



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 352126/17

ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO

ENTIDADE: FUNDO DE APOSENTADORIA, PENSÕES E BENEFÍCIOS DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA

INTERESSADO: ALMIR DONIZETTI BAPTISTA, ELUIZA MESSIANO, FUNDO DE APOSENTADORIA, PENSÕES E BENEFÍCIOS DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA, LUIZ FRANCISCONI NETO

RELATOR: AUDITOR THIAGO BARBOSA CORDEIRO

ACÓRDÃO Nº 3326/22 - Primeira Câmara

Ato de Inativação. Rolândia. 2. Prejulgado n.º 28. Possibilidade de inativação pela regra de transição do artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 47/05 somente para o servidor que ocupava cargo efetivo até 16/12/98, data da publicação da Emenda Constitucional n.º 20/98. 3. Admissão do interessado ocorrida em emprego público, transformado em cargo público estatutário pela Lei Complementar n.º 40/10, após a referida data limite. Violação do entendimento fixado pelo Prejulgado n.º 28. Jurisprudência. Negativa de registro do ato, com ressalva pessoal do relator.

RELATÓRIO

Trata-se de APOSENTADORIA voluntária concedida pelo Fundo de Aposentadoria, Pensões e Benefícios dos Servidores do Município de Rolândia ao senhor ALMIR DONIZETTI BAPTISTA, no cargo de Técnico de Gestão Municipal B, a princípio com fundamento no artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 41/05, conforme **Decreto n.º 15/17**, publicado em **20/04/17**, retificado pelo **Decreto n.º 12/18**¹, publicado em **01/03/2018**, e ao cabo com fundamento no artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 47/05, consoante **Decreto n.º 63/21**², publicado em **06/12/2021**, que retificou neste ponto o **Decreto n.º 15/17** originário.

¹ Apenas quanto ao valor dos proventos, diminuídos dos R\$ 3.278,41 originais para R\$ 3.254,44, mantidos pelo derradeiro Decreto n.º 63/21.

² Todos os atos referidos foram publicados no Diário Oficial dos Municípios do Paraná.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. A então Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, pela Instrução n.º 10067/17 (peça 16), subscrita pelo Analista de Controle José de Arimateia Sousa dos Santos, identificando a incompatibilidade do valor dos proventos com a integralidade da remuneração do servidor, requereu a realização de **diligência**.

3. A Rolândia Previdência, representada por sua Diretora Presidente, senhora Eluiza Messiano Bettega, por meio da petição à peça 22, apresentou os seguintes esclarecimentos:

1. DA IRREGULARIDADE CONSTATADA REFERENTE A VALORES DE PROVENTOS INFORMADOS, NÃO COMPATÍVEIS COM A INTEGRALIDADE DA REMUNERAÇÃO.

Conforme se aponta na instrução (pag. 6), a integralidade da remuneração do servidor é de R\$ 3.358,67 calculada a partir da soma das verbas permanentes da sua última remuneração e das verbas transitórias incorporáveis e o valor dos proventos R\$ 3.278,41.

Tal redução no cálculo dos proventos é devido a diferença localizada na proporcionalização da verba transitória **0378- FC03 Incorporada** e por consequência a redução da verba **017- Adicional por tempo de serviço**, que é uma percentual. Na remuneração e nos proventos tais verbas tem os seguintes valores:

(...)

Segundo o que determina o art. 82 da Lei Complementar Municipal n. 55/2011, o adicional por tempo de serviço será calculado na base de 5% (cinco por cento) por quinquênio de serviço, sobre o valor do vencimento. O servidor conquistou 5 (cinco) quinquênios ao longo do período laborado no serviço público. Com a ocorrência da proporcionalidade da verba transitória incorporada **0378- FC03 Incorporada**, haverá necessariamente a redução dos proventos e, em sendo assim, a redução da importância final calculada dos 25% (vinte e cinco por cento) do adicional por tempo de serviço.

Nesses termos, considera-se correto o cálculo apresentado e compatível com a integralidade da remuneração haja vista que a redução da verba transitória implica necessariamente na redução do valor final do adicional por tempo de serviço e dos proventos.

4. A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal, pela Instrução n.º 13687/17 (peça 23), subscrita pelo Analista de Controle José de Arimateia Sousa dos Santos, opinou por **nova diligência** à origem:

“(…) para que ratifique as informações lançadas no SIAP, ou, caso queira, retifique os cálculos dos proventos afastando o efeito cascata”, destacando que “pelo contexto apresentado na manifestação da entidade comparado com os dados referente aos cálculos lançados no SIAP observa violação do art. 37, XIV, da CF, que veda a acumulação ou o cômputo de acréscimos pecuniários para fins de concessão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de acréscimos ulteriores. Resta clarividente que a base de cálculo do adicional por tempo de serviço é o salário-base.”

5. A Rolândia Previdência, representada por sua Diretora Presidente, senhora Eluiza Messiano Bettiga, acostou o **Decreto n.º 12/2018** (peça 30), de **retificação do Decreto n.º 15/2017**, no que tange unicamente ao valor, **reduzido** dos R\$ 3.278,41 originais **para R\$ 3.254,44**. Apresentou a seguinte fundamentação (peça 31) para a mudança:

1. ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO É CALCULADO TENDO COMO BASE O VENCIMENTO, SENDO ESTE COMPOSTO DE VENCIMENTO BÁSICO MAIS A FUNÇÃO GRATIFICADA INCORPORADA. EFEITO CASCATA.

Conforme regra do art. 6º da Emenda Constitucional 41/2003 os proventos de Aposentadoria tem como base de cálculo a última remuneração do servidor. Assim, para o cálculo dos proventos é utilizado o último contracheque do servidor como referência, e nele consta que o Adicional por tempo de serviço é aplicado sobre o vencimento base com as Funções Incorporadas. No entanto diante da irregularidade apontada pelo TCE/PR, encaminhamos o Processo de Aposentadoria para análise da Procuradoria Geral do Município que se manifestou pela retificação das informações lançadas no SIAP, a fim de evitar o efeito cascata de gratificação ser calculada sobre gratificação.

Dessa forma, procedemos com as correções no Cálculo dos proventos de Aposentadoria do servidor, considerando desta vez, como base de cálculo do adicional por tempo de serviço, somente o vencimento-base, o que diminui a valor dos proventos do servidor inativo.

Assim, foi concedido ao servidor inativo o prazo de 15 (quinze) dias para, a luz dos princípios do contraditório e da ampla defesa (art. 5º inciso LV, da Constituição Federal), apresentasse por escrito as considerações que julgasse necessárias sobre as correções dos valores dos Proventos de Aposentadoria, informando-o com planilhas sobre a evolução salarial corrigida.

Findo o prazo sem manifestação de defesa, o Decreto de Aposentadoria foi devidamente retificado com os valores de proventos corrigidos e Publicado no Diário Oficial.

No Sistema SIAP – Aposentadoria as informações foram retificadas e nova documentação juntada na versão 3 do processo. (Ato de Inativação retificado, Publicação do ato e resposta a citação).

6. A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, pela Instrução n.º 3521/19 (peça 32), subscrita pela Analista de Controle Aline Leite Ferreira, opinou pela **negativa de registro** da inativação, encaminhando os autos à Diretoria de Protocolo para reautuação e distribuição, consoante a seguinte análise:

A data de ingresso no serviço público em 01/08/2010 (interrompido em 19/04/2017) é, em tese incompatível com a aposentadoria escolhida. A regra exige



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ingresso em cargo efetivo até 16/12/1998 (Emendas Constitucionais n.º 41/2003 ou 47/2005), considerando a devida continuidade dos tempos de contribuição pelo RPPS e RGPS no regime estatutário. Caso tenha havido interrupção por falta ou licença, o período total deve ser informado sem interrupção na certidão de tempo de contribuição, com cadastro separado dos dados da interrupção. Para maiores informações, favor ler o Manual do SIAP – Aposentadoria.

Pelos documentos juntados nas peças 14 e 15, verificou-se que o servidor ingressou como ocupante de emprego público, regido pelo regime celetista, permanecendo dessa forma até 31.07.2010, quando houve transformação do emprego em cargo público. Ocorre que a partir da EC 20/1998, houve alteração no texto constitucional, passando a ser restringida a aposentadoria pelas regras do RPPS aos servidores de cargo efetivo.

Art. 40, Constituição Federal:

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, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

Dessa forma, entende-se que para fazer jus as regras de transição, o ingresso no serviço público após a EC 20/98 deve ocorrer até a data limite fixada em cada uma das emendas constitucionais, e se dar em cargo efetivo, e não por meio de emprego público. Em virtude da regra de aposentadoria escolhida, a data limite para transformação em cargo efetivo é 16.12.1998.

Por todo o exposto, opina-se pela negativa de registro da aposentadoria regra escolhida.

7. Alterada a autuação do processo, de REQUERIMENTO DE ANÁLISE TÉCNICA para ATO DE INATIVAÇÃO, segundo Informação n.º 7609/19 da Diretoria de Protocolo (peça 34), tendo em vista o previsto no § 5º do artigo 299-A do Regimento Interno³, o feito foi a mim distribuído, conforme Termo à peça 33.

8. Ato contínuo, o Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 908/19 (peça 35), da lavra do Procurador Michael Richard Reiner, corroborou o opinativo da unidade técnica pela **negativa de registro** do ato de inativação, ressaltando que “nada impede o interessado de escolher outra regra para adquirir o benefício”.

9. A Coordenadoria de Gestão Municipal, pelo Parecer n.º 2545/19 (peça 37), subscrita pela Estagiária Isabella Dal Forno Klann, pelo Analista de Controle João Artur Cardon Bernardes e por seu Coordenador, Diogo Guedes Ramina, opinou pelo **sobrestamento** da análise do feito, até o trânsito em julgado do Prejudicado

³ Art. 299-A. (...)

§ 5º Os atos considerados irregulares após a realização de diligências preliminares serão encaminhados para distribuição e regular processamento, nos termos do art. 333, I a V, deste Regimento Interno, quando passarão a receber instrução pela Coordenadoria de Gestão Estadual ou pela Coordenadoria de Gestão Municipal, conforme o caso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

n.º 593585/18, no qual discutida a aplicação nas inativações das regras de transição previstas nas emendas constitucionais 41/03, 47/05 e 70/12, providência que determinei pelo Despacho n.º 501/19-GATBC (peça 38).

10. A Coordenadoria de Gestão Municipal, retomando a análise do feito, pelo Parecer n.º 770/20 (peça 41), subscrito pelo Analista de Controle João Artur Cardon Bernardes e pelo Coordenador da unidade, Diogo Guedes Ramina, “a fim de evitar eventual ofensa ao contraditório e à ampla defesa”, opinou por nova **intimação** do órgão de origem⁴, nos seguintes termos:

Voltam a tramitar os presentes autos uma vez que o Prot. n.º 593585/18 foi definitivamente julgado por essa Corte pelo v. Acórdão n.º 541/20-Tribunal Pleno (Peça 24 daqueles autos), decisão esta que transitou em julgado em 20/05/20 (Peça 27 daquele).

Em tal decisão esse Tribunal se debruçou a respeito da possibilidade de aposentadoria pelos servidores públicos de acordo com as regras transitórias previstas no art. 6º da EC 41/03, art. 3º da EC 47/05 e na EC 70/12.

O entendimento lá firmado foi consubstanciado no Prejulgado n.º 28, assim ementado:

a) Tempo de efetivo exercício no serviço público: tem interpretação restrita nos termos da jurisprudência atual do Superior Tribunal de Justiça;

b) Considerando que não há análise de empregadores no sistema desta Corte, mas apenas de vínculos, o tempo laborado em empresas públicas e sociedades de economia mista não são computados para fins de validação das regras de ingresso das EC 41, 47 e 70, por serem relações celetistas e não de regime estatutário;

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;

e) os destinatários das regras de transição não devem ser definidos pelo momento que ingressaram no RPPS, pois há casos em que os servidores, embora detentores de cargo efetivo, permanecem filiados ao RGPS e esse período deve ser considerado para fins de atendimento às regras de ingresso;

f) retificando o erro material contido nos subitens e.1, e.2 e e.3, do Acórdão principal, tem-se:

Para EC 20/1998: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido até 16/12/1998 em cargo efetivo ou emprego público, vinculado ao RPPS ou ao RGPS, desde que, no caso do art. 8º, tenha sido objeto de transformação em cargo efetivo antes da EC 20/98; Para EC 41/2003: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido em cargo efetivo até 16/12/1998 ou 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário;

Para EC 47/2005: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido em cargo efetivo até 16/12/1998, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário;

⁴ Providência deferida nos termos do Despacho n.º 188/20-GATBC (peça 42).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para EC 70/2012: o ingresso no serviço público dever ter ocorrido em cargo efetivo até 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário.

