TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	286848/19
ASSUNTO:	ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE:	INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE CURITIBA
INTERESSADO:	ARY GIL MERCHEL PIOVESAN, INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE CURITIBA, PAULO CEZAR TEILOR
ADVOGADO / PROCURADOR:	ALLAN FERNANDO FURTADO SUBTIL, DÉBORA FERREIRA CRUZ, EWERTON LUIZ MORENO, FABIANA GABRIELA CORBARI, FERNANDA FERRO, HELIO JOSE PIZZATTO, ISABEL CRISTINA STORRER WEBER, JEANETE LUCI BACHMANN PINTO, JOANA SIRLEI DE MORAIS DITZEL, LAURISTELA GAESKI LANGER, LETÍCIA JULIANA DE PAULA DOS SANTOS, MARIELLA VICCO PEREIRA, THAIS CECILIA LOZANO LIMA
RELATOR:	AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 2713/22 - Segunda Câmara

Ato de inativação. Aposentadoria. Incorporação de verba sem que tenha havido a correspondente incidência de contribuição previdenciária sobre todo o período considerado. Unidade técnica pela negativa de registro e sugestão de encaminhamento de proposta, à Presidência, de revisão de aposentadorias já registradas. Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pela negativa de registro. Considerações do relator quanto à instrução processual. Inclusão de verba transitória sem a devida proporcionalização ao tempo de contribuição. Ofensa ao princípio contributivo expresso na Emenda Constitucional nº 098/1998. Negativa de registro. Emissão de novo ato considerando, para o cálculo dos proventos, exclusivamente o período sobre o qual incidiu contribuição previdenciária. Cientificação do segurado para fluência do prazo recursal.

RELATÓRIO

Trata-se de aposentadoria voluntária de Paulo Cezar Teilor, ocupante do cargo de agente administrativo, com fundamento no art. 3º, incisos I, II, III, da Emenda Constitucional nº 047, de 05 de julho de 2005[1], conforme

[1] 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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR DLVU.2ALA.2528.8M2V.S

Portaria nº 265, publicada no Diário Oficial Eletrônico do Município de Curitiba nº 043 – ano VIII, de 01/03/2019 (peça processual nº 011), tendo sido protocolada em 30/04/19, conforme informação do sistema corporativo (Trâmite), respeitando o prazo normativo.

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE (Instrução nº 3499/22 – peça processual nº 021) registrou inicialmente a regularidade da documentação apresentada, bem como o preenchimento dos requisitos constitucionais previstos para a concessão do benefício objeto dos presentes autos. Verificou, entretanto, que a verba denominada “GRATIFICAÇÃO SMF 200 - FRM/FRI/PGF”, de natureza transitória, foi incorporada levando em consideração um período sem contribuição previdenciária (2010 a 2014). Explicou que a referida verba foi incluída no rol de verba incorporáveis por lei de 2014, motivo pelo qual entendeu ser necessária a realização de diligência para esclarecimentos acerca da incidência de contribuição previdenciária antes da referida lei. Ainda, sugeriu que o cálculo da verba em questão fosse refeito de modo a desconsiderar o período sobre o qual não houve contribuição previdenciária.

Por meio da petição intermediária nº 247328/22 (peças processuais nº025 a 027), o Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba (IPMC) explicou que os proventos do servidor inativado é composto pelo vencimento básico, adicional por tempo de serviço e gratificação especial, sendo a última composta pelas verbas transitórias percebidas pelo segurado durante o exercício das suas funções, o que inclui 105 (cento e cinco) meses da “Gratificação SMF 200” (Gratificação de Desenvolvimento da Qualidade e de Atendimento de Metas de Gestão Fiscal, Orçamentária e Financeira). Informou que esta foi, juntamente com a Gratificação de Produtividade Fiscal, gradativamente incorporada aos proventos dos titulares dos cargos de analista de finanças e contador nos

---

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:
I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;
III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.
Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR DLVU.2ALA.2528.8M2V.S

termos do art. 6º da Lei Municipal nº 14.526, de 14/10/2014[2], resultando na supressão total da "Gratificação SMF 200" para os cargos citados. Esclareceu, entretanto, que a referida verba ainda é paga para ocupantes de outros cargos, como o de agente administrativo (do qual se aposentou o segurado interessado do presente processo). Ainda, registrou que a manutenção do referido pagamento é regulamentada pelo art. 11 da Lei Municipal nº 14.526/14[3], tendo a respectiva contribuição previdenciária sido instituída por meio da Lei Municipal nº 14.779/2015, mediante a alteração do art. 13 da lei Municipal nº 14.526/2014[4], ressaltando que os parágrafos 2º e 3º do referido dispositivo[5] garantem a incorporação da verba questionada aos proventos do servidor inativado independente de contribuição previdenciária.

