TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 726267/18
ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE: PARANAGUA PREVIDENCIA
INTERESSADO: ADRIANA MAIA ALBINI, CACILDA MARQUES PEREZ, PARANAGUA PREVIDENCIA
PROCURADOR:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 484/22 - Segunda Câmara

EMENTA: Ato de inativação – As regras de aposentadoria previstas no art. 3°, da RC 47/05, não são aplicáveis, uma vez que, inobstante tenha o Interessado ingressado nos quadros do Município de Paranaguá antes da entrada em vigor da mencionada Emenda, o fez por meio de vínculo regido pela CLT, o qual apenas foi convertido em vínculo estatutário por meio de lei municipal aprovada em 2006 (portanto, após a data de publicação da EC 47/03); Aplicação de entendimento fixado no Prejulgado 28-TCE/PR – Negativa de registro.

1. RELATÓRIO (AUDITOR CLAUDIO AUGUSTO KANIA – RELATOR ORIGINÁRIO)

Trata-se de aposentadoria por invalidez de Cacilda Marques Perez, ocupante do cargo de técnico em administração, com fundamento no art. 3º, incisos I a III e parágrafo único, da Emenda Constitucional nº 047, de 05/07/2005[1], conforme Portaria nº 127/2018, publicada no Diário Oficial dos Municípios do Paraná nº 1.604, de 03/10/2018 (peça processual nº 011), tendo sido protocolada em 18/10/2018, conforme informação do sistema corporativo (Trâmite), respeitando o prazo normativo.

[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 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 K4HL.8IL1.1UPP.221J.Y

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Instrução nº 12091/20 - peça processual nº 014) registrou que foi informado que todo o período de serviço (07/03/1988 a 31/12/2006) foi regido pelo regime estatuário, o que diverge do documento juntado na peça processual nº 013, segundo o qual o ingresso da servidora no serviço público foi regido pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 01/05/1943 (CLT - Consolidação das Lei do Trabalho). Ainda, verificou inconsistência na incorporação do adicional de produtividade.

Pelo exposto, a unidade técnica entendeu ser necessária a realização de diligência.

Após diversas concessões de prazo, por meio da petição intermediária nº 139466/21 (peças processuais nº 066 a 067), a Paranaguá Previdência informou que a servidora inativada ingressou no serviço público em 07/03/1988 e que, por força do art. 82 da Lei Complementar Municipal nº 053, de 13/10/2006[2], foi automaticamente inscrita do Regime Próprio de Previdência Municipal.

A Coordenadoria Gestão Municipal (Instrução nº 245/21 – peça processual nº 068), apontou que não forma prestados esclarecimentos acerca da irregularidade verificada no cálculo dos proventos, pelo que solicitou a realização de nova diligência.

A realização da diligência foi autorizada por meio do Despacho nº 243/21 (peça processual nº 069).

Por meio da, a autarquia previdenciária municipal (petição intermediária nº 285160/21 - peças processuais nº 071 a 073) informou que corrigiu as informações prestadas no SIAP quanto ao regime a que a segurada estava vinculada desde a sua admissão. Ainda, prestou esclarecimentos acerca do cálculo dos proventos.

Por meio da petição intermediária nº 292477/21 (peças processuais nº 074 a 081), o representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Gabriel Guy Léger, requereu a concessão de medida cautelar com o fim de determinar, ao Paranaguá Previdência, a correção do cálculo do benefício previdenciário da Interessada Cacilda Marques Perez e emissão do respectivo ato de inativação. Requereu ainda a notificação do Município de Paranaguá, do seu controlador interno e a cientificação da servidora inativada para que querendo apresentasse o recurso cabível.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 1094/21 - peça processual nº 082) registrou que esta Corte de Contas está analisando, no processo nº 644353/20, a possibilidade de concessão de aposentadoria aos servidores públicos do Município de Paranaguá quando o ato respectivo está fundamento nas regras transitórias previstas, dentre outros, no art. 3º, incisos I a III e parágrafo único,

[2] Art. 82. Observado o disposto no artigo seguinte, aqueles servidores que, na data da Lei nº 053, 13 de outubro de 2006, fossem titulares de cargos efetivos, serão considerados automática e obrigatoriamente inscritos no Órgão Gestor do Regime Próprio de Previdência Municipal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 132/2011)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.221J.Y

da Emenda Constitucional nº 047/2005[1], motivo pelo qual opinou pelo sobrestamento dos presentes autos.

Por meio do Despacho nº 461/21 (peça processual nº 083), foi negada a cautelar requerida e determinado o sobrestamento dos autos conforme sugerido pela unidade técnica.

A CGM (Instrução nº 3005/21 - peça processual nº 086) informou que, em 21/07/21, foi julgada a Ação Rescisória nº 644353/20, na qual se discutia a aplicação do entendimento fixado no Prejulgado nº 028 à aposentadoria de servidora do Município de Paranaguá, do cargo de professora, com fundamento no art. 6º, incisos I ao IV, da Emenda Constitucional nº 041, de 19 de dezembro de 2003[3]. Na ocasião, foi decido que houve ilegalidade na fundamentação do ato, configurando violação à literal disposição de lei, o que resultou na procedência do pedido de rescisão e consequente negativa de registro do respectivo ato de inativação, tendo a referida decisão transitado em julgado em 21/07/2021.

Acerca da legislação municipal, a CGM relatou que, por meio da Lei Municipal nº 886, de 12/12/1972, foi adotado, como regra, o regime estatutário único para os funcionários públicos municipais e o regime celetista para algumas situações. Tal situação foi mantida pelas leis posteriores (Leis Municipais nº 1.329/82, 1.479/87 e 1.566/1989) até que, em 05/04/90, com a edição da Lei Orgânica Municipal, o regime estatutário foi extinto e foi implantado o regime celetista, o que foi mantido pela Lei Complementar Municipal nº 16/03. Por meio da Lei Complementar Municipal nº 046/2006, foi reestabelecido o regime jurídico estatutário e, com a edição da Lei Complementar Municipal nº 053/2006 foi instituído o regime próprio de previdência dos servidores públicos municipais.

A respeito da inativação em apreço, a unidade técnica informou que, em 07/03/88, a servidora Cacilda Marques Perez ingressou no serviço público como assistente administrativo sob o regime da CLT, passando a ocupar cargo público em 01/01/2007 por força da Lei Complementar Municipal nº 046/06. Como a referida segurada passou a ocupar cargo público após 16/12/98, não teria direito a se aposentar pela regra constitucional eleita, conforme entendimento fixado por meio do Prejulgado nº 028.

