transitórias à remuneração do servidor no ano de concessão da aposentadoria (art. 1°); e (b) critério de cálculo dessas vantagens (art. 3°).

Vê-se que a Lei Municipal n.º 1.356/14, no seu artigo 1º, autoriza que os servidores públicos efetivos incorporem à sua **remuneração**, **no ano em que o servidor vier a se aposentar**, vantagens em razão do exercício de função comissionada gratificada, chefia de departamento ou de divisão, ou adicional por serviço extraordinário.

Essa incorporação, como dispõe o artigo 3°, corresponderia a média aritmética das 12 últimas gratificações ou adicional percebidos de forma ininterrupta ou não, vejamos:

> Art. 3º - Para o acréscimo a que se refere esta Lei, será considerada a média aritmética simples das 12 (doze) últimas contribuições descritas nos incisos I e II, do artigo 1º caput, sobre as quais tenha ocorrido contribuição previdenciária, obedecendo ao número de competências, ininterruptas ou não.

Analisando-se, primeiramente, a forma de cálculo prevista para a incorporação dessas vantagens, tem-se que o dispositivo supracitado estipula que no cálculo da média das contribuições são consideradas somente as doze últimas, sem abranger o tempo de contribuição total necessário para a inativação, isto é, de 35 anos para homens e de 30 anos para mulheres.

---

[3] Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

[4] Art. 115. Quando exigido o *quorum* qualificado para a deliberação, será necessária, para a instalação da sessão, a presença de, pelo menos 4 (quatro) Conselheiros efetivos, além do Presidente e para a aprovação da matéria, o voto favorável de, no mínimo, 3 (três) Conselheiros efetivos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NWZ6.47L8.TUH4.NF4V.E

Tal previsão contida na norma municipal ofende o princípio contributivo, pois não exige que o valor a ser incorporado seja proporcionalizado.

Esse entendimento foi bem delineado no Acórdão n.º 956/21-S2C (peça 02), que determinou a abertura do presente Incidente, no qual foi transcrito trecho do voto divergente apresentado pelo Conselheiro Substituto Tiago Álvarez Pedroso sobre o tema, o qual reproduzo a seguir:

> "Peço licença ao ilustre Conselheiro Substituto para transcrever o seguinte extrato do seu brilhante voto divergente, que adoto como razões de decidir:
>
> "Considero que, ao contrário do que afirmou a unidade técnica, o cálculo que resultou na incorporação de horas extras aos proventos do servidor não observou o Acórdão nº 3155/14 do Tribunal Pleno (Prejulgado nº 7) e outras decisões desta Corte em casos análogos.
>
> A incorporação da verba fundamentou-se na Lei Municipal 1356/2014:
>
> Art. 1º - O Servidor Público efetivo da administração pública direta, indireta, autárquica e da Câmara Municipal de Iporã, observado o princípio contributivo e o equilíbrio financeiro e atuarial, poderá no ano em que vier a se inativar, ter acrescido a sua remuneração a média aritmética das verbas remuneratórias descritas neste artigo e sobre as quais obrigatoriamente tenha incidido contribuição previdenciária, desde que não sejam inerentes ao cargo:
>
> I - parcela percebida em decorrência do exercício de função comissionada gratificada ou chefia de departamento ou divisão;
>
> II - adicional por serviço extraordinário; ...
>
> Art. 3º - Para o acréscimo a que se refere esta Lei, será considerada a média aritmética simples das 12 (doze) últimas contribuições descritas nos incisos I e II, do artigo 1º caput, sobre as quais tenha ocorrido contribuição previdenciária, obedecendo ao número de competências, ininterruptas ou não.
>
> **Considero que a forma de cálculo do valor a ser incorporado é inconstitucional, porque permite que um servidor incorpore 100% da média das verbas referidas nos incisos I e II do art. 1º supra, percebidas durante o período de apenas um ano, enquanto o correto, seguindo-se a jurisprudência desta Corte e observando-se o princípio contributivo, seria que o valor a ser incorporado fosse proporcionalizado, levando-se em consideração o tempo durante o qual as verbas incorporáveis**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NWZ6.47L8.TUH4.NF4V.E

> **foram percebidas e houve o recolhimento da respectiva contribuição previdenciária, em função do tempo total exigido para aposentadoria.**
>
> Desse modo, um servidor que tenha se aposentado com proventos integrais e paridade com 35 anos de contribuição, e que tenha recebido horas extras durante 10 anos ininterruptamente, com a média calculada de R$ 500, faria jus a ter incorporado em seus proventos de aposentaria o equivalente a 10/35 avos da média, o equivalente a R$ 142,85." (grifos)

Com isso, conclui-se que o art. 3° da Lei n.° 1.356/14 ofende o princípio contributivo previsto no *caput* do artigo 40 da Constituição Federal.