---

[2] Art. 6º A partir da implantação desta lei, fica alterado o vencimento básico dos titulares dos cargos de Analista de Finanças e Contador, da administração direta, autárquica e fundacional, de forma escalonada, observados os seguintes parâmetros, mediante extinção gradativa dos percentuais pagos a título de Gratificação de Produtividade Fiscal instituída pelo art. 6º da Lei nº 8.579, de 1994 e de Gratificação Especial de Desenvolvimento da Qualidade e de Atendimento de Metas na Gestão Fiscal, Orçamentária e Financeira instituída pela Lei nº 11.874, de 2006, com a aplicação dos aumentos abaixo discriminados:
I - 50% a partir de 1º de janeiro de 2015;
II - 33,4% incidente sobre o vencimento básico referido no inciso I, a ser implantado 12 meses após a implantação do percentual a que se refere o inciso I;
III - 25% incidente sobre vencimento básico referido no inciso II, a ser implantado 12 meses após a implantação do percentual a que se refere o inciso II.
Parágrafo Único - Em razão do disposto no inciso I o vencimento básico dos cargos de Analista de Finanças e Contador, da administração direta, autárquica e fundacional, passa a corresponder aos padrões e referências expressos nas tabelas constantes nos Anexos III-A, III-B, III-C, III-D e III-E, que passam a substituir, apenas para esses cargos, os Anexos II-E, II-L, II-Q, II_U, II-Z e II-AE, da Lei nº 11.000, de 2004; devendo os atuais titulares deste cargo ser enquadrados conforme os Anexos IV-A, IV-B, IV-C, IV-D e IV-E desta lei.

[3] Art. 11. Fica assegurado aos servidores não titulares dos cargos referidos nos arts. 3º e 6º e que na data de publicação desta lei estejam recebendo as gratificações instituídas pelo art. 6º da Lei nº 8.579, de 1994, e pela Lei nº 11.874, de 2006, o direito à continuidade na percepção das respectivas gratificações, nos percentuais fixos de 200% e 150%, respectivamente.
Parágrafo Único - O pagamento das gratificações deverá observar o cumprimento dos requisitos expressos nas leis mencionadas no caput deste artigo e ausência de nomeação ou designação para o exercício dos cargos em comissão, símbolos S-1, S-2, C-2, C-3, C-4, C-5, C-6, C-7, C-8 e C-S e funções gratificadas símbolos FG-A, FG-5 e FG-6, sem qualquer vinculação a metas de resultado.

[4] Art. 13 Sobre os valores pagos a título de Gratificação de Produtividade Fiscal instituída pelo art. 6º da Lei nº 8.579, de 1994 e de Gratificação Especial de Desenvolvimento da Qualidade e de Atendimento de Metas na Gestão Fiscal, Orçamentária e Financeira instituída pela Lei nº 11.874, de 2006, seja na forma de residuais expressos nos arts. 4º, 5º, 7º e 8º ou na forma expressa no art. 11, todos desta lei, passa a incidir contribuição ao Sistema de Seguridade Social, nos termos da legislação vigente, após noventa dias do início da vigência desta lei.
§ 1º Em virtude do disposto no caput deste artigo, as gratificações ali mencionadas passarão a ser incorporáveis de forma proporcional aos proventos de aposentadoria e pensão, conforme critérios fixados no Anexo X da Lei nº 10.817, de 28 de outubro de 2003, a cujo art. 3º ficam acrescidos os incisos XIX e XX, com a seguinte redação:
"XIX - gratificação de produtividade fiscal criada pelo art. 6º da Lei nº 8.579, de 14 de dezembro de 1994;
XX - gratificação especial de desenvolvimento da qualidade e de atendimento de metas na gestão fiscal, orçamentária e financeira, instituída pela Lei nº 11.874, de 31 de agosto de 2006."
§ 2º Aos servidores abrangidos pelo disposto no art. 11 desta lei, fica assegurada a incorporação proporcional nos proventos de aposentadoria ou pensão das gratificações referidas no caput relativas ao período compreendido entre outubro de 2006 e janeiro de 2015.
§ 3º As contribuições previstas no inciso II do art. 13, e no inciso II do art. 14, ambos da Lei nº 9.626, de 8 de julho de 1999, referentes ao período definido no parágrafo anterior, serão equacionadas nos termos da Lei nº 12.821, de 1º de julho de 2008. (Redação dada pela Lei nº 14.779/2015)

[5] § 2º Aos servidores abrangidos pelo disposto no art. 11 desta lei, fica assegurada a incorporação proporcional nos proventos de aposentadoria ou pensão das gratificações referidas no caput relativas ao período compreendido entre outubro de 2006 e janeiro de 2015.
§ 3º As contribuições previstas no inciso II do art. 13, e no inciso II do art. 14, ambos da Lei nº 9.626, de 8 de julho de 1999, referentes ao período definido no parágrafo anterior, serão equacionadas nos termos da Lei nº 12.821, de 1º de julho de 2008. (Redação dada pela Lei nº 14.779/2015)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR DLVU.2ALA.2528.8M2V.S

A autarquia previdenciária municipal defendeu que não houve ofensa ao princípio contributivo pois o legislador criou contribuição suplementar de responsabilidade do ente federativo, ressaltando que também deve observar o princípio da legalidade estrita. Ainda, reiterou que o equilíbrio atuarial foi mantido mesmo sem a existência da contribuição previdenciária correspondente às referidas verbas, o que pode ser verificado no laudo atuarial enviado a esta Corte de Contas nas prestações das contas municipais, que foram aprovadas sem observação acerca do equilíbrio atuarial.