Para corroborar o entendimento exposto, a CGM destacou decisões proferidas em processos deste Tribunal no mesmo sentido, a saber,

---

[3] 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:
I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;
II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e
IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.221J.Y

Protocolos nº 923545/16, nº 108940/19, nº 1009080/14, nº 394554/17, nº 399690/18, nº 517455/18, nº 337163/18 e nº 589460/17.

Em que pese a irregularidade apontada, o subscritor do parecer em questão ressalvou a sua opinião pessoal de que, nos termos do art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, a interpretação fixada por esta Corte a respeito do art. 1º da Emenda Constitucional nº 070/2012[1] não poderia ser aplicada ao presente caso para desconstituir ato cujos efeitos já se encontram solidificados pelo decurso do tempo, já que o Prejulgado nº 028 foi publicado em 11/03/20 e a inativação em apreço foi protocolada em 29/11/18.

O referido analista de controle defendeu que, com o julgamento do prejulgado supracitado, houve efetiva mudança de entendimento por parte desta Corte de Contas e apontou que, até setembro de 2003, o Tribunal de Contas da União possuía entendimento sumulado no sentido de que não ser possível a análise de situações pretéritas sob a luz de posicionamento atualmente adotado, conforme descrito na Súmula 105 da referida Corte de Contas[4]. Neste viés, também ressaltou que a importância da aplicação dos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima pelos Tribunais de Contas foi reforçada pelo Supremo Tribunal Feral ao fixar a Tese de Repercussão Geral nº 445[5].

Ao final, a unidade técnica se manifestou pela negativa de registro do ato de inativação em apreço.

Por meio da petição intermediária nº 645248/21 (peças processuais nº 088 a 099), com o fim de comprovar que a interessada mantinha vínculo celetista com o Município de Paranaguá, o representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Gabriel Guy Léger, juntou cópia de diversos documentos, notadamente os citados no Parecer nº 699/21 (peça processual nº 100), anexado em seguida.

Na ocasião, o representante do MPjTCPR reiterou o seu posicionamento pela ilegalidade do ato de inativação em apreço por ofensa ao art. 16 da Lei Complementar Municipal nº 053, de 06/10/2006[6], art. 1º da Lei

[4] Súmula 105. A modificação posterior da Jurisprudência não alcança aquelas situações constituídas à luz de critério interpretativo anterior

[5] Tese de Repercussão Geral nº 445. Os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de cinco anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas, em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima.

[6] Art. 16 Os proventos das aposentadorias referidas nos arts. 11 a 15, desta Lei Complementar, serão calculados pela média aritmética simples dos maiores vencimentos-de-contribuição, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo.
§ 1º Para efeito do disposto no caput, na hipótese de indefinição da remuneração-de-contribuição, serão utilizados os valores das remunerações ou subsídios que constituíram base para as contribuições do segurado, abrangendo os regimes de previdência a que esteve vinculado, independentemente do percentual da alíquota estabelecida, ou de terem sido estas suficientes para o custeio de apenas parte dos benefícios previdenciários.
§ 2º O termo inicial para apuração da média a que se refere este artigo será o mês de competência de julho de 1994 ou o mês de competência de início da contribuição, se posterior àquele mês.
§ 3º Os valores das remunerações ou subsídios considerados para cálculo do valor inicial dos proventos, deverão ser atualizados, mês a mês, de acordo com a variação integral do índice fixado para a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.221J.Y

Federal nº 10.887, de 18/06/2004[7], art. 40, § 3º, inciso III, da Constituição Federal, com a redação vigente à época da edição do ato em apreço[8]. Também, informou a juntada de cópia de documentos extraídos de ações coletivas ajuizadas na Justiça do Trabalho, bem como da Ação de Cumprimento de Sentença nº 0000020-84.2019.5.09.0022, proposta em 2019, pela servidora inativada em face do Município de Paranaguá.

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Gabriel Guy Léger (Parecer nº 699/21 - peça processual nº 100), relatou que a instrução inicial da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão apontou que, apesar de ter sido informado que o período de 07/03/1988 a 31/12/2006 foi regido pelo regime estatuário, segundo o documento juntado na peça processual nº 013, o ingresso da servidora Cacilda Marques Perez se deu em 07/03/1988 por meio de vínculo regido pela CLT; que chamada a se manifestar, a Paranaguá Previdência, após sete pedidos de dilação de prazo, se limitou a informar que houve mudança do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) com a edição da Lei Complementar Municipal nº 053, de 06/10/2006; que requereu a o concessão de medida cautelar para que a autarquia previdenciária municipal corrigisse os cálculos do benefício em observância aos preceitos dos art. 13 e art. 16 da Lei Complementar Municipal nº 053/2006, bem como a consequente alteração do ato e da sua fundamentação legal; que com o fim de evitar decisões conflitantes, a CGM sugeriu o sobrestamento dos presentes autos até o julgamento do Processo nº 644353/20; e que a cautelar foi negada, tendo sido determinado o sobrestamento dos autos.

A respeito do Processo nº 644353/20, registrou que este foi julgado em 21/07/2021, quando este Tribunal desconstituiu o julgado, decidindo pela

---

atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do Regime Geral de Previdência, nos termos editados pelo Ministério da Previdência Social.

§ 4º Se o valor da média aritmética apurada for superior ao valor da remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, assim considerados os vencimentos e vantagens permanentes, acrescidos dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes fixados em lei, esta última deverá prevalecer para fixação dos proventos de aposentadoria.

§ 5º Os valores das remunerações a serem utilizadas na apuração da média de que trata este artigo serão comprovados mediante documento fornecido pelos órgãos e entidades gestoras dos regimes de previdência aos quais o segurado esteve vinculado ou, por outro meio de prova que o substitua.

§ 6º As informações fornecidas para efeito do parágrafo anterior serão passíveis de confirmação pelo Órgão Gestor do Regime Próprio do Município de Paranaguá.

[7] Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, 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.

[8] Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

(...)

§ 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)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.221J.Y

aplicabilidade do entendimento fixado no Prejulgado nº 028 aos atos de inativações concedidos à servidores do Município de Paranaguá fundamentados nas regras de transição das Emendas Constitucionais nº 041/03, 047/05 e 070/2012, conforme Acórdão nº 1.717/21 – Pleno (cópia na peça processual nº 056). Relatou finalmente que, em nova manifestação, a CGM se manifestou pela negativa de registro do ato em apreço.