Analizando o caso em comento, “pelos documentos juntados nas peças 14 e 15, verificou-se que o servidor ingressou como ocupante de emprego público, regido pelo regime celetista, permanecendo dessa forma até 31.07.2010, quando houve transformação do emprego em cargo público” (Instrução nº 3521/19 – Peça 32).

Assim, a rigor, aludido servidor não teria direito a se aposentar pelo fundamento utilizado, qual seja, art. 6º da EC 41/03 (Peça 30), visto que apenas em 2010 passou a titularizar cargo público, em momento posterior à vigência da EC 41/03.

Dessa forma, seria necessário que a entidade ofertasse ao servidor outras regras de aposentadoria (possivelmente embasadas no art. 40 da CRFB/88), após o que deveria editar e publicar novo ato concessivo.

11. A Rolândia Previdência, representada por sua Superintendente, Eluiza Messiano Bettega, por meio de petição à peça 46, teceu as seguintes considerações:

De acordo com o artigo 6º da EC 41/03:

(...)

Da leitura do dispositivo constitucional, verifica-se que na manifestação do Poder Constituinte Derivado, o legislador se utilizou do termo “servidor”, de forma a abranger todo aquele que ingressou no serviço público, não distinguindo o regime jurídico adotado pelo ente.

Vale ressaltar que nas situações em que o constituinte almejou diferenciação de regimes o fez expressamente, a exemplo do art. 40 da Constituição Federal, quando se utiliza da expressão “aos servidores titulares de cargos efetivos”.

Com efeito, até a Emenda Constitucional nº 19/1998, a tratativa dada ao ocupante do cargo público ocorria de forma generalizada posto que era tratado como servidor público.

Sobre a definição de quem é o servidor público, é importante trazer os ensinamentos de Maria Sílvia Zanella Di Pietro:

São servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos.

Nesse passo, tem-se que as regras de transição em matéria previdenciária visam minimizar os efeitos das reformas previdenciárias que ocorrem ao longo do tempo, de forma que aqueles que já estão no serviço público em caráter efetivo, com expectativa de direito, não sejam lesados pelas alterações posteriores.

Em percuciente análise sobre o ingresso no serviço público para fins de aposentadoria, discorre Damares Medina Coelho:

A interpretação segundo a qual o ingresso no serviço público ocorre com a primeira investidura em cargo público, e não com as subsequentes, é reforçada pelos institutos da recondução, da reclassificação e da estabilidade, que indicam a inexistência de ruptura na relação entre o servidor e a administração com novos provimentos no serviço público.

Além do exposto, importa trazer o entendimento do STF, proferido regime de Repercussão Geral (Tema 139):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os servidores que ingressaram no serviço público antes da EC 41/2003, mas que se aposentaram após a referida emenda, possuem direito à paridade remuneratória e à integralidade no cálculo de seus proventos, desde que observados as regras de transição especificadas nos arts. 2º e 3º da EC 47/2005.

Já em relação ao pedido de aposentadoria do referido servidor, preliminarmente é necessário salientar que somente houve uma divisão na certidão de tempo de contribuição em virtude de que entre a data do ingresso do servidor e 31.07.2010, os servidores ocupantes de cargo efetivo estavam vinculados ao RGPS, conforme se constata pela certidão emitida pelo INSS.

A partir de 01.08.2010 e até a data da aposentadoria o servidor exerceu o mesmo cargo público, mas vinculado ao RPPS instituído no Município (Lei Complementar Municipal n. 040/2010), e não de novo concurso público.

Em virtude da implantação do RPPS em 01/08/2010, o tempo de contribuição de todos os servidores segurados do IPMR que ingressaram anteriormente a esta data é informado separadamente para caracterização da sua modalidade de contribuição.

Além do mais, cumpre informar que as aposentadorias decorrentes de regras de transição (EC n.º 41/03 e 47/05) estão devidamente consideradas nos cálculos atuariais anuais feitos pelo IPMR, de forma que o déficit atuarial está sendo amortizado também considerando as aposentadorias concedidas pelas regras constitucionais transitórias, conforme os Laudos Atuariais encaminhados anualmente a essa E. Corte de Contas.

12. A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução n.º 407/21 (peça 51), subscrita pela Analista de Controle Sonia Maria Gonçalves, opinou pela **negativa de registro** do ato de inativação, apontando que o valor dos proventos informado não é compatível com a integralidade da remuneração do servidor, bem como que “a data de ingresso no serviço público em 01/08/2010 (interrompido em 19/04/2017) é, em tese incompatível com a aposentadoria escolhida. A regra exige ingresso em cargo efetivo até 16/12/1998 (Emendas Constitucionais n.º 41/2003 ou 47/2005), considerando a devida continuidade dos tempos de contribuição pelo RPPS e RGPS no regime estatutário”.

13. O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 225/21 (peça 52), da lavra do Procurador Michael Richard Reiner, pugnou pela realização de **nova diligência** à entidade, para que fosse esclarecida “a divergência constatada no valor dos proventos, especificamente quanto ao valor do adicional de tempo de serviço (incorporado no valor de R\$ 655,68, enquanto no comprovante de remuneração consta o valor de R\$ 735,94), bem como corrija as informações lançadas no SIAP, se for o caso”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

14. Pelo Despacho n.º 109/21-GATBC (peça 53), “considerando a hipótese de a diligência pleiteada revelar-se desnecessária ou mesmo parcial, retardando a resolução do feito”, determinei o retorno dos autos ao Ministério Público de Contas. Na oportunidade, teci considerações a respeito da dúvida quanto ao correto valor dos proventos ser questão secundária em relação à discussão a respeito da data de ingresso do beneficiário no serviço público a ser considerada.

15. O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 420/21 (peça 55), da lavra do Procurador Michael Richard Reiner, corroborou a conclusão da unidade técnica pela **negativa** de registro do ato de aposentadoria em comento, destacando considera “como óbice ao registro apenas a questão relativa à inconsistência no cálculo dos proventos, como foi apontado na Instrução nº 407/21 da CGM”.

16. Quanto ao segundo fundamento considerado pela unidade técnica, o *Parquet* teceu as seguintes considerações:

Em relação à data de ingresso no serviço público, observa-se que o servidor ingressou na administração em 14/05/90, como ocupante de emprego público, regido pelo regime celetista, permanecendo nessa condição até a edição da Lei Complementar n.º 55/2011, quando seu emprego público foi transformado em cargo público.

Desta feita, pautando-se nos termos do Prejulgado nº 28 desta Corte (Acórdão n.º 1603/19 – STP, revisado pelo Acórdão n.º 541/20 – STP), o servidor não faria jus à aposentadoria com fundamento no artigo 6º da Emenda Constitucional nº 41/03, ante o entendimento fixado de que “o ingresso no serviço público dever ter ocorrido em cargo efetivo até 16/12/1998 ou 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário”.

Contudo, considerando que o interessado se encontra em fruição de sua aposentadoria desde 19/04/2017; que, à época da edição do ato, a controvérsia tratada no referido Prejulgado ainda não havia sido instalada neste E. Tribunal, que veio a ser definida somente em 2020; e observando-se o que dispõe o artigo 24 da LINDB, entende-se que a interpretação conferida por esta C. Corte ao artigo 6º da EC n.º 41/03 não pode desconstituir ato cujos efeitos já se encontram solidificados pelo decurso do tempo.

Frise-se, de partida, que o Prejulgado desta Corte não pode ser considerado como meramente aclaratório de situações já suficientemente cristalinas, o que tornaria os seus próprios termos despiciendos. A sua necessidade e razão de ser se dão, justamente, diante da necessidade de correções hermenêuticas visando a aplicação igualitária do direito posto, oferecendo aos jurisdicionados uma interpretação legal equânime. Contudo, resolvida a questão no plano hipotético da norma abre-se sempre, ao caso concreto, a necessidade de regê-lo segundo outras eventuais especificidades que o formatam, modulando-se possíveis efeitos em face de circunstâncias conflitivas (seja da norma originária, seja de interpretações vinculativas a elas conferidas).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como se pode notar, a atenção necessária, nesta via, volta-se para o questionamento de ser, ou não, passível de preservação os efeitos das situações consideradas inadequadas pelo multicitado Prejulgado frente a realidade fática do CASO CONCRETO [de tempo, motivação e (im)possibilidade de ingerência dos atingidos/servidores em relação as medidas de exclusiva competência do Poder Público] e em que também houve a assunção de direitos subjetivos ao acervo patrimonial dos envolvidos. Para estas hipóteses, há um conjunto de pressupostos que, analiticamente demonstrados, solucionariam a aparente dicotomia entre a boa-fé, a legalidade e a segurança jurídica (que se cumpre, em regra, pela aplicação da norma de direito com incidência imediata). Esta análise, porém, é hermenêuticamente conduzida pelo grau de identificação e conformidade destes princípios ao interesse público, bem como aos vetores básicos da Administração Pública (entre os quais desponta a legalidade mas, também, a presunção de legalidade e a **confiança**). Neste proceder, conforme aludido pelas circunstâncias e fatos mencionados neste pronunciamento, é que a segurança, valor fundamental das relações sociais, deve ser observada, especialmente naquelas situações entre a Administração e os cidadãos/servidores (princípio da confiança). O interesse público (primário e secundário) em preservar a relação cujo transcurso do tempo consolidou um status na esfera patrimonial privada é medida de justiça seja na vertente exposta (aplicável a qualquer norma), seja naquela consagrada pela atual redação do art. 24 da LINDB (como nos casos em que são conferidas interpretações normativas). Consoante o escólio de Giovanni Bigolin, a estabilização do ato administrativo é possível quando este estiver congruente com os princípios informadores do direito administrativo, em especial a segurança jurídica e a boa-fé:

(...)

Daí já haver ressaltado o STJ a necessidade, para a solução de um conflito concreto entre matéria jurídica e interesses, de levar em conta todas as circunstâncias que o caso possa eventualmente encerrar:

Na avaliação da nulidade do ato administrativo, é necessário temperar a rigidez do princípio da legalidade, para que se coloque em harmonia com os cânones da estabilidade das relações jurídicas, da boa-fé e outros valores necessários à perpetuação do Estado de Direito.

O princípio da legalidade da administração constitui apenas um dos elementos do postulado do Estado de Direito. Tal postulado contém igualmente os princípios da segurança jurídica e da paz jurídica, dos quais decorre o respeito ao princípio da boa-fé do favorecido. **Legalidade e segurança jurídica constituem dupla manifestação do Estado de Direito, tendo por isso o mesmo valor e a mesma hierarquia.**

(...)

Em suma, conforme já assentou o Supremo Tribunal Federal (STF), a “segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito, assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria ideia de justiça material”.

É este exame circunstancial, do caso concreto, que nos faz concluir pelo registro do ato em exame, não como divergência a tese plasmada no Prejulgado desta Corte, mas como sua necessária modulação em face das situações consolidadas e que, como visto, independem dos servidores(as) envolvidos(as) pois de boa-fé se submetem a regime jurídico da administração que os rege (princípio da confiança)

É coroadando toda esta ordem que sobreveio o artigo 24 da LINDB, aqui invocado como paradigma diante do Prejulgado. As diretrizes de segurança jurídica, no entanto, aplicar-se-iam ainda que inexistente qualquer orientação específica desta Corte.

Isto posto, vincado no que assegura o referido preceito legal, e em homenagem às justas expectativas nutridas pelo interessado em razão do extenso e ininterrupto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vínculo mantido com o mesmo ente público, iniciado em 1990, e considerando a certificação promovida pela CGM, em sua Instrução nº 407/21, atestando o preenchimento dos demais requisitos necessários à inativação, este Ministério Público entende que não há óbice à aposentadoria com fundamento legal no art. 6º da EC 41/03, opinando pela **negativa de registro** do ato apenas em virtude da necessidade de correção do valor dos proventos, em face da inconsistência apontada pela unidade técnica.