A respeito do custeio do Regime Próprio de Previdência Social do Município de Curitiba, o IPMC esclareceu que, além da contribuição suplementar feita pelo município, há a contribuição previdenciária regular, resultados dos investimentos dos recursos no mercado financeiro nacional, compensação previdenciária e retorno de locações de seus imóveis.

Quanto à aposentadoria em apreço, a autarquia previdenciária municipal relatou que, para o cálculo da verba questionada, foram considerados 105 (cento e cinco) meses, referente ao período de abril/2010 a janeiro/2019. Também, que as verbas transitórias são incorporadas de modo proporcional ao período recebido e/ou contribuído para o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Curitiba, conforme metodologia prevista na Lei Municipal nº 10.817, de 28/10/2003, de conhecimento desta Corte de Contas, que vem registrando os atos de aposentadoria e pensão enviados. A esse respeito, aduziu que, em muitos casos, nem houve questionamento acerca da incidência de contribuição previdenciária, tendo apenas sido verificado o recebimento da verba e se o cálculo da incorporação adotou metodologia prevista em um dos anexos da lei municipal retrocitada. Ainda, defendeu a regularidade da referida lei e ponderou que as verbas a serem incorporadas aos proventos foram, desde a publicação da Lei Municipal nº 10.817/2003, negociadas para serem incluídas no rol previsto nesta, considerando-se aspectos como o seu histórico, tempo de pagamento, número de servidores abrangidos, contributividade e carreira envolvida.

Voltando ao equilíbrio atuarial, o IPMC aduziu que a incorporação de uma verba no valor de R$ 1.057,11 (mil e cinquenta e sete reais e onze centavos)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR DLVU.2ALA.2528.8M2V.S

não impacta de forma substancial um regime previdenciário do porte do Município de Curitiba, esclarecendo que o desequilíbrio do RPPS é majoritariamente causado pela revisão de tabelas salariais, com revisões dos planos de carreira e concessões de verbas de grande monta, com incorporação integral no provento, não sendo nenhum destes o caso aqui em apreço.

Finalmente, ressaltando que a verba foi incorporada em conformidade com a lei e que foram esclarecidos os questionamentos feitos pela unidade técnica, a autarquia previdenciária municipal solicita nova apreciação pela legalidade e registro do ato de inativação objeto dos presentes autos.

A CAGE (Instrução nº 102/22 – peça processual nº 028) relata que a matéria controversa foi objeto da Demanda nº 198400, feita no Canal de Comunicação deste Tribunal. Nesta, o Município de Curitiba aduziu que eventual desequilíbrio financeiro e atuarial decorrente da não incidência de contribuição antes de 2015 foi compensada por meio do sistema de equacionamento instituído pelo art. 43-A da Lei Municipal nº 9.626, de 08/07/1999[6]. De modo que, a autarquia previdenciária municipal apenas reiterou as justificativas apresentadas na referida demanda.

A respeito da justificativa apresentada, a unidade técnica explicou que a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial por meio de aportes do tesouro municipal não exclui a necessidade de observância do princípio contributivo e, portanto, não desobrigam os beneficiários de comprovarem o tempo de contribuição. Neste viés, lembrou que, com a Emenda Constitucional nº 020, de 15/12/1998, para

[6] Art. 43 A - Para efeito do Plano de Custeio, e obtenção do equilíbrio financeiro e atuarial do IPMC, institui-se que o Município fará aportes mensais ao IPMC, equivalentes aos valores gastos com o pagamento dos benefícios dos seguintes segurados:
I - servidores ativos em 31 de dezembro de 2008 que vierem a se aposentar até 31 de julho de 2023;
II - dependentes de servidores ativos em 31 de dezembro de 2008 que obtiverem o benefício de pensão até 31 de julho de 2023; e
III - dependentes de servidores ativos em 31 de dezembro de 2008 que obtiverem o benefício de pensão após 31 de julho de 2023 por morte de aposentado com início de benefício entre 31 de dezembro de 2008 e 31 de julho de 2023.
§ 1º Fica estabelecido que o Município de Curitiba é responsável pela realização de aportes mensais ao IPMC até o último dia útil do mês.
§ 2º O valor dos aportes a que se refere o § 1º, deverá ser equivalente à folha mensal de benefícios dos segurados que constituem a Base de Cálculo dos Aportes prevista nos incisos I, II e III deste artigo.
§ 3º Os aportes de que trata este artigo não excederão o prazo máximo de 35 (trinta e cinco) anos.
§ 4º Os valores resultantes dos aportes feitos pelo Município ao IPMC deverão ser utilizados exclusivamente para constituição do fundo destinado ao pagamento dos benefícios previdenciários, não podendo o Município tomá-los por qualquer meio.
§ 5º Se ao final dos prazos previstos nesta lei não tiver sido constituído o fundo com recursos suficientes para pagar os benefícios previdenciários, continuará o Município responsável pelo pagamento dos mesmos. (Redação acrescida pela Lei nº 12821/2008)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR DLVU.2ALA.2528.8M2V.S