Passando ao ato de inativação em apreço, o representante do MPjTCPR registrou que a segurada foi contratada, em 1988, pelo Município de Paranaguá para trabalhar sob o regime da CLT, situação que perdurou até o advento da Lei Complementar Municipal nº 046/2006. De modo que não teria direito a se aposentar pela regra transitória eleita. Ainda, tendo em vista que a apreciação do presente foi vinculada ao Pedido Rescisório nº 644353/20, com a decisão deste por meio do Acórdão nº 1.717/21 - Pleno (cópia na peça processual nº 056), a negativa de registro do ato de inativação em apreço é medida que se impõe.

Segundo o representante do Ministério Público junto a esta Corte Contas, o vínculo empregatício da Srª Cacilda Marques Perez estaria também demonstrado pelo fato dela fazer parte das Ações Trabalhistas Coletivas nº 2.054/91 e 2.055/91, nas quais o Município de Paranaguá foi condenado ao pagamento de diferenças salariais relativas ao regime celetista; assim como da Ação Reclamatória Trabalhista nº 1556-2009-22- 9-0-8, por meio da qual o Município de Paranaguá foi condenado ao pagamento de horas extras e FGTS; além de ter ingressado com a Ação de Cumprimento nº 0000020 - 84.2019.5.09.0022.

Também, apontou que, por meio do Ofício nº 057/2007 – SEMAGEP (peça processual nº 053), o então Prefeito José Baka Filho declarou que todos os servidores estatutários (Lei Municipal nº 886, de 12/12/1972, que reformulou a Lei Municipal nº 092 de 20/04/1951), não contribuíam para o INSS e sim para o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Paraná - IPE até extinção deste em março de 1999; bem como que todos os servidores estatutários foram inativados até 09/11/2003, tendo sido declarada a extinção definitiva do referido regime por meio da Lei Complementar Municipal nº 013, de 11/09/2003. Ainda, que por meio de certidão expedida em 07/07/2005 (peça processual nº 054), o Secretário Municipal de Administração Mário Stival e a Diretora do Departamento de Recursos Humanos de Paranaguá Luiza Helena Teixeira declararam que os servidores estatutários eram contribuintes do IPE até a extinção deste em dezembro de 1998, bem como que a última servidora estatutária foi exonerada em fevereiro de 2005 e que, em julho de 2005, só haviam servidores contratados pelo regime da CLT.

Neste viés, considerando que o ato por meio do qual a referida segurada foi inativada ter sido editado antes de 11/09/2003 (data de edição da lei complementar que extinguiu o regime estatutário municipal), de constar nos autos certidão de contribuição ao INSS com informações de recolhimentos anteriores à março de 1999 (peça processual nº 006) e ficha funcional com declaração de ingresso sob o regime da CLT, entendeu ser inquestionável a natureza do vínculo contratual da interessada com o Município de Paranaguá.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.221J.Y

Acerca da possibilidade de decisões conflitantes, o representante do MPjTCPR registrou estar ciente das decisões contidas nos Acórdãos nº 1.483/2021 - Pleno e nº 2.039/2021 – Pleno (autos nº 461278/17 e 400825/18), nas quais foram suscitadas dúvidas a respeito da inclusão dos segurados no quadro de estatutários antes da edição da Lei Complementar nº 046/2006. Defendeu, entretanto, que a tese de que os servidores teriam obtido progressões na carreira estatutária, teria sido afastada por ter ficado demonstrado que as dúvidas suscitadas decorreram de afirmações inverídicas da autarquia previdenciária municipal. O que teria ficado demonstrado em decisões da Justiça do Trabalho proferidas em ações reclamatórias trabalhistas individuais ou coletivas, nas quais teria sido reconhecido o vínculo contratual por meio da CLT até 2006; bem como por meio da legislação municipal de regência, em especial a Lei Municipal nº 1.835, de 27/10/1994, que expressamente consagra a dualidade de regime ao prever progressões funcionais estatutários e celetistas, estas vinculadas a uma mesma tabela de padrões remuneratórios. Nos referidos julgados, em manifestação do Ministério Público desta Corte de Contas, foi esclarecido que os termos “enquadramento”, “elevação” e “progressão” representam apenas os avanços em respectiva tabela e a expressão “readaptar” ora significa a mudança de função, ora a alteração da própria tabela, com nova denominação de níveis e subníveis. Também foi registrado que os empregados da CLT sempre estiveram vinculados à tabela numérica de mensalistas, designação adotada para se referir às contratações realizadas à margem do quadro de servidores estatutários. Ainda, destacou trecho de instrução recente da CGM acompanhando a tese ministerial e manifestando-se pela negativa de registro do ato objeto do respectivo processo em razão da incompatibilidade deste com o entendimento fixado no Prejulgado nº 028.

Defendeu ainda o representante do *Parquet* especializado a existência uma estrutura remuneratória única, explicando que a inclusão a inclusão da servidora inativada na tabela numérica de mensalistas - referente a contratações realizadas à margem do quadro de servidores estatutários - não a torna uma servidora estatutária. Neste viés, aduziu que quem era titular de emprego público ao tempo da edição das Emendas Constitucionais nº 020/1998 e 041/2003 e que teve seu vínculo CLT transformado em cargo estatutário por lei posterior à promulgação da respectiva emenda não faz jus à aposentadoria pelas regras de transição contidas nas referidas alterações constitucionais. Destacou decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e de Tribunais de Justiça Estadual neste sentido.

Também, informou o representante do MPjTCPR ter anexado jurisprudência do STF a respeito da impossibilidade de conversão de emprego público em cargo estatutário sem a prévia aprovação em concurso público (Anexo III - fls. 057 a 071 da peça processual nº 100); que, sob a ótica do Tema Repetitivo nº 979 do STJ[9], está revendo o seu posicionamento a respeito da repetibilidade de verba previdenciária irregularmente percebida, especialmente quanto o segurado buscou o reconhecimento do vínculo CLT perante a Justiça do Trabalho; que juntou o Anexo IV (fls. 072 a 079 da