17. Pelo Despacho n.º 212/21-GATBC (peça 56), pontuei inicialmente que:

Tratando do caso dos autos, constato que a entidade previdenciária não comprovou que o servidor aposentado ocupava cargo efetivo antes ou até a edição da Emenda Constitucional n.º 41/2003 ou da Emenda Constitucional n.º 47/2005. Ao contrário, seu Histórico Funcional (peça 14) permite supor que tenha sido admitido nos quadros municipais, em 14/05/90, em um emprego público, mediante contrato de trabalho celetista (...)

18. Na sequência, após discorrer sobre as sucessivas alterações legislativas atinentes ao regime jurídico dos servidores de Rolândia, destaquei a necessidade que a entidade previdenciária confirmasse sob qual regime e condições foi realizada a admissão do servidor, apresentando a legislação que criou o emprego público por ele ocupado, e listando, fundamentadamente, todas as alterações funcionais porventura ocorridas até a sua inativação, assim como esclarecesse o fundamento legal da aposentadoria, determinando assim a realização de nova **diligência**.

19. O Instituto de Previdência Municipal de Rolândia, representado por sua Superintendente, Eluiza Messiano Bettega, mediante petição, juntou o **Decreto n.º 63/21** (peça 70)⁵, de retificação do **Decreto n.º 15/17**, pelo qual fora concedido o benefício, alterando o fundamento da inativação, do artigo 6º da Emenda Constitucional 41/03 para o artigo 3º da Emenda Constitucional 47/05, e mantendo como valor dos proventos os R\$ 3.254,44 estipulados pelo Decreto n.º 12/2018. Ademais, acostou histórico funcional do servidor (peça 71), datado de 30/11/2021, e os seguintes esclarecimentos (peça 72):

1. Divergências constatadas no valor dos proventos (apontamentos 30 ao 32).

⁵ Assim como o comprovante de sua publicação (peça 69)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Procedemos com as correções no preenchimento das verbas na versão 4 do SIAP – Aposentadoria.

2. Fundamento legal da Aposentadoria (apontamento 29)

Verificamos a inconsistência no ato de Inativação. A regra correta é o art. 3º da EC 47/05. Assim, o Ato foi retificado e publicado e anexado ao processo na última versão SIAP - Aposentadoria.

3. Regime e condições da admissão do servidor, legislações e alterações funcionais do cargo ocupado pelo servidor.

Com relação ao histórico funcional do servidor, foi solicitado ao Departamento de Recursos Humanos complementação de informações e documentos, que foram anexados no SIAP (versão 4). Outras informações relativas à legislação municipal foram repassadas pelo Departamento de Recursos Humanos e Secretaria Geral do Ente Municipal que não localizou todas por completo por se tratar de material antigo.

O servidor municipal Almir Donizetti Baptista foi admitido em 14.05.1990 no cargo de Auxiliar de Monitor. Para ocupar o cargo público foi submetido à prévia aprovação em Concurso público do Edital nº 10/1990 e conforme consta sob o regime CLT. Foi nomeado pela Portaria nº 5749/1990 e Contrato de Trabalho sob nº 72/1990 tendo sua admissão registrada perante o Tribunal de Contas do Paraná sob número de protocolo 47798/94. (Edital e portarias no histórico do servidor).

O cargo de Auxiliar de Monitor já constava em outras leis antigas, no entanto não foi possível precisar exatamente a sua data de criação. Porém em 1989, foi publicada a Lei Municipal 1897 de 11 de Abril de 1989 a qual autorizava o Município a contratar cargos de Auxiliar de Monitor para atender a Secretaria de Esportes. (em anexo)

Quanto ao regime jurídico vigente no ano da admissão do servidor por lei, era o regime Jurídico Estatutário, estabelecido pela Lei Municipal nº 1095 de 02 de Dezembro de 1976 e não havia uma lei específica que tratava sobre o regime CLT embora conste nos atos, portarias e Edital a previsão de regime CLT para o servidor. Somente no ano seguinte foi publicada a Lei Municipal nº 2134 de 26.08.1991 do regime Jurídico Celetista. Todavia, a Lei 1095/76 do regime Jurídico estatutário permaneceu em vigência para parte dos servidores municipais até 2011, quando foi revogada pela Lei Complementar 55 em 16 de Setembro de 2011.

A Lei nº 1095 de 02 de Dezembro de 1976, não expressou sobre empregos públicos com prazo determinado, mas subdividiu os cargos em cargos de carreira e cargos isolados, ambos de provimento efetivo. Pelo teor da lei são uniformes em diversos aspectos como se pode observar em alguns artigos da mesma:

Da Nomeação.

Art. 19 a Nomeação será feita:

I - em **caráter efetivo**, quando se tratar de cargo de **carreira ou isolado**;

II - em comissão, quando se tratar de cargo isolado que, em virtude de lei, assim

deverá ser provido.

Art. 32 **estágio probatório** é o período de dois anos de efetivo exercício do funcionário nomeado por concurso para **cargo de provimento efetivo** de classe **isolada** ou de **carreira inicial** de classe.

Com relação à transferência do funcionário de uma para outra carreira de nível e vencimentos idênticos, verifica-se que poderia ocorrer entre os cargos isolados e de carreira:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 59 a transparência no caso de readaptação de funcionário será processada "ex-offício";

II - de um cargo isolado, de provimento efetivo, para outro de carreira.

Art. 60 haverá, ainda, transferência:

II - de um cargo de carreira para outro isolado, de provimento efetivo;

III - de um cargo isolado, de provimento efetivo, para outro da mesma natureza.

Outra lei anterior que também tratou dos cargos isolados foi a Lei Municipal 560/71, onde fixou o quadro de funcionários subdividindo os cargos em isolados de provimento efetivo e isolados de provimento em comissão.

Em 1991, um ano após a admissão do servidor foi publicada a Lei Municipal nº 2134 de 26.08.1991, que estabeleceu como Regime Jurídico Único aos Servidores do Município de Rolândia-PR as disposições contidas na "Consolidação das Leis do Trabalho". Em seus anexos I e II estabelece o número de vagas e de cargos existentes em cada secretaria, departamento e outros órgãos, subdividindo-os em estatutários, efetivos, comissionados e celetista concursados e não concursados.

No art. 30 da Lei consta que:

Art. 30 O "sistema de cargo de provimento efetivo" são constantes do anexo VII.

Em consulta do anexo VII encontra-se discriminado o sistema de cargos efetivos incluindo o cargo de Auxiliar de Monitor que foi transformado para Aux. Técnico de Desportos.

SISTEMA DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO					
ANEXO VII					
CÓDIGO	CLASSES	NÚMERO CARGOS	AÇÃO A:	FORMA DE PROVIMENTO	Nº VIT
-0-	Auxiliar de Monitor	07	AUX.TÉCNICO/DESPORTOS	REENQUADRAMENTO	C.7
-0-	Auxiliar de Pavimentação	05	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	REENQUADRAMENTO	C.6
-0-	Auxiliar de Tributação	03	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	REENQUADRAMENTO	C.3
-0-	Encarregado de Teatro	01	AUXILIAR DE ESCRITÓRIO	REENQUADRAMENTO	C.1
-0-	Merendeira	01	ZELADOR DE COFA/COZINHA	REENQUADRAMENTO	C.6
-0-	Servente	01	ZELADOR	REENQUADRAMENTO	C.6
-0-	Servente Escolar	22	ZELADOR	REENQUADRAMENTO	C.6
-0-	Técnico	03	TÉCNICO DE EDUCAÇÃO FÍSICA	REENQUADRAMENTO	C.7

A lei também faz referência ao cargo do servidor no art. 32 anexo VIII, fls 12.

Art. 32 Os salários dos funcionários de **provimento efetivo**, seguirão a tabela de vencimentos e salários do anexo V, conforme os anexos VIII e IX, sem prejuízo das vantagens e benefícios já auferidos pelas Leis Municipais 1095/76 e 1709/86.

Anexo VIII:

Nº	NOME	SITUAÇÃO ANTERIOR			SITUAÇÃO ATUAL		
		admissão	cargo/função	salário	emprego	ref.	salário
	4.1-Departamento de Esportes e Recreação						
01	Almir Donizete Batista	12.05.90	aux.monitor	33.283,75	aux.tec.desport.	C.T.G.1	

É também possível verificar o reenquadramento para o cargo de assistente técnico de desporto no contracheque do servidor emitido á época e nas datas da alteração da lei nas competências de 07/91 e 08/91:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Prefeitura Municipal de Rolândia		Estado do Paraná		FUNÇÃO/FUNÇÃO		ADMISSÃO		IDENTIF.			
PREF DO MUNIC DE ROLANDIA		7.701		ALMIR DONTIZETE BAPTISTA		12/05/90		30.1			
76288760000108		867-3		A. MONITOR		c.00308-0080884					
DEP. ESP. E RECREACAO				BCO.							
REFERENCIA		SALARIO/NIVEL		QUANTIDADE		VALOR UNITARIO		TOTAL			
07/91 MENSAL		33.283,75		107		SAL. CONTRIBUICAO		46.899,83			
DESCRICAÇÃO		PVD		COD		QUANTIDADE		VALOR UNITARIO		TOTAL	
HORAS EXTRAS C/50%		P		002		60,00		226,93		13.616,08	
SALARIO NORMAL		P		005		220,00		151,28		33.283,75	
I.N.S.S		D		045						4.220,98	
SEGURO BAMERINDUS		D		125						2.130,00	

Prefeitura Municipal de Rolândia		Estado do Paraná		FUNÇÃO/FUNÇÃO		ADMISSÃO		IDENTIF.			
PREF DO MUNIC DE ROLANDIA		7.121		ALMIR DONTIZETE BAPTISTA		12/05/90		31.1			
76288760000108		867-3		A.T. DESP		c.00308-0080884					
DEP. ESP. CLT				BCO.							
REFERENCIA		SALARIO/NIVEL		QUANTIDADE		VALOR UNITARIO		TOTAL			
08/91 MENSAL		33.000,00				SAL. CONTRIBUICAO		44.084,00			
DESCRICAÇÃO		PVD		COD		QUANTIDADE		VALOR UNITARIO		TOTAL	
HORAS EXTRAS C/50%		P		002		48,00		225,00		10.800,00	
										33.000,00	

Nesta nova lei 2134/1991 o cargo auxiliar de monitor passou a constar em lei, em número certo, com denominação própria e pago pelos cofres do Município, cometendo-se ao seu titular, um conjunto de deveres, atribuições e responsabilidades. Em seu art. 6º determinou que cargos e empregos fossem disciplinados pelo Regimento Interno o qual entrou em vigor em 17.11.1991 por meio do decreto 2740/91.

Foi por meio deste Decreto instituidor do regimento interno que em seu art. 106, § 1º transformou os empregos dos servidores contratados pela CLT em cargos.

RT 106 - Ficam submetidos ao regime jurídico desta Lei, na qualidade de servidores públicos do Município de Rolândia, todos aqueles que a partir de então venham a ser admitidos nos moldes aqui estabelecidos, e todos aqueles que na data da publicação desta lei, atendam o estabelecido em seus parágrafo, exceto os contratados por prazo determinado:

Parágrafo Primeiro: Os empregos ocupados pelos servidores contratados pelo regime da Consolidação das leis do Trabalho, ficam transformados em cargos.

Quanto aos servidores contratados pela CLT e com admissão SEM concurso público, permitiu a sua dispensa:

T 108 - Os servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho que não possuam estabilidade e que não tenham sido admitidos por concurso poderão ser dispensados de imediato ou gradativamente, de acordo com o interesse do Município.

Parágrafo Primeiro: Quando o Município realizar concurso para admissão de pessoal, os servidores mencionados neste artigo deverão dele participar obrigatoriamente.

Parágrafo Segundo: Caso os servidores acima mencionados sejam aprovados no concurso, não poderão ser dispensados. Se não forem aprovados, aplicar-se-á a faculdade prevista no "caput" desse artigo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em 2003, conforme consta no Histórico funcional do servidor, com a edição da Lei Municipal 3020 em 19 de Dezembro com publicação em 31.12.2003, o cargo público **Assistente Técnico de desporto**, foi transformado em cargo efetivo de **Técnico de Gestão Municipal**. De acordo com esta Lei, no art. 3º:

Art. 3º O plano instituído por esta Lei é composto por **Quadro de Cargos e Carreiras Efetivos** e Quadro de Cargos em Comissão.

Com relação do QUADRO DE CARGOS E CARREIRAS EFETIVOS, definiu o seguinte:

Art. 4º Este título define o Quadro de Cargos Efetivos, relacionados no **Anexo I**, sua estrutura, carreiras funcionais, normas de enquadramento e demais disposições pertinentes.