fins do sistema previdenciário, a exigência de tempo de serviço foi substituída pela de tempo de contribuição.

Concluiu, a CAGE, que os aportes feitos pelo município buscam garantir o pagamento dos benefícios, mas não podem substituir a obrigação do pagamento da contribuição previdenciária, expressamente exigida desde 1998. De modo que seria irregular a incorporação de qualquer verba sem que tenha havido a respectiva incidência de contribuição previdenciária, o que fica claro também na redação do art. 1º da Lei Municipal nº 10.817/2003[7].

A unidade técnica ratificou o teor da instrução anterior, manifestando-se pela irregularidade da incorporação da verba questionada em relação ao período de 2006 a 2014 e envia o então Requerimento de Análise Técnica para conversão em processo de inativação e, posterior, distribuição.

Foi determinada a realização de diligência por meio do Despacho nº 300/22 (peça processual nº 031).

Em nova manifestação, o IPMC (petição intermediária nº 367640/22 - peças processuais nº033 e 034) reitera que a incorporação da verba "gratificação da SMF 200" foi feita com fundamento no art. 11 da Lei Municipal nº 14.526/14[3]. Ainda, registra que, em outros processos que tramitaram nesta Corte de Contas cuja

[7] Art. 1º Na composição dos proventos de aposentadoria e pensão, fica assegurada ao servidor público municipal ocupante de cargo efetivo na Administração Direta, Autárquica ou Fundacional e na Câmara Municipal de Curitiba, a incorporação de verbas remuneratórias, desde que garantido o princípio contributivo e observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, na forma desta lei.
§ 1º Constituem pressupostos para a concessão da aposentadoria voluntária, o cumprimento do tempo mínimo de 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público e 05 (cinco) anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as condições estabelecidas no inciso III, do art. 40 da Constituição Federal, com a nova redação da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1.998.
§ 2º Aos proventos de aposentadoria serão incorporadas apenas as verbas remuneratórias sobre as quais tenha incidido contribuição, e por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração percebida pelo servidor em atividade.
§ 3º Aos servidores integrantes de cargo efetivo de carreira, que até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 20/98, consolidaram o direito à aposentadoria com proventos proporcionais ou integrais e que tenham completado os requisitos de tempo previstos na redação originária do art. 1.º da Lei Municipal nº 5.975 de 23 de março de 1979, antes da publicação da Lei Municipal nº 8.203 de 18 de junho de 1993, consecutivos ou não, independente do órgão ou entidade em que foram exercidos os cargos em comissão ou função gratificada, ficam assegurados os direitos previstos na redação originária do referido art. 1º.
§ 4º Aos servidores integrantes do quadro efetivo de carreira, que até a data da publicação da Emenda Constitucional nº 20/98, consolidaram o direito à aposentadoria com proventos proporcionais ou integrais e que tenham completado o tempo previsto no art. 1º da Lei nº 8.203, de 18 de junho de 1993, até a data de publicação da presente lei, consecutivos ou não, independente do órgão ou entidade em que foram exercidos os cargos em comissão ou função gratificada, ficam assegurados os direitos previstos na redação originária do referido art. 1º.
§ 5º Aos servidores, integrantes de cargo efetivo de carreira, que até a data da publicação da Emenda Constitucional nº 20/98, consolidaram o direito à aposentadoria com proventos proporcionais ou integrais, e que tenham completado o tempo e os requisitos previstos no § 3º do art. 1º, da Lei nº 8.203, de 18 de junho de 1993, até a presente data, ficam assegurados os direitos previstos na redação originária do referido § 3º.
§ 6º Para efeito do disposto no "caput" do art. 1º, da Lei nº 8.203, de 18 de junho de 1993, consideram-se equivalentes os cargos de direção exercidos por servidor de cargo efetivo de carreira, e nessa condição, em órgãos da Administração Indireta do Município, que tenham equivalência a simbologia atribuída a cargo em comissão da Administração Direta.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR DLVU.2ALA.2528.8M2V.S

referida verba estava incluída nos proventos (Processos nº 432791/21, 52250/19,40640/21 e 9058/20), foi determinado o registro dos respectivos atos; bem como ressalta que ainda tramitam outros processos similares, não havendo uniformização de jurisprudência a respeito do tema.