[9] Com relação aos pagamentos indevidos aos segurados decorrentes de erro administrativo (material ou operacional), não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, são repetíveis, sendo legítimo o desconto no percentual de até 30% (trinta por cento) de valor do benefício pago ao segurado/beneficiário, ressalvada a hipótese em que o segurado, diante do caso concreto, comprova sua boa fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.221J.Y

peça processual nº 100), contendo uma breve análise de evolução do tema na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça; e que juntou manifestação da Procuradoria Geral do Estado do Paraná proferida nos autos de Mandado de Segurança nº 0038468 - 80.2021.8.16.00001, impetrado pelo Município de Paranaguá, contra o Despacho nº 750/21, homologado pelo Acórdão nº 1.331/21 – Pleno, segunda a qual, o pagamento de proventos com fundamento nas regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 041/2003 e nº 047/2005, a segurado que ao tempo de respectivas edições era titular de emprego público submetido ao regime da CLT, pode caracterizar ato de improbidade administrativa por violação ao disposto no art. 16 da Lei Complementar Municipal nº 053/2006[6]

Em síntese, o representante do MPjTCPR aduziu que a aposentadoria em apreço viola o disposto no art. 16 da Lei Complementar Municipal nº 053/2006[6], art. 1º da Lei Federal nº 10.887, de 18/06/2004[7], art. 40, § 3º, inciso III, da Constituição Federal, com a redação vigente à época da edição do ato em apreço[8]; que a declaração do então Prefeito José Baka Filho e demais documentos indicados, como os relativos às Ações Trabalhistas Coletivas nº 2.054/1991, nº 2.055/91 e nº 1556-2009-22-9-0-8 e a propositura da Ação de Cumprimento de Sentença nº 0000020-84.2019.5.09.0022 reafirmam que o vínculo da segurada com o município foi regido pela CLT; e que, sendo titular de emprego público celetista até 11/05/2006, a segurada não pode se inativar com fundamento na regra de transição do art. 3º, incisos I a III e parágrafo único, da Emenda Constitucional nº 047/2005[1].

Finalmente, o representante do *Parquet* especializado informou que juntou o Anexo I (fls. 026 a 040 da peça processual nº 100), constando jurisprudência dos Tribunais de Justiça dos Estados do Paraná e de São Paulo (TJPR e TJSP), do Superior Tribunal de Justiça (STJ), do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a inaplicabilidade das regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 041/03 e nº 047/05 às aposentadorias de servidores titulares de empregos celetistas; e o Anexo II (fls. 041 a 057 da peça processual nº 100), com jurisprudência deste Tribunal de Contas sobre a inaplicabilidade das referidas regras de transição às aposentadorias de servidores titulares de empregos celetistas ao tempo das respectivas edições.

Pelo exposto, o representante do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas opina pela negativa de registro ato em apreço, sem prejuízo de se facultar à segurada e a autarquia previdenciária a oportunidade de, na fase recursal e/ou em sede contraditório, demonstrar o regular provimento de cargo público mediante prévio concurso, além de ser ofertado o direito de optar pelo retorno à atividade, percebendo o salário atual de seu cargo efetivo, acrescido do abono de permanência.

Após concessão de contraditório, propugna que seja concedida a medida de urgência prevista no art. 53 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15/12/2005[10] (Lei Orgânica dessa Corte), para o fim de fazer cumprir o

[10] Art. 53. O Tribunal poderá determinar a aplicação de medidas cautelares, quando houver receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação, nos termos do Regimento Interno. (Redação dada pela Lei Complementar n. 213/18)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.221J.Y

entendimento contido no Acórdão nº 2.707/14 – 1ª Câmara, segundo o qual esta Corte de Contas tem o dever de "sustar os pagamentos de benefícios de inativação e determinar a imediata recomposição dos valores indevidamente pagos por quem de direito"; bem como para que seja determinado, ao Paranaguá Previdência, que retifique o cálculo do benefício previdenciário da Srª Cacilda Marques Perez de modo a observar a metodologia de cálculo prevista no art. 16 da Lei Complementar Municipal nº 053/2006[6].

Também propugna que a Paranaguá Previdência seja intimada (via e-mail ou telefone, de acordo com juízo de conveniência da Diretoria de Protocolo) para que, no prazo de 15 dias (sob pena de aplicação de multa administrativa e instauração de tomada de contas visando à apuração de prejuízo ao Erário), junte ofício encaminhado à Sra. Cacilda Marques Perez (com a respectiva assinatura de ciência) dando conhecimento da matéria tratada neste processo para que para que tome as providencias que entender cabíveis, bem como para que opte pela inativação de acordo com as regras legalmente possíveis, além do respectivo reflexo financeiro nos proventos, ou pelo retorno à atividade; caso opte por permanecer aposentada, proceda a retificação do ato de inativação, com indicação do fundamento legal adotado e dos respectivos cálculos dos proventos; e junte o Processo Administrativo de Aposentadoria nº 1174/2018, no qual foi emitido o ato de inativação objeto dos presentes autos (Portaria nº 127/2018).

Por fim, o representante do MPjTCPR sugere que seja determinada a expedição de ofícios à Câmara de Paranaguá e à Controladoria Geral do Município de Paranaguá para conhecimento dos fatos analisados e adoção das medidas que entenderem cabíveis; que o Ministério Público Estadual seja comunicado para que possa adotar as providências previstas na Lei Federal nº 8.429/92, conforme consignado no opinativo da PGE nos autos de Mandado de Segurança nº 0038468-80.2021.8.16.0000; e que seja determinada a instauração de procedimento adequado para oportuna identificação dos agentes previdenciários responsáveis pela emissão do ato irregular e adequadamente quantificado o montante do dano causado ao Fundo de Previdência em razão dos valores pagos a maior, com vistas ao efetivo ressarcimento de valores, observado para tanto o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (conforme Anexo IV).

2. PROPOSTA DE DECISÃO[11] DO AUDITOR CLAUDIO AUGUSTO KANIA

---

§ 1º A solicitação ou a determinação, conforme o caso, deverá ser submetida ao órgão julgador competente para a análise do processo, devendo ser apresentada em mesa para apreciação independente de inclusão prévia na pauta de julgamentos.
§ 2º As medidas cautelares referidas no caput são as seguintes:
I – afastamento temporário de dirigente do órgão ou entidade;
II – indisponibilidade de bens;
III – exibição de documentos, dados informatizados e bens;
IV – outras medidas inominadas de caráter urgente.
§ 3º São legitimados para requerer medida cautelar:
I – o gestor, para a preservação do patrimônio;
II – as partes;
III – o Relator;
IV – o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal.

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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.221J.Y

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[12], por exemplo), é a instrução dos processos, nos moldes do art. 352[13] 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].