Em Consulta do anexo I, que trata a lei tem-se que:

QUADRO DE CARGOS EFETIVOS

a) CARREIRAS POR COMPETÊNCIAS E HABILIDADES - PODER EXECUTIVO

CARGO		CARREIRA					
TÍTULO	QUANTIDADE	CLASSES				NÍVEIS	TABE
Agente de Gestão Municipal	538	A	B	C	D	ÚNICO	I
Técnico de Gestão Municipal	148	A	B	C	D	ÚNICO	II

Conforme anexo I, é possível verificar que a lei estabelece 148 cargos efetivos de Técnico de gestão municipal, abrangendo todos os cargos de nível médio existentes naquela data, inclusive o cargo Assistente Técnico de desporto.

Ainda sobre cargos efetivos, a Lei 3020/2003 dispôs que:

Art. 5º Os cargos de provimento efetivo dispõem de carreiras internas, que objetivarão o desenvolvimento profissional e a motivação funcional do servidor em convergência com os propósitos da administração municipal.

Parágrafo Único. As descrições de atribuições e os requisitos de provimentos dos cargos e funções, que constituem as carreiras, serão estabelecidos por decreto do Executivo, no prazo de trinta dias da vigência desta lei.

Em atendimento a este artigo, O Município publicou posteriormente o Decreto 3611/2004, onde constava os cargos efetivos inclusive o ocupado pelo servidor municipal.

No art. 28 da Lei é tratado sobre as transposições:

Art. 28 Os cargos de provimento efetivo, existentes antes da vigência desta lei, serão transformados conforme correlação estabelecida nos Anexo V.

ANEXO V

QUADRO DE EQUIVALÊNCIAS DE CARGOS

CARGO ANTERIOR		NOVO CARGO	
TÍTULO DO CARGO	TÍTULO DO CARGO	CLASSE	FUNÇÃO
Auxiliar Técnico de Desportos	Técnico de Gestão Municipal	A	Assistência de Desportos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Também certifica-se as alterações trazidas pela Lei Municipal 3020/2003 nos holerites do servidor nas competências 12/2003 e 01/2004.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA				
COMPETÊNCIA: Dezembro/2003				
FUNÇÃO: 00067 20 Almir Donizete Baptista				
FUNÇÃO: Assist. Tec. Desportos				
BANCO: Banco Do Brasil S/A 349-2 00012442				
COD.	DESCRIÇÃO	REF.	CREDITO	DEBITO
0001	Salário	220	308,00	
0017	Quinquerio	2	30,80	
0034	Fg Não Incorporada	220	308,00	
0066	FG Não Incorporada	220	62,00	
1007	Amad. Atual	220	0,43	
0071	ASPP	220		11,40
0075	Assesmur	1		3,08
0093	Mensalidade Sindical	5		1,54
0183	Gratua Azul	220		12,20
0528	Emprestimo- ASPP	5/12		35,30
0528	INSS	8,65		61,31
1008	Amad. Anterior	220		0,40
1047	Marg. Consignavel (At.Lim)	30	212,64	
TOTAIS			708,23	125,23
VALOR LIQUIDO				584,00
SALBASE	SALCONTINUES	BASFCALCFOTS	FOTSMES	BASFCALIRRF
308,00	708,80		0,00	708,80

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA				
COMPETÊNCIA: Janeiro/2004				
FUNÇÃO: 00067 20 Almir Donizete Baptista				
FUNÇÃO: Técnico de Gest. Do Municipal A				
BANCO: Banco Do Brasil S/A 349-2 00012442				
COD.	DESCRIÇÃO	REF.	CREDITO	DEBITO
0001	Salário	220	616,00	
0017	Quinquerio	2	61,60	
0066	FG Não Incorporada	220	62,00	
1007	Amad. Atual	220	0,53	
0071	ASPP	220		11,40
0075	Assesmur	1		3,08
0093	Mensalidade Sindical	5		1,54
0183	Gratua Azul	220		12,20
0528	Emprestimo- ASPP	6/12		35,30
0528	INSS	9		66,56
1008	Amad. Anterior	220		0,43
1047	Marg. Consignavel (At.Lim)	30	221,88	
TOTAIS			740,13	135,13
VALOR LIQUIDO				605,00
SALBASE	SALCONTINUES	BASFCALCFOTS	FOTSMES	BASFCALIRRF
616,00	739,60		0,00	739,60

O Decreto Municipal 1502/2004 em atendimento aos artigos 28 e 29 da Lei 3020/2003, estabeleceu as transformações de cargos, bem como a transformação do cargo do servidor para Técnico de Gestão Municipal A.

A mesma lei no art. 46 revoga as disposições dos artigos 12 a 28 da Lei nº 2.134/91 ao quais tratavam dos empregos do serviço municipal.

Em 2005, através da lei municipal 3140, o Município fez uma reestruturação do Regime Próprio da Previdência Social dos servidores (estatutários) do Município de Rolândia e seus dependentes e do Fundo de Aposentadoria, Pensões e Benefícios instituído pela Lei nº 2972/2003.

Em 2010, o município tinha em seu quadro de pessoal dois grupos de servidores, um com regime jurídico estatutário e regime próprio da lei 3140/2005, e outro com servidores no regime jurídico CLT e regime previdenciário RGPS. Visando regularizar a situação, optou por permanecer com apenas um regime jurídico o Estatutário e o Regime previdenciário próprio incluindo todos os servidores municipais através da Lei Complementar Nº 40/2010 e Lei municipal Nº 3433/2010.

A lei complementar 40/2010 adotou o regime jurídico estatutário e o plano de carreira dos servidores públicos do município de Rolândia e em 2011 pela Lei complementar 55/2011 o reorganizou. Verifica-se nesta Lei que:

Art. 251 Ficam submetidos ao regime previsto nesta lei os servidores da Administração direta, das autarquias e das fundações públicas municipais, inclusive os

§ 1º Os servidores de que trata este artigo, quando tiverem sido admitidos por concurso, terão seus empregos transformados em cargos.

§ 2º Os servidores titulares de estabilidade por força desta lei terão seus empregos transformados em cargos e serão automaticamente efetivados.

A Lei Municipal nº 3433/2010 que dispôs sobre a reestruturação do regime próprio de previdência dos servidores, alterou a lei previdenciária dos servidores estatutários 3140/2005 e submeteu ao regime próprio todos os servidores que passaram a contribuir com o RPPS a partir da competência 08/2010. Em 2012, foi publicada a Lei Municipal 3514 de 17 de fevereiro com a nova reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social do Município.

Neste processo de alterações, o Município considerou a regulamentação dos benefícios das EC para os servidores municipais conforme se observa na justificativa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do projeto de Lei 048/2011 convertido na Lei municipal 3514/2012 de reestruturação do RPPS:

3.

“Desta forma, o presente projeto de lei visa, não só regularizar a situação previdenciária destes servidores em questão, como instituir efetivamente o ROLÂNDIA PREVIDÊNCIA, entidade de natureza autárquica, descentralizada da Administração Pública Municipal, mantido por contribuições dos servidores e do Município, que futuramente venha a suportar o pagamento dos benefícios previdenciários a que tiverem direito os servidores, e ainda, regulamenta os benefícios previdenciários a que terão direito os servidores públicos, observando as disposições das Emendas Constitucionais nº 20/98, nº 41/2003 e 47/2005”.

A partir de 2010, as concessões de benefícios agora pelo RPPS, foram realizadas pelo departamento de Recursos Humanos do ente municipal até final de 2015 quando passou para a Unidade Gestora do RPPS permanecendo a aplicação das EC (Emendas Constitucionais).

Em 2016 com os novos sistemas do SIAP, ao encaminhar os primeiros Atos de Inativação para registro, ocorreram os primeiros alertas (em anexo) de pendências relativas ao ingresso do servidor, e como se pode observar, também se considerava que a regra para estes benefícios pelas EC era o ingresso “no serviço público” até as datas das EC:

(...)

Isso porque havia uma interrupção nos tempos de contribuição informados em virtude das alterações do regime jurídico e previdenciário dos servidores em 2010. Tratando-se de uma pendência não impeditiva e seguindo as orientações do Manual do SIAP, juntava-se uma justificativa e o processo era instaurado.

Citamos como exemplo o processo sob o número 739825/16-TCEPR, com registro. Mesmo justificado na peça 14, foi solicitado esclarecimentos através da Instrução da peça 15, a qual foi analisada pela procuradoria jurídica do Município e respondido de acordo com o entendimento aplicado nas concessões de benefícios no documento juntado nas peças 20 e 21 do processo. Após o seu trâmite e considerando sanadas as irregularidades o registro do benefício foi concedido.

A mesma situação se repetia em outros processos, como no 314836/17-TCEPR, onde se pode observar que foi juntado na peça 13, a mesma justificativa de que a servidora não havia iniciado seu vínculo em 2010, mas em data anterior a da EC 41/2003. Ainda foi informado que foi CLT e RGPS até 31.07.2010 e após estatutário e RPPS. Na primeira análise do processo através da Instrução nº 9976/2017 – COFAP, quanto a regra de ingresso, foi considerada pela Coordenadoria regular e apresentou um entendimento que corroborava o do Ente Municipal:

(...)

Já no processo 299527/17 (com registro), mesma situação de regra de ingresso, a coordenadoria se atem quanto ao vínculo do servidor:

(...)

Dando continuidade ao processo, o MPC também após análise manifestou (peça 17) que, “compulsando os autos, esta Procuradoria de Contas opina pelo registro do ato aposentatório, ressaltando que o interessado preencheu os requisitos dispostos no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003”.

O quadro exposto demonstrou que tratava-se de alguma inconsistência na parametrização do sistema e não de irregularidade na aplicabilidade das regras das EC, uma vez que a irregularidade constatada nos diversos processos após 2016, seria da “descontinuidade de vínculo”.

Tendo em vista diversos fatores como o histórico de leis municipais, a análise realizada pela Procuradoria jurídica do município pela legalidade do ato em todos os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

processos de aposentadoria pelas regras das EC, a regularidade e registros dos benefícios já concedidos ao longo dos anos bem como a tratativa dos processos após 2016 quanto ao ingresso do servidor municipal no novo Sistema SIAP como exposto acima, as concessões de benefícios pelas EC sempre foram consideradas regulares e cristalinas no âmbito do Município baseadas na legalidade e boa-fé, já que não havia manifestação controversa sobre a aplicabilidade das regras das EC nos registros dos benefícios dos servidores municipais que por lei municipal foram considerados cargos efetivos, mesmo que permanecia vigente uma lei de regime jurídico CLT.

A interpretação referente à aplicabilidade das regras das EC no âmbito do Município e conferida por esta C. Corte nos diversos processos registrados, produziu efeitos que já se encontram firmados pelo decurso do tempo aos servidores que já se aposentaram, bem como aos servidores que encontram-se no abono de permanência ou na iminência de aposentadoria, uma vez que projetaram desde a implantação do RPPS suas aposentadorias pela aplicação das regras das EC considerando presunções de legalidade e segurança jurídica nos benefícios até então concedidos pela Administração Municipal.

É importante ressaltar que o cargo ocupado pelo servidor é cadastrado pelo Ente Municipal no módulo SIAP – Quadro de Cargos e que este é um sistema que serve de consumo para o SIAP- Aposentadoria. De acordo com o manual de preenchimento cada cargo cadastrado deve estar vinculado a sua lei de criação e demais legislação da sua evolução, alterações ou transformações ocorridas. Diante disso, foi solicitado para o departamento de RH da Prefeitura Municipal que analisassem o Módulo SIAP - Quadro de Cargos, verificando se os cargos cadastrados carregam a sua evolução legislativa desde a sua criação, para que fosse corrigido se necessário e se possível, nos moldes permitidos pelo TCE-PR, de forma que não afetem outros módulos alimentados por este.

Por fim, requer-se o acolhimento por este E. Tribunal de Contas das informações expostas acima para esclarecimentos referentes ao cargo e regime jurídico do servidor.