Ao final, a autarquia previdenciária municipal pugna por nova apreciação pela legalidade e registro do ato de inativação objeto dos presentes autos.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 3329/22 – peça processual nº 035) acorda com as instruções técnicas anteriores pela impossibilidade de incorporação da verba "Gratificação SMF 200" computando o período anterior à instituição de contribuição previdenciária. Explica que o sistema previdenciário é contributivo, contando com a participação da parte patronal e laboral.

Aduz ainda que, por meio do item II do Acórdão nº 3.155/14 - Pleno c/c o Prejulgado nº 007, este Tribunal fixou entendimento de que, nas aposentadorias fundamentadas nas regras transitórias, a incorporação das parcelas não permanentes deve obedecer à legislação de regência. Como a lei local prevê a incorporação ao tempo de contribuição, então a proporcionalização da verba questionada deve considerar apenas o período posterior à vigência da Lei Municipal nº 14.526/14, por meio da qual foi instituída a respectiva contribuição.

A CGM citou ainda decisões de colegiados deste Tribunal de Contas que negaram registro a atos de inativação em razão de incorporação de verba sem que tenha havido a correspondente incidência de contribuição previdenciária ou proporcionalização ao respectivo tempo de contribuição (Acórdão nº 998/22 - 2ª Câmara, Acórdão nº 487/22 - 2ª Câmara, Acórdão nº 36/22 - 1ª Câmara e Acórdão nº 3.561/22 - 2ª Câmara).

Em que pese a irregularidade descrita, tendo em vista o teor do parágrafo único do art. 21 do Decreto-Lei nº 4.657, de 04/09/1942 (Lei de Introdução das Normas de Direito Brasileiro - LINDB[8]), a unidade técnica entende ser possível a

[8] Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) (Regulamento)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR DLVU.2ALA.2528.8M2V.S

incorporação da parcela “Gratificação SMF 200” aos proventos de aposentadoria relativa ao período anterior à vigência da Lei Municipal nº 14.526/14, caso devidamente comprovada a contribuição previdenciária do servidor sobre o referido período.

Pelo exposto, a CGM se manifestou pela negativa de registro do ato objeto dos presentes autos, bem como pelo encaminhamento do feito à Presidência para que avalie a possibilidade de revisão de ofício das decisões proferidas por este Tribunal nos últimos 05 (cinco) anos que entenderam legais os atos de concessão de aposentadoria de servidores públicos do Município de Curitiba em que houve a incorporação da parcela “Gratificação SMF 200” antes da vigência da Lei Municipal nº 14.526/14.

A representante do Ministério Público, Exmª Srª Procuradora Eliza Ana Zenedin Kondo Langner (Parecer nº 726/22 – peça processual nº 036), acompanhando o entendimento aplicado em outros processos em que se discute a incorporação aos proventos da Gratificação de Produtividade Fiscal e Gratificação SMF 200, opina pela negativa de registro da presente inativação em razão da incorporação de gratificação sobre a qual não incidiu o devido desconto previdenciário.

PROPOSTA DE DECISÃO[9]

Ressalvo a minha opinião quanto à equivocada forma que tem adotado a unidade técnica para revestir os atos de sua participação no processo.

Não se trata de mera alteração formal da denominação do ato a cargo da unidade administrativa. O que o Regimento Interno exige, com as exceções previstas no próprio texto regimental (art. 159-A[10], por exemplo), é a instrução dos

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

[9] Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.

[10] Art. 159-A. Compete à área de instrução de processos e de requerimentos: (Redação dada pela Resolução n° 36/2013)
I - instruir processos submetidos à sua apreciação, na forma prevista neste Regimento, mediante emissão de parecer conclusivo, especialmente os relativos a: (Incluído pela Resolução n° 24/2010)
a) prestação das contas do Governador do Estado; (Incluído pela Resolução n° 24/2010)
b) projeto de resolução; (Incluído pela Resolução n° 24/2010)
c) processos e requerimentos de membros e servidores do Tribunal;(Redação dada pela Resolução n° 56/2016)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR DLVU.2ALA.2528.8M2V.S

processos, nos moldes do art. 352[11] daquele diploma, pelas unidades técnicas. Portanto, a despeito da denominação adotada, o ato administrativo emanado pela unidade técnica em processos de atos sujeitos a registro tem de cumprir os mandamentos do art. 352 do Regimento Interno[6].

Na doutrina processual o termo "instrução" corresponde à fase instrutória ou probatória do processo que, em essência, destina-se à produção de provas, tendo contornos indefinidos, posto que as partes já iniciam a produção de provas com a petição inicial e contestação.

Como no processo afeto aos Tribunais de Contas não há claramente a tripartição do processo jurisdicional (juiz, autor e réu), a instrução processual, nela incluída a produção de provas, fica a cargo da unidade técnica, a fim de se manter a imparcialidade do órgão incumbido (relatores e órgãos colegiados) de apreciar a legalidade dos atos em análise.