---

[12] 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)
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)

[13] 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 K4HL.8IL1.1UPP.221J.Y

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, 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 K4HL.8IL1.1UPP.221J.Y

Retornando ao exame da aposentadoria, como não foram plenamente respeitados os preceitos do art. 352, *caput*, do Regimento Interno[14], 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 ficha funcional apresentada (peça processual nº 013), a interessada foi admitida como professora em 15/03/88, em emprego público regido pela CLT. Em 01/08/1994 — após a edição da Lei Orgânica Municipal, em 05/04/1990 — consta que houve reenquadramento da interessada para adequação ao novo regime jurídico único a ser adotado no município, conforme art. 84[15] e art. 97[16] daquela lei orgânica.

Ocorre que, além de o regime estatutário anterior ter sido colocado em extinção pelo art. 6º[17] das disposições finais e transitórias da lei orgânica parnanguara, pelo art. 5º[18] foi estabelecido o limite de 360 dias para a implantação dos planos de cargos e carreiras.

---

[14] 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.

[15] Art. 84. Os planos de cargos e salários do serviço público municipal serão elaborados de forma a assegurar aos servidores municipais remuneração compatível com o mercado de trabalho para a função respectiva, oportunidade de progresso funcional e acesso a cargos de escalão superior.
§ 1º O Município proporcionará aos servidores oportunidades de crescimento profissional através de programas de formação de mão-de-obra, aperfeiçoamento e reciclagem.
§ 2º Os programas mencionados no parágrafo anterior terão caráter permanente. Para tanto, o Município poderá manter convênios com instituições especializadas.

[16] Art. 97. Município instituirá no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das funções públicas.
§ 1º A Lei disporá aos servidores da Administração Direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuição iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou entre servidores do Poder Executivo e Legislativo, ressalvadas as vantagens de caráter individual e às relativas à natureza do trabalho.
§ 2º Aplicam-se aos servidores municipais os direitos ordenados e dispostos na Constituição Federal, na Constituição Estadual e nesta Lei.
§ 3º A Administração Municipal poderá proporcionar aos seus servidores, no limite dos recursos orçamentários, atendimento social com programas nas áreas de habitação, saúde, fornecimento de gêneros alimentícios e medicamentos.

[17] Art. 6. O quadro de pessoal sob regime estatutário é considerado em extinção o que se dará pela aposentadoria e morte de seus ocupantes.

[18] Art. 5º Os planos de Cargos e Salários a que aludem os artigos 84 e 96 deverão ser implantados 360 (trezentos e sessenta) dias após a promulgação desta Lei.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.221J.Y

Entretanto, o legislador parnanguara não se desincumbiu de tal tarefa, restando, pela extinção do regime estatutário anterior, um vácuo legislativo quanto ao regime jurídico único para os servidores da administração pública parnanguara. Tal vácuo somente veio a ser preenchido pela edição da Lei Complementar Municipal nº 010, de 16/04/2002[19], a qual, de maneira insólita, instituiu o regime celetista como regime jurídico único dos servidores públicos parnanguaras. Insólita, pois os servidores públicos passaram a exercer suas funções sem as proteções características de um regime estatutário, porém possível no ordenamento jurídico brasileiro.

Pela Lei Complementar Municipal nº 010, de 16/04/2002[20], foi extinto o regime estatutário anterior à Lei Orgânica de 1990 (Lei Municipal nº 866/1972), providência que já constava do art. 6º das disposições finais e transitórias da lei orgânica parnanguara, instituindo como regime jurídico único para todos os servidores públicos efetivos da Prefeitura Municipal de Paranaguá o regime da CLT — Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 — conforme art. 1º da referida lei[21].

Por meio do art. 1º da Lei Complementar Municipal nº 016, de 11/09/2003[22], foi definitivamente extinto o regime estatuário anterior à Lei Orgânica de 1990 (regido pela Lei Municipal nº 866/1972), de modo que todos os servidores públicos da Prefeitura Municipal de Paranaguá passaram a ser celetistas, conforme art. 1º da referida lei[23] (ressalte-se o emprego da expressão regime jurídico único celetista no texto legal).

Como último ato desse tumulto legislativo, pela edição da Lei Complementar Municipal nº 046, de 11/05/2006[24], foi reinstituído o regime jurídico estatutário para os servidores públicos municipais.

Não há dúvidas, portanto que a interessada foi regida pela CLT, ocupando emprego público até seu enquadramento, em 01/08/1994, e pelo regime jurídico único estatutário a partir de 11/05/2006.

O que suscita dúvida é a sua situação funcional no período compreendido entre essas datas. Da edição da Lei Orgânica, em 05/04/1990, até a edição da Lei Complementar Municipal nº 010/2002, o regime estatutário anterior foi extinto e não houve texto legal que instituísse o regime jurídico único.

Da edição da Lei Complementar Municipal nº 010/2002, reforçada pela Lei Complementar Municipal nº 016/2003, até a edição da Lei Complementar Municipal

---

[19] Instituí o regime jurídico único no âmbito da administração municipal e dá outras providências.
[20] Extingue o quadro único de pessoal da Prefeitura Municipal de Paranaguá.
[21] Art. 1º Os servidores públicos municipais da Prefeitura Municipal de Paranaguá, ficam vinculados ao regime jurídico único celetista, não havendo mais servidores estatutários remanescentes do Quadro Único do Pessoal, criado pela Lei Municipal nº 886, de 12 de dezembro de 1972, em atividade.
[22] Extingue o quadro único de pessoal da Prefeitura Municipal de Paranaguá.
[23] Art. 1º Os servidores públicos municipais da Prefeitura Municipal de Paranaguá, ficam vinculados ao **regime jurídico único celetista**, não havendo mais servidores estatutários remanescentes do Quadro Único do Pessoal, criado pela Lei Municipal nº 886, de 12 de dezembro de 1972, em atividade. (sem grifos no original)
[24] Dispõe sobre o regime jurídico estatutário dos servidores do Município de Paranaguá, suas autarquias e fundações públicas.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.221J.Y

nº 046/2006, **o regime jurídico único era o regime celetista**, passando a ser estatutário após essa data. Repise-se: por mais insólito e inadequado, não há vedação legal para se adotar a CLT como regime jurídico de servidores públicos.

A indefinição de qual regime jurídico estaria a reger os cargos públicos parnanguaras, entre 05/04/1990 e 11/09/2002, é que precisa ser elucidada. A meu ver, há duas interpretações possíveis quanto a essa situação.