20. A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução n.º 518/22 (peça 76), subscrita pelo Analista de Controle João Artur Cardon Bernardes e por sua titular, Vivianéli Araujo Prestes, opina conclusivamente (fl. 18) “pela **negativa de registro** do ato de concessão de aposentadoria formalizado via Decreto nº 12/2018^[6], com publicação no Diário Oficial dos Municípios do Paraná, aos 01/03/2018, por estar em conformidade [sic] com o Prejulgado nº 28-TCE/PR, **além de não terem sido retificados no SIAP os dados do ato de inativação que o substituiu.**”

21. Inobstante, o texto **ressalva a opinião pessoal** do “*auditor de controle que ao final assina*” (João Artur Cardon Bernardes), “*para quem o ato concessivo deveria ser apreciado legal e, portanto, registrado, em virtude do disposto no art. 24 da LINDB*”:

⁶ A unidade técnica desconsiderou em sua análise o ato retificador, qual seja, o Decreto n.º 63/2021 (peças 69-70), em virtude do ato não ter sido inserido no sistema SIAP;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III - DAS IRREGULARIDADES CONSTATADAS

Consoante histórico funcional de peças 14 e 71, a Lei Complementar Municipal nº 55/11 transformou o emprego público do servidor em cargo público.

Assim, o cerne da questão debatida nos autos consiste em aferir se o ora interessado seria servidor ou empregado público, condição esta que o permitiria, ou não, se aposentar pelo fundamento legal que embasa a inativação daquele, qual seja, art. 3º da EC 47/05 (peça 70).

Consoante constou na r. decisão combatida, este Tribunal assentou entendimento no sentido de que somente fazem jus à inativação com base em regras transitórias de aposentadoria, vale dizer, art. 6º da EC 41/03, art. 3º da EC 47/05 e art. 1º da EC 70/12, os servidores públicos que até a data limite das referidas emendas constitucionais (16/12/98 ou 31/12/03) fosse detentores de cargos públicos:

PREJULGADO Nº 28-TCE/PR:

a) Tempo de efetivo exercício no serviço público: tem interpretação restrita nos termos da jurisprudência atua do Superior Tribunal de Justiça;

b) Considerando que não há análise de empregadores no sistema desta Corte, mas apenas de vínculos, o tempo laborado em empresas públicas e sociedades de economia mista não são computados para fins de validação das regras de ingresso das EC 41, 47 e 70, por serem relações celetistas e não de regime estatutário;

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; e) os destinatários das regras de transição não devem ser definidos pelo momento que ingressaram no RPPS, pois há casos em que os servidores, embora detentores de cargo efetivo, permanecem filiados ao RGPS e esse período deve ser considerado para fins de atendimento às regras de ingresso;

e) os destinatários das regras de transição não devem ser definidos pelo momento que ingressaram no RPPS, pois há casos em que os servidores, embora detentores de cargo efetivo, permanecem filiados ao RGPS e esse período deve ser considerado para fins de atendimento às regras de ingresso;

f) retificando o erro material contido nos subitens e.1, e.2 e e.3, do Acórdão principal, tem-se:

Para EC 20/1998: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido até 16/12/1998 em cargo efetivo ou emprego público, vinculado ao RPPS ou ao RGPS, desde que, no caso do art. 8º, tenha sido objeto de transformação em cargo efetivo antes da EC 20/98;

Para EC 41/2003: o ingresso no serviço público dever ter ocorrido em cargo efetivo até 16/12/1998 ou 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário;

Para EC 47/2005: o ingresso no serviço público dever ter ocorrido em cargo efetivo até 16/12/1998, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário;

Para EC 70/2012: o ingresso no serviço público dever ter ocorrido em cargo efetivo até 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário. (Redação dada pelo Acórdão nº 541/20-TP)

(destacou-se)

Desse modo, necessário verificar se o servidor ocupava cargo público em 16/12/98, conforme caput da EC 47/05, norma esta que embasa a presente inativação. Para tanto, faz-se necessário analisar a legislação municipal de regência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse sentido, diga-se que a Lei Municipal nº 1095/76 previu o regime estatutário para disciplinar a relação entre os funcionários públicos e o Município de Rolândia:

- ART. 1º - Esta Lei institui o regime jurídico dos funcionários públicos do Município de Rolândia, Estado do Paraná.
- § Único - O magistério municipal terá Estatuto próprio.
- ART. 2º - Para os efeitos desta Lei, funcionário é a pessoa legalmente investida em cargo público.
- ART. 3º - Cargo público é o criado em lei, em número certo, com denominação, digo denominação própria e pago pelos cofres do Município, cometendo-se ao seu titular, um conjunto de deveres, atribuições e responsabilidades.
- ART. 4º - Os cargos públicos são de carreira e isolados.
- § 1º - São de carreira os que se integram em classes.
- § 2º - São isolados os que não se podem integrar em classes e correspondem a certa e determinada função.

Atendendo o disposto no art. 1º parágrafo único da lei anterior, o legislador municipal editou a Lei nº 1709/86, versando sobre o Estatuto do Magistério.

O regime jurídico dos professores locais também era o estatutário. Porém, a mesma lei admitiu a contratação de professores pelo regime celetista, conforme art. 22 a 24, 30 e 31:

- Art. 1º - O presente Estatuto organiza o Magistério Público do ensino de 1º grau de 1ª a 4ª séries, estrutura as respectivas séries de Classes e estabelece o regime jurídico do Pessoal do Magistério Público vinculado à administração do Município de Rolândia.
- § Único - Ao Pessoal do Magistério Público Municipal aplicam-se os planos de classificação de cargos instituídos por esta Lei.

(...)

Art. 3º (...)

- § 3º - A carreira do Magistério Municipal será estruturada em cargos de provimento efetivo apenas no Quadro de Pessoal Docente. O Quadro de Pessoal Técnico-Administrativo será integrado por cargos isolados de provimento em comissão e por funções gratificadas.

(...)

- Art. 9º - A carreira do Magistério Municipal é estruturada exclusivamente no cargo de Professor e tem como nível de atuação o ensino regular ou supletivo de 1ª a 4ª série do 1º Grau e o ensino pré-escolar.

(...)

- Art. 13º - A estruturação da Carreira do Magistério obedecerá ao plano de Classificação de Cargos constantes do Anexo I.

- Art. 14º - A carreira inicia-se, mediante concurso público e satisfazidas as normas legais e/ou disposições deste Estatuto, ou dele decorrentes, no cargo inicial da Classe A, ainda que o Professor possua estudos adicionais ou curso superior de Licenciatura.

- Parágrafo Único - Somente após cumprido o estágio probatório previsto nesta Lei, poderá o professor ser promovido a classes ou níveis de elevação seguintes, ressalvado o disposto no artigo 53.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art.22º - Para suprir a eventual necessidade de docentes, serão contratados professores sob regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

Parágrafo Único - A contratação de professor celetista será feita através do teste seletivo público.

Art.23º - O Poder Executivo criará por decreto o Quadro Especial

de Professores Contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, obedecendo, no que for aplicável, aos mesmos critérios e características do Quadro Próprio do Pessoal Efetivo, inclusive quanto à promoção por tempo de serviço.

Art.24º - Sem prejuízo da sujeição ao seu regime jurídico próprio, aos professores celetistas aplicam-se extensivamente as normas do presente Estatuto, quando e apenas no que forem cabíveis.

(...)

Art.27º - Os cargos do Quadro Próprio do Magistério são acessíveis a todos os brasileiros, respeitadas as exigências fixadas em Lei.

Art.28º - Os cargos de Professor serão providos segundo o regime Jurídico deste Estatuto, mediante concurso público de provas e títulos.

(...)

Art.30º - Compete ao Poder Executivo determinar a oportunidade, a forma e o processo de realização de concursos públicos para provimento de cargos de Professor, preferencialmente pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho.

Art.31º - Os concursos para ingresso em caráter efetivo na carreira de Professor serão realizados a cada cinco (5) anos, se justificados pela necessidade do ensino e desde que pelo menos cinquenta por cento (50%) dos cargos do Magistério Municipal, fixados em Lei, estejam sendo ocupados por professores celetistas.

Posteriormente, adveio a Lei Complementar Municipal nº 01/91, que estabeleceu o regime jurídico celetista para todos os funcionários públicos locais.

Além disso, aludida legislação revogou o regime estatutário previsto nas leis nº 1095/76 e 1709/86, de modo a deixar claro que os funcionários públicos tinham um único regime jurídico:

Art. 1º A presente Lei estabelece, como **Regime Jurídico Único aos Servidores do Município de Rolândia**, Estado do Paraná, as disposições contidas na **"Consolidação das Leis do Trabalho"**.

Parágrafo único. O Regime Estatutário, regido pelas Leis Municipais 1095/76 e 1709/86 para os cargos efetivos existentes, permanece como quadro em extinção.

(...)

Art. 29. Aos funcionários estatutários reservam-se todos os direitos e vantagens estabelecidos nas Leis Municipais números 1095/76 e 1709/86 e demais referentes à matéria.

(...)

Art. 38. O magistério público municipal dos diferentes níveis de ensino fica regido pela presente Lei e passa a integrar o Regime Jurídico Único – CLT – adotado pelo Município.

(destacou-se)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em 2010, sobreveio a Lei Complementar Municipal nº 40 que restabeleceu o regime jurídico estatutário para os funcionários públicos do Município:

Art. 1º O art. 1º e o parágrafo único da Lei Complementar municipal nº **01** de 26 de agosto de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º **É adotado pelo Município de Rolândia o Regime Jurídico Laboral Único o Estatuto dos Servidores Públicos**, mediante a aplicação provisória do contido na Lei Complementar nº 1/1991.

§ 1º eventuais direitos adquiridos pelos servidores durante a vigência do Regime Laboral sob as regras da CLT - Consolidação das Leis do Trabalho, serão garantidos até a data da alteração de regime.

(...)

Art. 4º O art. 38 da Lei Complementar municipal nº **01** de 26 de agosto de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 38 **O magistério público municipal dos diferentes níveis de ensino é regido pelos dispositivos desta lei, sendo, para todos os efeitos legais, considerados integrantes do Estatuto do Servidor Público do Município de Rolândia.**"

(destacou-se)

Por fim, a Lei Complementar Municipal nº 55/11, que atualmente regulamenta a matéria, manteve o regime jurídico estatutário:

Art. 1º É reorganizado o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Municipais de Rolândia, Estado do Paraná, em cumprimento ao disposto no art. 39 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Art. 2º **É de natureza estatutária o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Municipais da Administração direta e indireta e da Câmara Municipal de Vereadores do Município de Rolândia.**

(...)

Art. 251 **Ficam submetidos ao regime previsto nesta lei os servidores da Administração direta, das autarquias e das fundações públicas municipais,** inclusive os servidores contratados por prazo determinado, no que couber, na forma da lei.

§ 1º Os servidores de que trata este artigo, quando tiverem sido admitidos por concurso, terão seus empregos transformados em cargos.

§ 2º Os servidores titulares de estabilidade por força desta lei terão seus empregos transformados em cargos e serão automaticamente efetivados.

(destacou-se)

Feita a digressão legislativa atinente ao regime jurídico dos funcionários públicos do Município de Rolândia, necessário verificar se o servidor era estatutário ou celetista ao tempo de sua admissão.

Nesse sentido, o histórico funcional de peças 14 e 71, bem como os demais documentos constantes na peça 71, revela que o Sr. Almir Donizetti Baptista foi contratado para a função de auxiliar de monitor em 14/05/90, conforme "Contrato de Trabalho nº 72 (fl. 06 da peça 71).

Quando da admissão do servidor estavam vigentes as leis municipais nº 1095/76 e 1709/86, que determinavam a existência de dois regimes jurídicos no tocante aos professores municipais: estatutário e celetista.

Embora o Rolândia Previdência pretenda alegar que o servidor estava submetido ao regime estatutário, os documentos de peças 71 demonstram que ele fora admitido pelo regime celetista, como acima demonstrado.

Aludido regime restou mantido pela Lei Complementar Municipal nº 01/91, tendo sido apenas alterado para estatutário em 2010, com a Lei Complementar Municipal nº 40/10.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ou seja, o ora interessado somente veio a ocupar cargo público em 2010, mais precisamente a partir de 26/08/10, data da promulgação da LCM nº 40/10.

Portanto, nos termos do Prejulgado nº 28-TCE/PR, o servidor não poderia se aposentar pela norma invocada (art. 3º da EC 47/05) porque em 16/12/98 o ora interessado não detinha cargo público, o que somente veio a ocorrer em 2010.

Como já é de amplo conhecimento, este Tribunal de Contas vem negando registro a aposentadorias concedidas a servidores públicos do Município de Paranaguá, fundamentadas em regras transitórias, visto que passaram a ocupar cargo público a partir de 01/01/07:

(...)