Corrobora a tese a conceituação que consta do Vocabulário Jurídico do renomado mestre De Plácido e Silva (25ª edição, Editora Forense, Rio de Janeiro, 2004), em que instrução tem sentido equivalente a esclarecimento,

---

d) atos de contratação, de convênio e congêneres firmados pelo Tribunal; (Redação dada pela Resolução n° 36/2013)
e) recursos oriundos de processos por ela instruídos; (Incluído pela Resolução n° 24/2010)
f) concurso público do Tribunal;(Incluído pela Resolução n° 36/2013)
g) consultas internas das Diretorias subordinadas à Diretoria-Geral, a respeito de interpretação de lei ou de jurisprudência deste Tribunal; (Redação dada pela Resolução n° 58/2016)
II - instruir os requerimentos de membros e servidores submetidos à apreciação do Presidente; (Incluído pela Resolução n° 24/2010)
III - (Revogado pela Resolução nº 36/2013)
IV - instruir demais requerimentos internos e externos, quando a matéria for de competência privativa do Presidente; (Incluído pela Resolução n° 24/2010)
V - (Revogado pela Resolução nº 36/2013)
VI - (Revogado pela Resolução nº 36/2013)
VII - (Revogado pela Resolução nº 36/2013)
VIII - manifestar-se, a qualquer tempo, nos processos de licitação, de contratação e de convênio e congêneres do Tribunal, sempre que determinado, de ofício ou por provocação de outra unidade, pelo Presidente. (Incluído pela Resolução n° 58/2016)

[11] Art. 352. Recebido o processo, a unidade providenciará a sua instrução, dela constando o relatório dos fatos e dos atos praticados, a fundamentação e a conclusão, devendo, ainda, conforme a natureza do processo, apontar:
I – a compatibilidade das informações contidas na autuação e na distribuição;
II – para o exercício da ampla defesa, a instrução ou parecer deverá tipificar a irregularidade expressamente, a indicação do(s) responsável(s), com a quantificação dos valores imputados, se houver, enunciando a norma infringida;
III – se verificada a responsabilidade de outros agentes públicos ou particulares, pessoas físicas ou jurídicas, não arroladas na autuação, a unidade técnica deverá identificá-los, encaminhando os autos ao Relator para a inclusão no rol dos qualificados do processo e subsequente exercício do contraditório e da ampla defesa; (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)
IV – para o pedido de diligência, mencionar o objeto pretendido, devidamente motivado;
V – na parte da fundamentação, a legislação aplicável, e se houver a jurisprudência do Tribunal sobre a matéria, a existência de prejulgado e Súmula, independente do convencimento técnico defendido;
VI – nas prestações ou tomada de contas, as recomendações, as determinações legais e as ressalvas que tenham constado do julgamento de processos anteriores da mesma entidade.
§ 1º As diligências propostas pelas unidades administrativas, dar-se-ão para a juntada ou apresentação de documentos ou esclarecimentos, excetuados os arrolados em atos normativos próprios de apresentação obrigatória, necessários para o exame de mérito, cumprindo ao Relator a apreciação e a fixação do prazo máximo de até 15 (quinze) dias para o seu atendimento. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR DLVU.2ALA.2528.8M2V.S

elucidação, tendo o verbo “instruir” o sentido de praticar qualquer ato ou ação no processo com a intenção de provar, mostrar, esclarecer, documentar.

Foge à minha compreensão a atitude da unidade técnica em desmerecer a instrução dos processos de atos sujeitos a registro; repiso: a inobservância do art. 352 do Regimento Interno[6] e a, consequente, insuficiência fático-probatório para concluir acerca da legalidade do ato de aposentadoria.

Instruir tais processos é tarefa fundamental para que seja comprovada a legalidade de tais atos. E como, ao final da instrução, é conferida às unidades técnicas a competência para elaborarem instruções conclusivas, esse último ato irá também conter uma opinião, ou seja, em sentido amplo, um parecer.

Portanto, a instrução do processo contém um parecer, mas o contrário não é verdadeiro. Claro que essa conclusão só leva em conta o conteúdo dos atos, sendo despicienda a forma de que se revestem.

Ademais, pareceres são atos administrativos emitidos por órgãos consultivos, ou seja, por órgãos que são de aconselhamento e elucidação para que os órgãos ativos tomem as providências pertinentes (*in* “Curso de Direito Administrativo”, Celso Antônio Bandeira de Mello, Editora Malheiros, São Paulo, 25ª edição, 2007, p. 141, e *in* “Direito Administrativo”, Maria Sylvia Zanella di Pietro, Editora Atlas, São Paulo, 19ª edição, 2006, p. 496). Segundo a classificação doutrinária, as unidades técnicas são órgãos ativos, ou seja, que desempenham as atividades que visam ao fim determinado à administração a que pertencem. Portanto, a unidade técnica comporta-se como órgão ativo e não como órgão consultivo.