Quanto ao segundo ponto discutido, qual seja, a incorporação de verbas transitórias à **remuneração** do servidor **no ano de concessão da aposentadoria**, o art. 1° traz a seguinte previsão:

> Art. 1º - O Servidor Público efetivo da administração pública direta, indireta, autárquica e da Câmara Municipal de Iporã, observado o princípio e contributivo e o equilíbrio financeiro atuarial, **poderá no ano em que vier a se inativar**, **ter acrescido a sua remuneração** a média aritmética das verbas remuneratórias descritas neste artigo e sobre as quais obrigatoriamente tenha incidido contribuição previdenciária, desde que não sejam inerentes ao cargo:
> I – parcela percebida em decorrência do exercício de função comissionada gratificada ou chefia de departamento ou divisão;
> II – adicional por serviço extraordinário;
> (grifos)

Como bem asseverado no parecer ministerial à peça 12, "(...) há patente desvio de finalidade do citado ato legislativo municipal que, a pretexto de incorporar verbas remuneratórias, **incorporava-as no período anual que antecedia a aposentadoria do servidor, proporcionando proventos maiores que o devido,** características estas que não revelam qualquer compatibilidade com o princípio do interesse público e da moralidade administrativa."

A referida norma ofende o disposto no art. 39, §1º, incisos I, II e III da Constituição Federal, que estabelece que a fixação de vencimento e demais componentes do sistema remuneratório deverá observar a natureza, o grau de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NWZ6.47L8.TUH4.NF4V.E

responsabilidade, a complexidade, os requisitos para a investidura e, ainda, as peculiaridades dos cargos.

Isso, pois, consoante constou no Acórdão n.° 956/21-S2C (peça 02), "o fato isolado de encontrar-se o servidor no ano de sua aposentaria não configura, em princípio, nenhuma das hipóteses indicadas, tratando-se de mera antecipação do recebimento de uma verba que seria devida, somente, após a efetiva concessão do benefício".

Registre-se, ainda, que, a Emenda Constitucional n.° 103/2019 incluiu no artigo 39 da Constituição o § 9º vedando expressamente a incorporação à remuneração no cargo efetivo de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão, a saber:

> Art. 39.
>
> (...)
>
> § 9º É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo.

Logo, a partir da entrada em vigor da referida emenda passou a existir vedação expressa à incorporação dessas vantagens à remuneração no cargo efetivo, e as normas que traziam essa possibilidade não foram recepcionadas, pondo fim a eventuais divergências sobre o assunto.

III. VOTO

Diante do exposto, VOTO pela procedência do incidente de inconstitucionalidade, afastando a incidência dos artigos 1º e 3º da Lei Municipal n.º 1.356/14, aplicando-se os efeitos desta decisão aos processos que ainda não tenham sido julgados, nos termos do art. 78, § 4º[5], da Lei Orgânica.

Ainda, em cumprimento ao art. 409[6] do Regimento Interno, deverão ser encaminhadas cópias destes autos ao Procurador-Geral de Justiça.

---

[5] Art. 78. (...) § 4º A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejulgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas.

[6] Art. 409. Tornada definitiva a decisão denegatória da aplicação da lei ou ato, o Tribunal representará ao Procurador-Geral de Justiça, para os devidos fins.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NWZ6.47L8.TUH4.NF4V.E

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Julgar pela procedência do incidente de inconstitucionalidade, afastando a incidência dos artigos 1º e 3º da Lei Municipal n.º 1.356/14, aplicando-se os efeitos desta decisão aos processos que ainda não tenham sido julgados, nos termos do art. 78, § 4º[7], da Lei Orgânica;

II. em cumprimento ao art. 409[8] do Regimento Interno, encaminhar cópias destes autos ao Procurador-Geral de Justiça.

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

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 29 de setembro de 2022 – Sessão Virtual nº 13.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente

[7] Art. 78. (...) § 4º A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejulgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas.
[8] Art. 409. Tornada definitiva a decisão denegatória da aplicação da lei ou ato, o Tribunal representará ao Procurador-Geral de Justiça, para os devidos fins.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR NWZ6.47L8.TUH4.NF4V.E