Assim, considerando a similaridade da situação envolvendo as inativações dos servidores públicos do Município de Paranaguá, deve-se aplicar o mesmo entendimento supra no tocante às aposentadorias concedidas pelo Município de Rolândia embasadas em regras transitórias de inativação, por estarem igualmente em desconformidade com o Prejulgado nº 28 desta Corte.

Por oportuno, consigne-se que a origem não inseriu os dados do ato retificador no SIAP, conforme peças 68 e 69/70.

Assim, pelos motivos acima invocados, opina esta CGM pela **negativa de registro** do ato concessivo em comento.

22. Quanto à sua ressalva pessoal, o analista subscritor da instrução sustenta que:

Contudo, em que pese o posicionamento desta Unidade seja pela irregularidade da presente inativação, como acima propugnado, ressalva-se a opinião pessoal do auditor de controle externo que ao final subcreve para quem o ato concessivo de aposentadoria do servidor está em conformidade com o ordenamento jurídico, de modo que deveria ser registrado.

Tal entendimento repousa no art. 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que assim determina:

(...)

Nesse sentido, veja-se que o Prejulgado nº 28 desta Corte foi publicado em 11/03/20; já a inativação em apreço foi protocolada neste Tribunal em 15/05/17 (Peça 01), portanto em momento muito anterior à interpretação consubstanciada naquele.

Importante ainda observar que até a prolação de tal Prejulgado não havia posicionamento consolidado deste Tribunal a respeito do que se considerava “serviço público” e nem sobre a necessidade de se ocupar “cargo público” até a data limite constante nas regras transitórias de aposentadoria (16/12/98 ou 31/12/03), vale dizer, art. 8º da EC 20/98, art. 6º da EC 41/03, art. 3º da EC 47/05 e art. 1º da EC 70/12.

Além disso, várias aposentadorias de servidores públicos do Município de Rolândia, embasadas em regras transitórias de inativação, foram consideradas legais por esta Corte antes de 11/03/20:

(...)

Além disso, várias aposentadorias concedidas a servidores públicos do Município de Piraquara antes do Prejulgado nº 28-TCE/PR e fundamentadas nas mencionadas regras transitórias foram registradas por este Tribunal:

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O mesmo se deu no tocante a inativações concedidas a servidores públicos do Município de Paranaguá antes de 11/03/20 (data da vigência do Prejulgado em questão), atos estes embasados em regras transitórias de inativação, que foram consideradas legais por esta Corte.

O quadro a seguir exemplifica algumas dessas situações:

Aposentadorias de servidores do Município de Paranaguá concedidas antes de 11/03/20					
Processo	Nome	Data de ingresso	Emprego	Fundamento	Decisão
1056185/14	Eliana Guimarães	01/03/1984	professora	art. 6º da EC 41/03	DDM 125/19
878305/14	Dilacir Borba Lazarotti	11/03/1988	professor	art. 6º da EC 41/03	DDM 156/19
1008415/14	Isolete Vicentin Correa	28/07/1987	professor	art. 6º da EC 41/03	DDM 31/19
1070625/14	José Matheus Celestino	19/08/1975	técnico em administração	art. 3º da EC 47/05	DDM 89/19
853957/14	Carmen Teodoro	01/06/1986	professora	art. 6º da EC 41/03	DDM 48/19
878380/14	Sandra Mara Paiffer Breine	07/03/1988	professora	art. 6º da EC 41/03	DDM 38/19
1102888/14	Marisa do Rocio Moreira	01/09/1983	servente de serviços gerais	art. 6º da EC 41/03	DDM 28/19
861208/14	Zelina Dias Monteiro dos Santos	24/07/1987	professora	art. 6º da EC 41/03	DDM 118/18
860317/14	Claudete Iara Cabral	07/03/1988	professora	art. 6º da EC 41/03	DDM 304/17
877910/14	Denise Rachel Vianna Mansur	22/05/1978	professora	art. 6º da EC 41/03	Acórdão nº 3566/18-S1C

Desse modo, verifica-se que o entendimento desta Corte era o de se entender legais as inativações dos servidores públicos dos Municípios de Rolândia, Piraquara e Paranaguá concedidas com base em regras transitórias de aposentadoria.

A partir do Prejulgado nº 28-TCE/PR, contudo, o posicionamento se alterou, conforme outrora demonstrado, passando-se a se entender que os servidores que ingressaram em cargo público posteriormente a 16/12/98 ou 31/12/03 não poderiam se aposentar pelas regras transitórias previstas nos art. 6º da EC 41/03, art. 3º da EC 47/05 e art. 1º da EC 70/12.

Tem-se, assim, que ocorreu revisão de entendimento por parte desta Corte no tocante ao tema, situação esta a atrair a vedação de aplicação do Prejulgado nº 28-TCE/PR para a situação em apreço, nos exatos termos do art. 24 da LINDB, norma esta expressamente mencionada na r. decisão vergastada.

A propósito, cita-se trecho do Parecer nº 47/20 do d. MPJTC (Prot. nº 61815-0/17), que, com muita maestria, analisou tal aspecto:

Contudo, considerando que a interessada se encontra em fruição de sua aposentadoria desde 13/09/2016; que, à época da edição do ato, a controvérsia tratada no referido Prejulgado não estava instalada neste E. Tribunal, o que somente veio a ocorrer em 16/08/2018, com a aprovação de instauração do referido incidente na Sessão Ordinária n.º 27 do Tribunal Pleno; antevedendo os possíveis transtornos decorrentes da reintegração da aposentada para fins de cumprimento da idade faltante, levando-se em conta que as funções por ela desempenhadas certamente já estão sendo supridas por outro servidor público; e observando-se o que dispõe o artigo 24 da LINDB, entende-se que a novel interpretação conferida por esta C. Corte ao artigo 3º da EC n.º 47/05 não pode desconstituir ato cujos efeitos já se encontram solidificados pelo decurso do tempo. (destacou-se)

Em idêntico sentido foi o Parecer nº 420/21-5PC (peça 55).

Por oportuno, consigne-se que até set./03 o Eg. TCU possuía entendimento sumulado no sentido de que não se torna possível a análise de situações pretéritas sob a luz de posicionamento atualmente adotado:

Súmula 105: "A modificação posterior da Jurisprudência não alcança aquelas situações constituídas à luz de critério interpretativo anterior."

O fundamento para tal entendimento encontra respaldo no princípio da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé dos servidores, aliado, indiretamente, à impossibilidade de se rever ato jurídico perfeito, coisa julgada e direito adquirido (art. 5º, inc. XXXVI, da CRFB/88).

(...)

Nessa toada, importante ainda pontuar que a aplicação dos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima foram erigidos pelo C. STF como pilares



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

na análise dos atos concessivos de benefícios previdenciários pelos tribunais de contas, quando da prolação da 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”.

Desse modo, conclui-se que o Prejulgado nº 28 deste Tribunal não é aplicável ao caso vertente.

Assim, a opinião pessoal deste analista de controle é no sentido da legalidade e registro do ato concessivo de aposentadoria objeto dos autos.

23. O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 347/22 (peça 77), da lavra do Procurador Michael Richard Reiner, destacando estar ciente dos posicionamentos divergentes, ratifica seu opinativo pelo **registro** do ato, justificando que “ao tempo que acolhe a tese do prejulgado desta Casa não o entende aplicável ao caso concreto em face da incidência do artigo 24 da LINDB, consoante exposto na peça 55 dos autos”.

FUNDAMENTAÇÃO E PROPOSTA DE VOTO

Tendo em vista a firme jurisprudência deste Tribunal quanto à matéria tratada, acompanho o entendimento da Coordenadoria de Gestão Municipal pela **negativa** de registro do ato de inativação.

2. Consoante previamente relatado, a unidade técnica entende irregular o benefício em razão da **incompatibilidade de seu fundamento legal com o regime de trabalho do interessado ao tempo da instituição da regra de transição utilizada**.

3. De fato, diante do surgimento de controvérsia na aplicação das regras transitórias de inativação nesta Corte, notadamente quanto à correta interpretação da expressão “ingresso no serviço público”, foi instaurado incidente de prejulgado, tratado nos autos n.º 593585/18, sob a relatoria do Conselheiro Fernando Augusto de Mello Guimarães.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4. A matéria foi decidida segundo o Acórdão n.º 1603/19-Tribunal Pleno, retificado pelo Acórdão n.º 541/20-Tribunal Pleno, que deu origem ao Prejulgado n.º 28, lavrado nos seguintes termos:

PREJULGADO Nº 28

a) Tempo de efetivo exercício no serviço público: tem interpretação restrita nos termos da jurisprudência atual do Superior Tribunal de Justiça;

b) Considerando que não há análise de empregadores no sistema desta Corte, mas apenas de vínculos, o tempo laborado em empresas públicas e sociedades de economia mista não são computados para fins de validação das regras de ingresso das EC 41, 47 e 70, por serem relações celetistas e não de regime estatutário;

c) (Revogado pelo Acórdão nº 541/20-TP)

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;**

e) os destinatários das regras de transição não devem ser definidos pelo momento que ingressaram no RPPS, pois há casos em que os servidores, embora detentores de cargo efetivo, permanecem filiados ao RGPS e esse período deve ser considerado para fins de atendimento às regras de ingresso;

f) retificando o erro material contido nos subitens e.1, e.2 e e.3, do Acórdão principal, tem-se:

Para EC 20/1998: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido até 16/12/1998 em cargo efetivo ou emprego público, vinculado ao RPPS ou ao RGPS, desde que, no caso do art. 8º, tenha sido objeto de transformação em cargo efetivo antes da EC 20/98;

Para EC 41/2003: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido em cargo efetivo até 16/12/1998 ou 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário;

Para EC 47/2005: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido em cargo efetivo até 16/12/1998, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário;

Para EC 70/2012: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido em cargo efetivo até 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário. (Redação dada pelo Acórdão nº 541/20-TP)

[grifei]

5. No caso em tela, o benefício foi concedido com fundamento na regra de transição estabelecida pelo artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 47/2005⁷, cuja

⁷ 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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

utilização, segundo o Prejulgado n.º 28, exige que o ingresso do servidor em cargo público efetivo (ainda que pela via da transformação de emprego público anterior em cargo público) tenha ocorrido até o dia 16/12/98 (data da edição da EC n.º 20/98).

6. Todavia, o histórico funcional do servidor, às peças 14 e 71, dá conta que seu ingresso nos quadros municipais, em 14/05/1990, ocorreu mediante o Contrato de Trabalho n.º 72 (fl. 06 da peça 71), para a função de Auxiliar de Monitor, inicialmente como “contrato de trabalho de experiência”, submetido às disposições da Consolidação das Leis do Trabalho, consoante cláusula 7ª.

7. Ademais, a despeito de todo o quadro de alterações legislativas do regime jurídico dos servidores do Município de Rolândia e das alterações/reenquadramentos do “cargo” ocupado pelo servidor, consoante descrito pela entidade à peça 72 e pela Coordenadoria de Gestão Municipal à peça 76, somente por força do disposto na Lei Complementar n.º 40/2010⁸ houve a alteração do regime jurídico celetista para o estatutário para os servidores públicos municipais, de modo que o interessado somente passou à condição de estatutário anos após a data limite indicada no Prejulgado n.º 28 (16/12/98) para a utilização do fundamento legal deferido para a sua inativação.

8. Consigna-se que, inobstante a função de “Auxiliar de monitor” ocupada pelo interessado tenha passado a ser referida – erroneamente – como “cargo” a partir do quadro anexo à Lei n.º 2134/91 (peça 72, fl. 4), o qual estabeleceu o número de vagas e as funções existentes em cada secretaria municipal, bem como que o Decreto n.º 2740/91, a pretexto de instituir o Regimento Interno dos Servidores Públicos do

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.

⁸ Art. 1º O art. 1º e o parágrafo único da Lei Complementar municipal nº 01 de 26 de agosto de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º É adotado pelo Município de Rolândia o Regime Jurídico Laboral Único o Estatuto dos Servidores Públicos, mediante a aplicação provisória do contido na Lei Complementar nº 1/1991.

§ 1º eventuais direitos adquiridos pelos servidores durante a vigência do Regime Laboral sob as regras da CLT - Consolidação das Leis do Trabalho, serão garantidos até a data da alteração de regime.” (...)