Ainda no que tange ao aspecto da forma adotada pela unidade técnica para revestir os seus atos no processo, ressalto que a alteração de denominação de atos não irá gerar profundas mudanças nos sistemas de trâmite, de processo eletrônico e de análise do SIM-AP em virtude de todas as associações automáticas já existentes nas respectivas bases de dados.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR DLVU.2ALA.2528.8M2V.S

Retornando ao exame da aposentadoria, como não foram plenamente respeitados os preceitos do art. 352, *caput*, do Regimento Interno[12], nem as determinações do protocolo nº 44820-2/12, a análise a cargo do relator ficou limitada ao que consta dos autos (a correlação entre as informações e as laudas em que se encontram).

Conforme relatado, foi incorporada, aos proventos da aposentadoria em apreço, a verba transitória intitulada "Gratificação SMF 200 – FRM/FRI/PGF0", cujo cálculo considerou período no qual não houve incidência de contribuição previdenciária. Chamado para se manifestar, o Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba (IPMC) confirmou a referida irregularidade ao informar que, para o cálculo da verba retrocitada, foi considerado o período de abril/2010 a janeiro/2019, em que pese a contribuição sobre esta só ter sido instituída por lei municipal de 14/10/2014. Incontroverso, portanto, que houve a incorporação de verba transitória sem a devida proporcionalização de acordo com o tempo de contribuição.

Inicialmente, quanto à sugestão da unidade técnica de encaminhamento do feito à Presidência para que avalie a possibilidade de revisão de ofício das decisões proferidas por este Tribunal nos últimos 05 (cinco) anos que entenderam legais os atos de concessão de aposentadoria de servidores públicos do Município de Curitiba em que houve a incorporação da parcela "Gratificação SMF 200" antes da vigência da Lei Municipal nº 14.526/14, entendo que a matéria foge aos limites do objeto do presente processo, não sendo essa a via mais adequada para tanto. Também não ficou demonstrada a viabilidade da medida proposta, nem como esta seria efetivada. De modo que levar os presentes autos ao Plenário para

[12] Art. 352. Recebido o processo, a unidade providenciará a sua instrução, dela constando o relatório dos fatos e dos atos praticados, a fundamentação e a conclusão, devendo, ainda, conforme a natureza do processo, apontar:
I - a compatibilidade das informações contidas na autuação e na distribuição;
a irregularidade expressamente, a indicação do(s) responsável(s), com a quantificação dos valores imputados, se houver, enunciando a norma infringida;
III - se verificada a responsabilidade de outros agentes públicos ou particulares, pessoas físicas ou jurídicas, não arroladas na autuação, a unidade técnica deverá identificá-los, encaminhando os autos ao Relator para a inclusão no rol dos qualificados do processo e subsequente exercício do contraditório e da ampla defesa; (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)
IV - para o pedido de diligência, mencionar o objeto pretendido, devidamente motivado;
V - na parte da fundamentação, a legislação aplicável, e se houver a jurisprudência do Tribunal sobre a matéria, a existência de prejulgado e Súmula, independente do convencimento técnico defendido;
VI - nas prestações ou tomada de contas, as recomendações, as determinações legais e as ressalvas que tenham constado do julgamento de processos anteriores da mesma entidade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR DLVU.2ALA.2528.8M2V.S

apreciação desta poderia resultar num injustificado atraso no trâmite do presente processo.

Acerca da irregularidade apontada, a autarquia previdenciária municipal pretendeu justificá-la apontando essencialmente que o equilíbrio fiscal e atuarial foi mantido por meio de aportes feitos pelo Município de Curitiba, conforme determinado no art. 43-A da Lei Municipal nº 9.626, de 08/07/1999[3]. Por meio deste foi criado o que o IPMC chamou de 'sistema de equacionamento', segundo o qual o município deve fazer aportes mensais ao referido instituto, garantindo o pagamento dos benefícios previdenciários devidos aos segurados e dependentes previstos.

Entretanto, conforme manifestações da unidade técnica e da representante do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas, a manutenção do equilíbrio atuarial não afasta a inconstitucionalidade descrita. Desde a Emenda Constitucional nº 020/1998, o cálculo dos proventos de inativação deve considerar o tempo de contribuição, independente, portanto, do tempo de serviço (previsto na redação anterior). Ao incluir período sobre o qual não incidiu a devida contribuição, o IPMC está ignorando a exigência de que haja contribuição por parte do segurado, ainda que apenas quanto ao referido período, ofendendo o princípio contributivo expressamente adotado na Constituição Federal. Reforço que eventual contribuição suplementar por parte do ente federativo não pode substituir o custeio que cabe ao segurado que irá receber o respectivo benefício previdenciário, o que resultaria em ofensa ao sistema contributivo nos moldes previstos pelo legislador constitucional.