Da vontade do legislador parnanguara constante das leis complementares de 2002 e 2003 retrocitadas surge a primeira das interpretações possíveis: entender que era a CLT a reger os cargos públicos da administração pública de Paranaguá. Desse modo, a interessada, desde seu ingresso em 07/06/89 até 11/05/2006, data da publicação da lei que instituiu o regime estatutário único, teria sido regida pela CLT, por meio do exercício de emprego público de 07/03/88 até 01/08/1994, data em que foi reenquadrada, desta feita para o cargo de assistente administrativo, nele permanecendo até 11/05/2006 sendo regida pela CLT, e após essa data pelo regime estatutário único.

Nesse diapasão, convém esclarecer que é contrário ao bom direito a interpretação de que a regência pela CLT transformaria os cargos públicos em empregos públicos. Nessa tessitura, cabe citar as definições constantes do Vocabulário Jurídico de De Plácido e Silva (25ª edição, Rio de Janeiro: Forense, 2004) para "natureza jurídica" e "regime jurídico": (sem grifos no original)

> NATUREZA, Derivado do latim *natura*, designa o conjunto de seres e coisas criadas que constituem o universo. É o princípio criador, a inteligência diretora e criadora de tudo, emanados do poder divino.
> **Natureza. Na terminologia jurídica**, assinala, notadamente, a **essência, a substância** ou a compleição das coisas. Assim, a natureza se revela pelos **requisitos ou atributos essenciais** e que devem vir com a própria coisa.
> Eles se mostram, por isso, a *razão de ser*, seja do ato, do contrato ou do negócio.
> A natureza da coisa, pois, põe em evidência sua própria essência ou substância, que dela *não se separa*, sem que a modificação ou a mostre diferente ou sem os atributos, que são de seu caráter. É, portanto, a ***matéria*** de que se compõe a própria coisa, ou que lhe é inerente ou congênita.
> REGIME: Do latim *regimen*, de *regere* (reger, dirigir, governar), exprime *a ação de conduzir ou de governar*.
> **No sentido jurídico**, regime importa no **sistema ou no modo regular**, por que as coisas, instituições ou pessoas se devam conduzir. E, assim, **é indicativo da própria forma por que a administração, o governo, a gestão ou a direção se cumprem, ou da ordem, que se deve seguir**.

Portanto, a adoção do regime jurídico celetista não desnatura os cargos públicos. Estes continuam tendo a sua própria substância, que consiste em ser cada um deles "denominação dada à mais simples unidade de poderes e deveres estatais a serem expressos por um agente" (Celso Antônio Bandeira de Mello, *in*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.221J.Y

"Apontamentos sobre os agentes e órgãos públicos, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975). Admitir que a adoção da CLT transformaria os cargos públicos em empregos públicos seria incorrer na impossibilidade de que a forma pudesse transformar a matéria.

Parece-me que foi essa primeira interpretação que orientou a edição do Prejulgado nº 028.

A outra interpretação possível advém da leitura do art. 97 da Lei Orgânica do Município de Paranaguá[25]: o texto legal prevê tanto o regime jurídico único (*caput*) como a extensão aos servidores municipais parnanguaras os direitos previstos na CRFB, dentre eles a aposentadoria prevista no art. 40 (em sua redação originária à época[26]).

O legislador parnanguara omitiu-se até 11/05/2006, quando finalmente foi editada a Lei Complementar Municipal nº 046, pois o art. 5º[4] das disposições finais e transitórias da lei orgânica parnanguara estabelecia o limite de 360 dias para a implantação dos planos de cargos e carreiras (a Lei Orgânica foi editada em 05/04/1990). Também havia a necessidade de, em 180 dias, promover a revisão dos proventos e pensões dos servidores inativos para serem ajustados à lei orgânica.

---

[25] O Município instituirá no âmbito de sua competência, **regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das funções públicas**.
§ 1º A Lei disporá aos servidores da Administração Direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuição iguais ou assemelhadas do mesmo Poder ou entre servidores do Poder Executivo e Legislativo, ressalvadas as vantagens de caráter individual e às relativas à natureza do trabalho.
§ 2º Aplicam-se aos servidores municipais os direitos ordenados e dispostos na Constituição Federal, na Constituição Estadual e nesta Lei.
§ 3º A Administração Municipal poderá proporcionar aos seus servidores, no limite dos recursos orçamentários, atendimento social com programas nas áreas de habitação, saúde, fornecimento de gêneros alimentícios e medicamentos. (sem grifos no original)

[26] Art. 40. O servidor será aposentado:
I - por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei, e proporcionais nos demais casos;
II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;
III - voluntariamente:
a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.
§ 1º Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, a e c, no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.
§ 2º A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários.
§ 3º O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e de disponibilidade.
§ 4º Os proventos da aposentadoria serão revistos, na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos inativos quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria, na forma da lei.
§ 5º O benefício da pensão por morte corresponderá à totalidade dos vencimentos ou proventos do servidor falecido, até o limite estabelecido em lei, observado o disposto no parágrafo anterior.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.221J.Y

Ora, embora não faça menção expressa ao art. 97, o conteúdo do art. 5º das disposições finais e transitórias da lei orgânica parnanguara exigiria que o regime próprio de previdência social — a ser custeado pelos cofres municipais na redação originária da CRFB — fosse regulamentado simultaneamente com o regime jurídico único. A partir disso, deveria ser adaptado às mudanças das emendas constitucionais previdenciárias editadas em 1998, 2003, 2005, 2012 e 2019.

O legislador parnanguara manteve-se silente tanto quanto ao regime jurídico único quanto ao regime próprio de previdência social. Remanesce a pergunta sobre qual eram esses regimes entre a edição da lei orgânica e a data da instituição de ambos os regimes em lide.

Em suas manifestações nos autos, a autarquia previdenciária municipal tem aduzido que a interessada pertencia, no período anteriormente referido, ao regime estatutário, mas não foram recolhidas as contribuições a um RPPS, mas ao INSS.