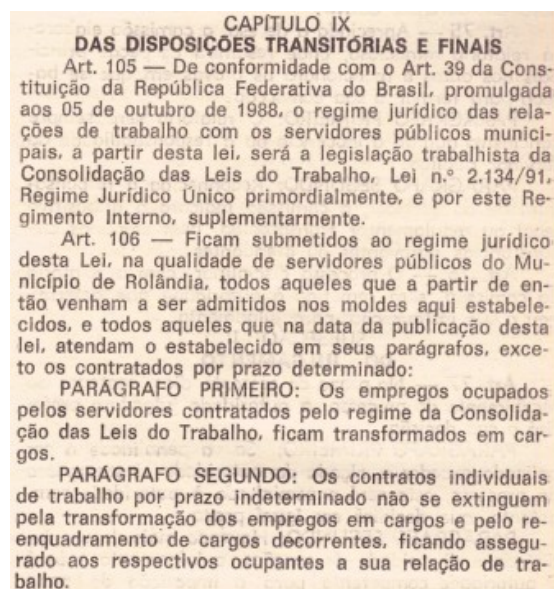


TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Município, consignou em seu artigo 106, parágrafo primeiro, que “*Os empregos ocupados pelos servidores contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, ficam transformados em cargos*”, ambos os diplomas dispõe expressamente que o regime jurídico das relações de trabalho com os servidores públicos municipais é o celetista, criando-se a figura esdrúxula do “cargo” submetido ao regime celetista (o que reveste-se inequivocamente da natureza jurídica de emprego público). Veja-se o disposto nos artigos 1º da Lei n.º 2134/91 e 105 e 106 do Decreto n.º 2740/91 (peça 73):

Art. 1º A presente Lei estabelece, como Regime Jurídico Único aos Servidores do Município de Rolândia, Estado do Paraná, as disposições contidas na “Consolidação das Leis do Trabalho”.

Parágrafo único. O Regime Estatutário, regido pelas Leis Municipais 1095/76 e 1709/86 para os cargos efetivos existentes, permanece como quadro em extinção.



9. Ademais, apenas a título argumentativo, não se poderia cogitar como legítima qualquer interpretação na qual um Decreto regulamentar do Prefeito Municipal (ato infralegal) pudesse dispor em contrário à lei a qual visa regulamentar (ato normativo primário) no sentido de promover qualquer alteração em relação ao regime jurídico dos servidores de modo diverso do previsto na Lei n.º 2134/91. Sendo assim, parece-me inequívoco que o regime jurídico que disciplinou a relação do servidor com o Município até o advento da Lei Complementar n.º 40/2010 foi o celetista.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

10. O Instituto de Previdência Municipal de Rolândia sustenta que, conforme a Lei n.º 1095/1976, o regime jurídico vigente no ano da admissão do servidor era o regime jurídico estatutário, e “não havia uma lei específica que tratava sobre o regime CLT embora conste nos atos, portarias e Edital a previsão do regime CLT para o servidor”. Em que pese não tenha sido apresentada legislação regulamentando as contratações sob o regime da CLT em âmbito geral no ente, a contratação de pessoal sob tal regime, para ocupar, entre outras, a função de “Auxiliar de monitor” tratada nos autos, foi expressamente autorizada pela Lei n.º 1897/1989, consoante reconhece a própria entidade à peça 72.

11. Nesse sentido, a unidade técnica, pela Instrução n.º 518/22-CGM (peça 76, fl. 11), conclui que:

Embora o Rolândia Previdência pretenda alegar que o servidor estava submetido ao regime estatutário, os documentos de peças 71 demonstram que ele fora admitido pelo regime celetista, como acima demonstrado.

Aludido regime restou mantido pela Lei Complementar Municipal nº 01/91, tendo sido apenas alterado para estatutário em 2010, com a Lei Complementar Municipal nº 40/10.

Ou seja, o ora interessado somente veio a ocupar cargo público em 2010, mais precisamente a partir de 26/08/10, data da promulgação da LCM nº 40/10.

Portanto, nos termos do Prejulgado nº 28-TCE/PR, o servidor não poderia se aposentar pela norma invocada (art. 3º da EC 47/05) porque em 16/12/98 o ora interessado não detinha cargo público, o que somente veio a ocorrer em 2010.

12. Relevante destacar que a tentativa de descaracterizar o regime celetista adotado nas contratações efetivadas pelo Município até o ano de 2010, e outros tantos argumentos apresentados nas diversas inativações concedidas com fundamento nas regras de transição em casos similares, a exemplo dos oriundos do Município de Paranaguá, nos quais os servidores tiveram seus vínculos com natureza de empregos públicos transformados em cargos públicos estatutários após a data limite constante nas respectivas emendas constitucionais, têm sido refutados à unanimidade, com fundamento no Prejulgado n.º 28, sempre com decisões de mérito pela negativa de registro. Nesse sentido, merece menção o recente Acórdão n.º 714/22 do Tribunal Pleno desta Corte, de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, no qual o colegiado desproveu, por unanimidade, Recurso de Revista interposto em face do Acórdão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

n.º 588/22-Segunda Câmara⁹, que negou registro à inativação oriunda do Município de Rolândia em decorrência de violação ao entendimento fixado no Prejulgado n.º 28, mantendo incólume a mencionada decisão.

13. Desta feita, considerando a jurisprudência formada, assim como a previsão do artigo 79 da Lei Complementar Estadual n.º 113/05¹⁰, de que o pronunciamento desta Corte “sobre a interpretação de qualquer norma jurídica” deve ser aplicado “de forma geral e vinculante”, impõe-se a apreciação do presente caso segundo os termos fixados no Prejulgado n.º 28. Isso posto, é de se concluir que o ato de inativação sob análise não atende os parâmetros fixados na referida decisão, impedindo que seja utilizada a regra transitória trazida pelo artigo 3º da EC n.º 47/05, devendo ser negado o registro do Decreto n.º 15/17, retificado pelos Decretos n.º 12/18 e n.º 63/21, segundo os quais o senhor ALMIR DONIZETTI BAPTISTA foi aposentado pelo Instituto de Previdência Municipal de Rolândia no cargo de Técnico de Gestão Municipal B.

14. Ademais, em atendimento ao Prejulgado n.º 11¹¹ desta Corte, necessário que se dê ciência da presente decisão ao interessado, para que esse, querendo, possa exercer o seu direito ao contraditório e ampla defesa.

15. A despeito da proposição de voto acima, adotada em respeito à jurisprudência estabelecida, cumpre registrar¹², como fizeram o Auditor de Controle subscritor da Instrução n.º 518/22-CGM (peça 76, fls. 13-18) e o representante ministerial no Parecer n.º 420/21 (peça 55, fls. 2-7), minha posição pessoal de que o

⁹ Autos n.º 416059/20, de relatoria do Auditor Cláudio Augusto Kania

¹⁰ Art. 79. Por iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas, a requerimento do Relator ou do Procurador Geral junto ao Ministério Público, poderá o Tribunal Pleno pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante até que o prejulgado venha a ser reformado na forma prevista em Regimento Interno.

¹¹ Prejulgado n.º 11:

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 identificação 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.

¹² Consoante tenho procedido nos casos análogos do Município de Paranaguá, a exemplo do Acórdão n.º 3542/21-Primeira Câmara, de minha relatoria, nos autos n.º 618150/17.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ato concessório poderia ser registrado, com fundamento no que dispõe o artigo 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB¹³.

16. Não olvido que a tese foi rebatida em várias ocasiões, especialmente quando da análise de inativações concedidas sob circunstâncias similares pela Paranaguá Previdência, mas também quanto àquelas sob a responsabilidade da PiraquaraPrev. No Acórdão n.º 1717/21-Tribunal Pleno¹⁴, por exemplo, o voto do relator, Conselheiro Ivan Leis Bonilha, afirma que “efetivamente, o artigo 24 da LINDB não se aplica ao caso em tela porque, em síntese, “o Prejulgado n.º 28 (inicialmente aprovado pelo Acórdão n.º 1603/19-Tribunal Pleno, e posteriormente retificado pelo Acórdão n.º 541/20-Tribunal Pleno) não inovou na ordem processual, mas apenas consolidou entendimentos pré-existentes””.

17. Também o próprio Acórdão n.º 541/20-Tribunal Pleno, ao refutar a sugestão da Coordenadoria de Gestão Municipal para que houvesse a modulação dos efeitos do Prejulgado n.º 28, rechaçou o argumento da aplicação da LINDB, asseverando que a decisão tomada “não inovara o que previu a Nota Técnica n.º 03/2013 – MPS¹⁵”.

¹³ Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

¹⁴ Que julgou o Pedido de Rescisão n.º 644353/20, motivo do sobrestamento destes autos, descrito no parágrafo 9 do Relatório.

¹⁵ A referida Nota Técnica, do Ministério da Previdência Social, no tópico “IV - DA INSTITUIÇÃO DO REGIME PRÓPRIO EM MOMENTO ULTERIOR ÀS REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 20, DE 1998, Nº 41, DE 2003, Nº 47, DE 2005 e Nº 70, DE 2012. LIMITAÇÃO DO ÂMBITO DE APLICAÇÃO DAS RESPECTIVAS REGRAS CONSTITUCIONAIS” dispôs que:

43. A criação atual de regime previdenciário próprio, de par com a instituição do regime jurídico único, não proporcionará ao servidor ex-celetista que passar a titularizar cargo público efetivo o direito à aplicação das regras constitucionais de transição das reformas previdenciárias das Emendas Constitucionais nos 41, 47 e 70.

44. É uma restrição de direito que diz respeito basicamente ao sentido e alcance do requisito relacionado à época de ingresso no serviço público, que se encontra nas regras de transição dos arts. 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41 (este último artigo foi acrescentado pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 70), e, do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47 (...)

45. No contexto das aludidas reformas previdenciárias, esta Secretaria considera correta a interpretação que limita o âmbito de aplicação do requisito relacionado à época de ingresso no serviço público tão somente aos servidores estatutários, titulares de cargo efetivo, porquanto os servidores celetistas, ocupantes de emprego público da Administração direta, autárquica ou fundacional do ente político foram excluídos, desde a promulgação da Emenda Constitucional no 20, da proteção dos regimes próprios de previdência social, o que também importou a extinção do vínculo acaso existente com este regime previdenciário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

18. Inobstante, o parágrafo único do artigo 24 da LINDB inclui dentre as orientações gerais cuja revisão não deve acarretar a invalidação de “situações plenamente constituídas” as interpretações e especificações “adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.”

19. No caso, ainda que se invoque não ter havido alteração de posicionamento por parte deste Tribunal, posto que a matéria somente foi discutida com a instauração do Prejulgado, fato é que a prática administrativa reiterada desta Corte de não incluir a verificação desta condição no escopo de análise das inativações até então propiciou que fosse concedido registro a vários atos nas mesmas condições. É o que destaca a Instrução n.º 518/22-CGM (peça 76):

Além disso, várias aposentadorias concedidas a servidores públicos do Município de Piraquara antes do Prejulgado nº 28-TCE/PR e fundamentadas nas mencionadas regras transitórias foram registradas por este Tribunal:

- a) Prot. nº 22542-2/16 (art. 6º da EC 41/03): ingresso em 17/05/84, com transposição para cargo público em 01/01/07 – DDM 52/19;
- b) Prot. nº 9404-6/16 (art. 6º da EC 41/03): ingresso em 20/02/84, com transposição para cargo público em 01/01/07 – DDM 85/17;
- c) Prot. nº 9415-4/16 (art. 6º da EC 41/03): ingresso em 11/02/85, com transposição para cargo público em 01/01/07 – DDM 16/17;
- d) Prot. nº 14920-0/15 (art. 3º da EC 47/05): ingresso em 23/02/81, com transposição para cargo público em 01/01/07 – DDM 519/16;
- e) Prot. nº 14730-4/15 (art. 3º da EC 47/05): ingresso em 05/01/82, com transposição para cargo público em 01/01/07 – DDM 192/16;
- f) Prot. nº 62520-6/15 (art. 1º da EC 70/12): ingresso em 03/02/86, com transposição para cargo público em 01/01/07 – DDM 95/15;
- g) Prot. nº 51990-2/15 (art. 6º da EC 41/03): ingresso em 16/07/91, com transposição para cargo público em 01/01/07 – DDM 936/15.

O mesmo se deu no tocante a inativações concedidas a servidores públicos do Município de Paranaguá antes de 11/03/20 (data da vigência do Prejulgado em questão), atos estes embasados em regras transitórias de inativação, que foram consideradas legais por esta Corte.