Finalmente, lembro que esta Corte de Contas já se manifestou de forma vinculante a respeito do tema, ratificando a indispensabilidade de proporcionalização das verbas transitórias de acordo com o tempo de contribuição para que estas sejam incorporadas nos proventos, conforme item do Prejulgado nº 007 (Acordão nº 3.155/14 - Pleno) a seguir transcrito:

> "- 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**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR DLVU.2ALA.2528.8M2V.S

> **quais incidiu contribuição previdenciária**;" (sem grifo no original).

Como se vê, o referido prejulgado fixou dois requisitos, a edição de lei do respectivo ente federativo regulamentando a matéria e a proporcionalização da verba a ser incorporada considerando exclusivamente aquela sobre as quais incidiu contribuição previdenciária. No caso em apreço, conforme demonstrativo de cálculo das verbas transitórias (peça processual nº 013) e manifestação da autarquia previdenciária municipal (peça processual nº 027), o Sr. Paulo Cezar Teilor recebeu a verba denominada "Gratificação SMF 200 – FRM/FRI/PGF0" de 01/04/2010 a 28/01/2019, tendo todo este período sido computado para o cálculo de incorporação da referida verba. Entretanto, apenas no ano de 2015 foi instituída a respectiva contribuição previdenciária por meio da Lei Municipal nº 14.526/2014. Evidente, portanto, a inconstitucionalidade da incorporação da gratificação retrocitada quanto ao período de abril de 2010 ao fim de 2014.

Pelo exposto, acolho os opinativos uniformes da unidade técnica e da representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, propondo que seja a aposentadoria em análise considerada ilegal, sendo-lhe negado o respectivo registro.

Nos termos do art. 303 do Regimento Interno[13], deverá ser expedido novo ato considerando, no cálculo da verba denominada "Gratificação SMF 200 – FRM/FRI/PGF0", exclusivamente o período sobre o qual incidiu contribuição previdenciária.

Ainda, nos termos do Prejulgado nº 011[14], o Instituto de Previdência Social dos Servidores do Município de Curitiba deverá comprovar a intimação do servidor aposentado, a fim de possibilitar a fluência do prazo recursal.

---

[13] Art. 303. Cumprida a decisão do art. 302, a autoridade administrativa responsável poderá emitir novo ato, desde que afastada a ilegalidade verificada.

[14] ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na conformidade com o voto do Relator e das notas taquigráficas, por unanimidade, fixar entendimento no sentido de que:
1. Em processos de admissão de pessoal, aposentadoria, pensão, reforma e reserva, os servidores afetados não são partes até que exista decisão contrária a seus interesses. Desta feita, não há necessidade de citação dos mesmos para atuarem no processo, o que não ofende o princípio do contraditório;
2. Nos processos aludidos no item '1', havendo decisão pela negativa de registro, deverá o órgão interessado, no prazo de 15 dias, não só apresentar peças demonstrando o atendimento à decisão, mas também documentos que comprovem a data de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR DLVU.2ALA.2528.8M2V.S

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor **CLÁUDIO AUGUSTO KANIA**, por unanimidade, em:

I – **NEGAR REGISTRO**, nos termos dos opinativos uniformes da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, à aposentadoria em análise;

II – **determinar** à entidade, nos termos do art. 303 do Regimento Interno[15], seja expedido novo ato considerando, no cálculo da verba denominada "Gratificação SMF 200 – FRM/FRI/PGF0", exclusivamente o período sobre o qual incidiu contribuição previdenciária;

III – **determinar**, nos termos do Prejulgado nº 011[16], ao Instituto de Previdência Social dos Servidores do Município de Curitiba que comprove a intimação do servidor aposentado, a fim de possibilitar a fluência do prazo recursal.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Plenário Virtual, 20 de outubro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

---

cientificação dos servidores afetados, uma vez que, de acordo com orientação do Supremo Tribunal Federal, a partir de tal momento resta configurado o interesse dos mesmos no processo.

[15] Art. 303. Cumprida a decisão do art. 302, a autoridade administrativa responsável poderá emitir novo ato, desde que afastada a ilegalidade verificada.

[16] ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na conformidade com o voto do Relator e das notas taquigráficas, por unanimidade, fixar entendimento no sentido de que:
1. Em processos de admissão de pessoal, aposentadoria, pensão, reforma e reserva, os servidores afetados não são partes até que exista decisão contrária a seus interesses. Desta feita, não há necessidade de citação dos mesmos para atuarem no processo, o que não ofende o princípio do contraditório;
2. Nos processos aludidos no item '1', havendo decisão pela negativa de registro, deverá o órgão interessado, no prazo de 15 dias, não só apresentar peças demonstrando o atendimento à decisão, mas também documentos que comprovem a data de cientificação dos servidores afetados, uma vez que, de acordo com orientação do Supremo Tribunal Federal, a partir de tal momento resta configurado o interesse dos mesmos no processo.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR DLVU.2ALA.2528.8M2V.S

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA
Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR DLVU.2ALA.2528.8M2V.S