Quanto a isso não há dúvidas: a própria autarquia municipal informa que as contribuições foram recolhidas ao RGPS. Porém, em consulta ao sistema Trâmite verifiquei que, conforme quadro abaixo, esta Corte de Contas, apreciava para fins de registro a legalidade de aposentadorias e pensões atinentes ao Município de Paranaguá autuadas entre 1990 e 2005:

Órgão	Atos de inativação	Pensões
Poder Executivo	100	0
Câmara Municipal	9	0

A maioria, quase a totalidade, desses processos não tem seus dados acessíveis por serem processos físicos não digitalizados. Porém é possível fornecer uma amostra daqueles cujos dados são disponibilizados pelo sistema:

Número do processo	Acórdão	Relator	Mérito
34893/94	1122/95	Não consta	Registro
38301/94	759/95	Não consta	Registro
7134/95	2964/1995	Não consta	Registro
10634/95	99/96	Não consta	Registro
434389/96	1579/97	Não consta	Registro
218759/96	4155/98	QCS	Registro
188284/97	1434/98	QCS	Registro
223357/97	DDM 06/2012	IZL	Registro
188314/97	3816/98	RI	Registro
117445/98	826/99	AML	Registro
117437/98	5596/98	NB	Registro
294766/99	1204/00	AML	Registro
331971/99	508/2000	NB	Registro
51539/00	1524/01	QCS	Registro
51555/00	1669/00	NB	Registro
32458/01	5723/05	QCS	Registro
156469/01	3176/04	QCS	Registro
151924/02	5069/02	HGH	Registro

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.221J.Y

515772/02	1246/03	RI	Registro
407574/03	219/09-2C	CMNS	Negativa de registro
440326/03	1231/08-1C	IZL	Negativa de registro
440334/03	4374/05	FAMG	Registro
75355/04	2502/05	AML	Registro

Portanto, o TCE/PR, ao analisar a legalidade dessas espécies processuais, corrobora esta última interpretação, ou seja, que os servidores públicos parnanguaras estavam vinculados a regime jurídico próprio e único, distinto da CLT, pois se fossem celetistas não haveria a necessidade de registrar aposentadorias e pensões.

Cabe iniciar pela análise da transposição do emprego público da interessada para cargo público, optando por que a referida mudança de regime seja regular, nos termos da Súmula 005 deste Tribunal[27], segundo a qual são legais as admissões anteriores ao ano 2000.

Entre as duas interpretações apresentadas em relação ao período em que não há expressa definição do regime jurídico dos servidores parnanguaras e nem do regime de previdência a que eles estariam vinculados, soando na tessitura das razões que determinaram a edição da Súmula 005, ou seja, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, escolho a última, menos penosa aos servidores, que não devem pagar pela irresponsabilidade de todos os vereadores e prefeitos de Paranaguá que não tomaram as providências para suprir tal silêncio legislativo ensurdecedor. A opção pela primeira interpretação seria aplicar o Prejulgado nº 028 ao presente caso, mas o que, conforme exposto, implicaria ser draconiano em relação aos servidores parnanguaras que laboraram no período em tela, sem olvidar as prescrições da LINDB quanto à aplicação de decisões vinculantes.

Acessoriamente, cabe dizer que as contribuições erroneamente direcionadas ao RGPS deveriam ser compensadas ao Paranaguá Previdência, nos termos do art. 4º da Lei Federal nº 9.796/1999[28]. Caso prescrito ou inadmissível a

[27] Súmula 005: São legais para fins de registro as admissões de pessoal, estaduais e municipais, anteriores ao ano de 2.000, inclusive as relativas ao artigo 70 da Lei Estadual nº 10.219/92, em decorrência dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé.

[28] Art. 4º Cada regime próprio de previdência de servidor público tem direito, como regime instituidor, de receber do Regime Geral de Previdência Social, enquanto regime de origem, compensação financeira, observado o disposto neste artigo.

§ 1º O regime instituidor deve apresentar ao Regime Geral de Previdência Social, além das normas que o regem, os seguintes dados referentes a cada benefício concedido com cômputo de tempo de contribuição no âmbito do Regime Geral de Previdência Social:

I - identificação do servidor público e, se for o caso, de seu dependente;

II - o valor dos proventos da aposentadoria ou pensão dela decorrente e a data de início do benefício;

III - o tempo de serviço total do servidor e o correspondente ao tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social.

§ 2º Com base nas informações referidas no parágrafo anterior, o Regime Geral de Previdência Social calculará qual seria a renda mensal inicial daquele benefício segundo as normas do Regime Geral de Previdência Social.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.221J.Y

compensação por outro motivo, deveria o Paranaguá Previdência, ao menos, fazer constar dos autos submetidos a registro nesta Corte de Contas essas informações, bem como dos valores totalizados em suas prestações de contas anuais.

Face ao exposto, proponho que seja a aposentadoria em análise considerada legal, concedendo-lhe o respectivo registro.

Ainda, considerando a apreciação pela legalidade do ato em apreço, incabíveis as medidas corretivas propostas pelo representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas[29].

3. VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (DESIGNADO RELATOR PARA ELABORAÇÃO DO ACÓRDÃO)

Com vênia ao voto do Relator, o qual diverge da jurisprudência já pacificada no seio desta Corte, apresento voto pela negativa de registro da Portaria 127/2018 da Paranaguá Previdência, por meio da qual foi aposentada a Técnica em Administração Cacilda Marques Perez.

Dispõe o art. 3°, da EC 41/03 (fundamento da aposentadoria ora em exame):

> 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:

Acerca da interpretação de tal dispositivo, fixou esta Corte de Contas a seguinte orientação em sede do Prejulgado 28:

---

§ 3º A compensação financeira devida pelo Regime Geral de Previdência Social, relativa ao primeiro mês de competência do benefício, será calculada com base no valor do benefício pago pelo regime instituidor ou na renda mensal do benefício calculada na forma do parágrafo anterior, o que for menor.
§ 4º O valor da compensação financeira mencionada no parágrafo anterior corresponde à multiplicação do montante ali especificado pelo percentual correspondente ao tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social no tempo de serviço total do servidor público.
§ 5º O valor da compensação financeira devida pelo Regime Geral de Previdência Social será reajustado nas mesmas datas e pelos mesmos índices de reajustamento dos benefícios da Previdência Social, mesmo que tenha prevalecido, no primeiro mês, o valor do benefício pago pelo regime instituidor.