O quadro a seguir exemplifica algumas dessas situações:

Aposentadorias de servidores do Município de Paranaguá concedidas antes de 11/03/20					
Processo	Nome	Data de ingresso	Emprego	Fundamento	Decisão
1056185/14	Eliaana Guimarães	01/03/1984	professora	art. 6º da EC 41/03	DDM 125/19
878305/14	Dilacir Borba Lazarotti	11/03/1988	professor	art. 6º da EC 41/03	DDM 156/19
1008415/14	Isolete Vicentin Correa	28/07/1987	professor	art. 6º da EC 41/03	DDM 31/19
1070625/14	José Matheus Celestino	19/08/1975	técnico em administração	art. 3º da EC 47/05	DDM 89/19
853957/14	Carmen Teodoro	01/06/1986	professora	art. 6º da EC 41/03	DDM 48/19
878380/14	Sandra Mara Paiffer Breine	07/03/1988	professora	art. 6º da EC 41/03	DDM 38/19
1102888/14	Marisa do Rocio Moreira	01/09/1983	servente de serviços gerais	art. 6º da EC 41/03	DDM 28/19
861208/14	Zelina Dias Monteiro dos Santos	24/07/1987	professora	art. 6º da EC 41/03	DDM 118/18
860317/14	Claudete Iara Cabral	07/03/1988	professora	art. 6º da EC 41/03	DDM 304/17
877910/14	Denise Rachel Vianna Mansur	22/05/1978	professora	art. 6º da EC 41/03	Acórdão nº 3566/18-S1C



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desse modo, verifica-se que o entendimento desta Corte era o de se entender legais as inativações dos servidores públicos dos Municípios de Rolândia, Piraquara e Paranaguá concedidas com base em regras transitórias de aposentadoria.

20. Ademais, conforme afirmou o auditor na Instrução n.º 518/22-CGM, “até a prolação de tal Prejulgado não havia posicionamento consolidado deste Tribunal a respeito do que se considerava “serviço público” e nem sobre a necessidade de se ocupar “cargo público” até a data limite constante nas regras transitórias de aposentadoria (...)”.

21. Por tais motivos, inobstante considere inteiramente acertado o entendimento do Prejulgado n.º 28, penso que teria sido mais razoável que este Tribunal tivesse debatido formas de equilibrar a sua nova postura com as situações estabelecidas. Tal já seu deu em outras situações, por meio da modulação dos efeitos de suas decisões (de caráter geral e vinculante), a fim de evitar que servidores com vidas funcionais idênticas recebessem tratamento diferenciado, a depender do momento em que essa Corte deteve sua atenção sobre determinados aspectos dos atos de aposentadoria.

22. Exemplo de tal abordagem é o Acórdão n.º 3267/19-Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Artagão de Mattos Leão, prolatado em sede de Recurso de Revisão, autos n.º 870317/18. Na ocasião, foi concedido efeito *ex nunc* à decisão que havia reconhecido a inconstitucionalidade de dispositivos de lei municipal de Cascavel, a fim de que o entendimento firmado por esta Corte pudesse ser “cumprido de modo proporcional, equânime, eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais”. Pela clareza e didática na exposição de seus argumentos, vale a transcrição de parte da fundamentação adotada:

“(...)”

O Acórdão impugnado determina a aplicação de seus efeitos “aos processos que ainda não tenham sido julgados, nos termos do art. 78, § 4º, da Lei Orgânica”, *in verbis*:

Ante o exposto, VOTO pela procedência parcial do incidente, declarando-se a inconstitucionalidade do inciso IV, alíneas a, b e c e do parágrafo único do artigo 3º, do § 2º do artigo 5º e do artigo 8º da Lei Municipal nº 5.773/2011, aplicando-se os efeitos desta decisão aos processos que ainda não tenham sido julgados, nos termos do art. 78, § 4º, da Lei Orgânica. (Acórdão nº 3555/18 – STP)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 78.

(...)

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

Em razão da eficácia geral e vinculante, o prejulgado emitido por esta Corte deverá ser aplicado aos processos em trâmite e aos casos futuros que versem sobre idêntica questão.

Ocorre que, embora a Lei Orgânica não preveja o instituto da modulação de efeitos, entende-se aplicável, por analogia, o art. 27 da Lei nº 9.868/1993, que regula o procedimento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, o art. 11 da Lei 9.882/94, que dispõe sobre o processo e julgamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental e o art. 4º da Lei 11.417/2005, que trata das súmulas vinculantes, dispositivos esse que possibilitam ao Supremo Tribunal Federal restringir os efeitos de suas decisões, a fim de resguardar a segurança jurídica e o interesse público.

Destaque-se, ainda, a previsão contida nos art. 927, § 3º, do Código de Processo Civil, dispondo que, “na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.”

Absorvendo a importância crescente da segurança jurídica no ordenamento brasileiro, a Lei Federal nº 13.655/18 acrescentou alguns artigos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), dentre os quais destaco os arts. 21 e 23:

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.

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.

*“Art. 23. **A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.**”*

Agora, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) exige, expressamente, na hipótese de se adotar obrigação ou restrição a direito inovadoras, que se preveja um regime de transição. O objetivo desse regime é assegurar o cumprimento da nova orientação sem excessos nem insuficiências, de modo a concretizar a eficiência e proporcionalidade administrativas.

(...) À luz das inovações trazidas pela Lei Federal nº 13.655/18, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), as mudanças técnicas e operacionais necessárias para retificar as aposentadorias, a possibilidade de que haja redução no valor dos benefícios e a eventual propositura de ações judiciais pelos servidores inativos constituem óbices à concessão de efeitos retroativos à decisão guerreada.

Destaque-se, que, segundo a Coordenadoria de Gestão Municipal (peça nº 48):

“a atribuição de eficácia ex tunc à decisão proferida no v. Acórdão nº 3555/18 irá repercutir nessa gama de processos, obrigando os recorrentes a reverem cada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

expediente, juntando novas metodologias de cálculo bem como os correspondentes atos retificatórios, além da prova de que foram publicados. E isso sem contar a repercussão que a modificação do valor do benefício causará na vida de cada servidor, após, muitas vezes, mais de 05 (cinco) ou 06 (seis) anos na inatividade. Pondere-se, também, que muitos desses servidores já não mais possuem capacidade laborativa e nem conhecimentos necessários para retornar à atividade, sendo imprescindível, em ambos os casos, o dispêndio de recursos públicos para qualificar tais servidores.”

Ademais, alertando acerca da uniformidade da jurisprudência deste Tribunal de Contas, aduz o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (peça nº 49):

Observamos, todavia, que nos julgamentos de Prejulgados e Uniformizações de Jurisprudência mais recentes, o entendimento que tem prevalecido é o da eficácia ex nunc, de modo a alcançar somente os benefícios concedidos após a publicação das respectivas decisões, preservando-se os processos em trâmite no Tribunal. Cito, neste sentido, o Acórdão nº 2547/17-STP (Prejulgado nº 23); Acórdão nº 3319/16-STP (Prejulgado nº 20); o já mencionado Acórdão nº 3155/14-STP (Revisão do Prejulgado nº 07) e Acórdão nº 2842/16-STP (Uniformização de Jurisprudência nº 23).

Assim, a manutenção da norma inconstitucional, com a consequente violação do princípio da contributividade, até o trânsito em julgado do Acórdão n.º 3555/18, através da modulação de efeitos da decisão, mostra-se medida menos gravosa que sua imediata extirpação do ordenamento jurídico, posto que violar-se-iam, por sua vez, os princípios da segurança jurídica, da confiança legítima e da proporcionalidade.

Desse modo, propõe-se que a eficácia do acórdão recorrido alcance apenas os atos de inativação cuja concessão do respectivo benefício tenha se dado após a publicação da decisão, ou seja, a partir de 29/11/2018 (peça nº 37), pois é a partir da publicação da decisão que fixou a nova tese que surge, dados os efeitos normativos do incidente de inconstitucionalidade, a obrigação da entidade previdenciária de se adequar a essa nova orientação. Antes dela, sendo a matéria ainda incontroversa, podem ser mantidos os efeitos de atos anteriormente praticados de modo a preservar a segurança jurídica e o interesse social.

Sopesando os efeitos da inconstitucionalidade do art. 5º, § 2º da Lei Municipal nº 5.773/2011 e, tendo em vista a uniformidade, integridade e coerência da jurisprudência deste Tribunal de Contas, a nova interpretação estabelecida no Acórdão n.º 3555/18, do Tribunal Pleno, deve ter eficácia ex nunc, para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime, eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

23. Nota-se, portanto, que mesmo nos casos em que reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivos legais, vício *a priori* não passível de convalidação, esta Corte, diferentemente do que faz agora, optou por resguardar os atos já editados, em respeito aos princípios da boa-fé, confiança legítima, segurança jurídica e proporcionalidade. Mais do que isso, no caso citado acima, reabriu a discussão sobre a modulação de efeitos¹⁶ – concedida inicialmente aos atos publicados até a prolação do acórdão (29/11/2018), no intuito de estender tais efeitos para abarcar também aqueles servidores que ainda não haviam se aposentado, mas que cumpriram os requisitos para tanto antes do entendimento firmado por esta Corte e optaram por permanecer em

¹⁶ Conforme o disposto na Ata de Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 8 do Tribunal Pleno, do dia 07 de abril de 2021, homologada na Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 9 do Tribunal Pleno de 14 de abril de 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atividade, a fim de que a isonomia fosse preservada. Diga-se que a ideia de tal revisão partiu do próprio *Parquet* de Contas, conforme consta do Acórdão n.º 95/21-Segunda Câmara (autos n.º 92119-16), de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto M. Guimarães, cuja parte dispositiva assim dispôs:

(...) determinar o registro do Decreto 12.653/15, do Município de Cascavel, por meio do qual foi concedida aposentadoria à Professora Rosa Maria de Sá França;

3.2. determinar à Secretaria da Câmara que emita ofício à Secretaria do Tribunal Pleno noticiando que os membros do Órgão Fracionário verificaram a necessidade de revisão da decisão materializada no Acórdão 3.267/19-STP, em razão das questões delineadas pelo Procurador Gabriel Guy Léger no Parecer 1/21- 4PC.

24. De todo o exposto, ressaltando meu entendimento pessoal, proponho que esta Corte:

I) com fundamento no artigo 1º, IV, da Lei Complementar n.º 113/05, negue registro à inativação do senhor ALMIR DONIZETTI BAPTISTA, no cargo de Técnico de Gestão Municipal B, concedida pelo Decreto n.º 15/17, retificado pelos Decretos n.º 12/18 e n.º 63/21;

II) determine ao Instituto de Previdência Municipal de Rolândia que:

a) em atendimento ao Prejulgado n.º 11 desta Corte, no prazo de 15 (quinze) dias, dê ciência da presente decisão ao interessado, para que esse, querendo, possa dela recorrer, também no prazo de 15 (quinze) dias, a ser contado da juntada aos autos da prova de sua intimação;

b) abstenha-se de editar novo ato de inativação com fundamento em regra na qual o interessado não cumpra todos os requisitos, bem como assegure ao servidor Almir Donizetti Baptista o direito de optar pelo retorno à atividade, percebendo o salário atual de seu cargo efetivo, acrescido do abono de permanência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO, por unanimidade, em:

I - com fundamento no artigo 1º, IV, da Lei Complementar n.º 113/05¹⁷, negar registro à inativação do senhor ALMIR DONIZETTI BAPTISTA, no cargo de Técnico de Gestão Municipal B, concedida pelo Decreto n.º 15/17, retificado pelos Decretos n.º 12/18 e n.º 63/21;

II - determinar ao Instituto de Previdência Municipal de Rolândia que:

a) em atendimento ao Prejulgado n.º 11 desta Corte, no prazo de 15 (quinze) dias, dê ciência da presente decisão ao interessado, para que esse, querendo, possa dela recorrer, também no prazo de 15 (quinze) dias, a ser contado da juntada aos autos da prova de sua intimação;

b) abstenha-se de editar novo ato de inativação com fundamento em regra na qual o interessado não cumpra todos os requisitos, bem como assegure ao servidor Almir Donizetti Baptista o direito de optar pelo retorno à atividade, percebendo o salário atual de seu cargo efetivo, acrescido do abono de permanência.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 15 de dezembro de 2022 – Sessão Virtual nº 16.

¹⁷ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão constitucional de controle externo, com sede na Capital do Estado, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei:

[...]

IV – apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta ou indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, no âmbito estadual e municipal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

THIAGO BARBOSA CORDEIRO

Relator

IVAN LELIS BONILHA

Presidente