[29] Notificação da servidora, concessão de medida cautelar para interromper o dano ao Fundo de Previdência e retificação dos proventos, comunicação dos fatos ao Ministério Público Estadual, à Câmara de Paranaguá e à Controladoria Geral do Município de Paranaguá e instauração de procedimento adequado à identificação dos agentes previdenciários responsáveis pela emissão do ato em análise e ressarcimento dos valores pagos a maior

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.221J.Y

> a) Tempo de efetivo exercício no serviço público: tem interpretação restrita nos termos da jurisprudência atua do Superior Tribunal de Justiça;
> (...)
> d) Quanto aos servidores efetivados e os que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos, entende-se que, no caso das migrações de regime realizadas após a Constituição Federal de 1988, mediante lei, são aceitas para fins de regras de ingresso, desde que efetuadas até as datas limites de ingresso de cada uma das Emendas 20/98 (no caso do art. 8º), 41/2003, 47/2005 e 70/2012;

Conclui-se, nesta senda, que as regras de aposentadoria previstas no art. 3°, da RC 47/05, não são aplicáveis à Sra. Cacilda Marques Perez, uma vez que, inobstante tenha ingressado nos quadros do Município de Paranaguá em 1988, observa-se que o fez por meio de vínculo regido pela CLT, o qual apenas foi convertido em vínculo estatutário por meio de lei municipal aprovada em 2006 (portanto, após a data de publicação da EC 41/03).

Destaque-se que os documentos carreados pelo Ministério Público de Contas nas Peças 89/97 constituem prova irrefutável da natureza do vínculo laboral, dentre os quais insta destacar declaração do Prefeito à época acerca do regime então vigente, bem como atos oriundos de processo trabalhista no qual a Sra. Cacilda Marques Perez pleiteou e obteve provimento em relação a verbas incompatíveis com o regime estatutário.

No que tange à tomada de contas extraordinária proposta pelo Ministério Público de Contas (em razão de o fundamento legal impropriamente utilizado no ato de aposentadoria propiciar proventos em valor superior aos devidos de acordo com a adequada fundamentação legal), entendo que requer análise a ser realizada caso a caso, mostrando-se cabível a busca pela reparação de prejuízo ao Erário nas hipóteses em que se observar dolo ou desídia na atuação de agentes públicos.

Para a realização de tal verificação (existência de dolo ou desídia), parece-me necessário apurar, em primeiro lugar, o momento em que expedido o ato de inativação, uma vez que a questão da inaplicabilidade das regras do art. 3°, da EC 47/05 para servidores que ocupavam cargo celetista à época da promulgação de tal Diploma não foi sempre pacificada nesta Corte de Contas. Observo a existência de decisões favoráveis ao registro de atos em tal condição até agosto de 2020 (*v.g.* Acórdão 2168/20-S1C, da Relatoria deste julgador, o qual foi desconstituído ainda em agosto de 2020 em sede de pedido de rescisão pelo Acórdão 1717/21-STP), bem como manifestações do próprio Ministério Público de Contas favoráveis a tal posicionamento (oriundas da 6ª e da 7ª Procuradorias de Contas).

Dentro de tal contexto de instabilidade, salvo máxima vênia, não reputo censurável a atuação do Órgão Previdenciário, uma vez que o ato de inativação foi expedido em outubro de 2018 (muito antes da pacificação no exame da matéria), havendo sido formalizado o presente processo, que apenas está sendo decidido no presente momento, sem prévia determinação de retificação do ato de inativação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.221J.Y

Sem prejuízo de se efetivamente verificar vários pedidos de dilação de prazo para manifestação por parte da Paranaguá Previdência, todos foram devidamente examinados e autorizados pelo D. Relator, sem qualquer menção a eventual má-fé.

Finalmente, considerando as providências que ora se propõe, reputa-se desnecessária a emissão de medida cautelar.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

- negar registro à Portaria 127/2018, da Paranaguá Previdência, por meio da qual foi aposentada a Técnica em Administração Cacilda Marques Perez;

- determinar que a Paranaguá Previdência, no prazo de 15 dias (sob pena de instauração de tomada de contas extraordinária para apuração de prejuízo ao Erário, sob a responsabilidade de sua gestora, Sra. Adriana Maia Albini) adote todas as seguintes providências (repisa-se: todas as medidas a seguir elencadas deverão ser adotada no prazo de 15 dias):

(a) Proceda à correção da inativação da Sra. Cacilda Marques Perez, mediante: retificação da Portaria 127/2018 ou expedição de novo ato, com fundamentação legal adequada; realização de novos cálculos dos proventos de aposentadoria, em conformidade com a fundamentação legal apropriada – bem como junte todos os respectivos documentos aos presentes autos;

(b) Expeça ofício à Sra. Cacilda Marques Perez com cópia da presente decisão, para que tome conhecimento da situação e adote as providências que entender adequadas – bem como junte cópia do ofício com comprovação da respectiva ciência aos presentes autos;

- determinar a expedição de ofícios à Câmara de Paranaguá e à Controladoria-Geral do Município de Paranaguá para ciência, bem como ao Ministério Público do Estado (sendo que esta comunicação específica deverá estar acompanhada de cópia do Parecer 699/21-4PC – Peça 100);

- determinar, após o trânsito em julgado da decisão, sua inclusão nos registros competentes.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DA PRIMEIRA CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade[30]:

[30] O Auditor Claudio Augusto Kania apresentou proposta de decisão, porém, não possuía direito a voto.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.221J.Y

I. negar registro à Portaria 127/2018, da Paranaguá Previdência, por meio da qual foi aposentada a Técnica em Administração Cacilda Marques Perez;

II. determinar que a Paranaguá Previdência, no prazo de 15 dias (sob pena de instauração de tomada de contas extraordinária para apuração de prejuízo ao Erário, sob a responsabilidade de sua gestora, Sra. Adriana Maia Albini) adote todas as seguintes providências (repisa-se: todas as medidas a seguir elencadas deverão ser adotada no prazo de 15 dias):

(a) Proceda à correção da inativação da Sra. Cacilda Marques Perez, mediante: retificação da Portaria 127/2018 ou expedição de novo ato, com fundamentação legal adequada; realização de novos cálculos dos proventos de aposentadoria, em conformidade com a fundamentação legal apropriada – bem como junte todos os respectivos documentos aos presentes autos;

(b) Expeça ofício à Sra. Cacilda Marques Perez com cópia da presente decisão, para que tome conhecimento da situação e adote as providências que entender adequadas – bem como junte cópia do ofício com comprovação da respectiva ciência aos presentes autos;

III. determinar a expedição de ofícios à Câmara de Paranaguá e à Controladoria-Geral do Município de Paranaguá para ciência, bem como ao Ministério Público do Estado (sendo que esta comunicação específica deverá estar acompanhada de cópia do Parecer 699/21-4PC – Peça 100);

IV. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, sua inclusão nos registros competentes.

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 ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Sala das Sessões, 10 de março de 2022 – Sessão nº 4.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR K4HL.8IL1.1UPP.221J.Y