TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.°: 252270/17
ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE TOLEDO
RESPONSÁVEIS: ASTOR PEDRO CHRIST, LUCIO DE MARCHI, LUIS ADALBERTO BETO LUNITTI PAGNUSSATT
INTERESSADA: ZENILDA MARIA BENDO
RELATOR: AUDITOR SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

ACÓRDÃO N.° 3324/23 – PRIMEIRA CÂMARA

EMENTA

1) Aposentadoria. Protocolização há mais de 5 anos dos documentos referentes ao ato concessivo. Aplicação do Tema 445 do Supremo Tribunal Federal e do Prejulgado n.° 31 deste Tribunal.

2) Inexistência de inconstitucionalidade flagrante: verificação de que a matéria em discussão no caso – a aplicabilidade da regra de transição prevista no artigo 3º da Emenda Constitucional n.° 47/2005 a quem exercia emprego público em 16/12/1998 (data-limite indicada na Emenda) – só foi pacificada pelo Tribunal dois anos depois da edição do ato em exame (de 2017), nos termos do Prejulgado n.° 28 (de 2019). Justificadas dúvidas, naquela época, a respeito do alcance da expressão "ingressado no serviço público" constante da referida Emenda.

3) **Registro tácito do ato**.

RELATÓRIO

Trata-se da aposentadoria da senhora ZENILDA MARIA BENDO, Assistente em Administração do Município de Toledo.

O benefício tem fundamento na regra de transição prevista no artigo 3º da Emenda Constitucional n.° 47/2005[1], conforme indicado no ato concessivo (peças

[1] Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.IDCV

10 e 11).

Em manifestação conclusiva, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão opinou pela negativa de registro da aposentadoria, tendo em vista que a interessada somente passou a exercer cargo efetivo em 28/6/2000 – depois, portanto, da data-limite prevista na Emenda Constitucional n.° 47/2005 (16/12/1998) para fins de aplicabilidade da referida regra de transição, conforme definiu o Tribunal no Prejulgado n.° 28[2] (peça 35).

A Coordenadoria de Gestão Municipal, após manifestação do Município (peça 45) e da interessada (peça 47), corroborou a proposta de negativa de registro, ponderando, todavia, que a senhora ZENILDA MARIA BENDO ingressou no quadro de pessoal do Estado do Paraná em 1º/3/1993, em emprego público de assistente administrativo – o que, na avaliação pessoal do analista, poderia tornar aplicável o artigo 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)[3] para fins de se considerar legal o ato, já que, na época da concessão, o Tribunal ainda não havia fixado a limitação prevista no Prejulgado n.° 28 (peça 48).

Verificando que a documentação correspondente à aposentadoria foi protocolizada no Tribunal em **6/4/2017** (peças 1 e 2) – destaque-se, mais de 5 anos antes da distribuição do processo a este Relator, ocorrida em **19/8/2022** (peça 36) –, determinei o sobrestamento da análise dos presentes autos até decisão definitiva no processo n.° 324000/21, que tratava de prejulgado a respeito do prazo decadencial para análise de atos de pessoal (peça 50).

Apreciado aquele processo, nos termos do Acórdão n.° 902/23 – Pleno, a Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se conclusivamente no sentido de

---

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.

[2] 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;

[3] 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) (Regulamento)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.IDCV

reconhecer o registro tácito do ato em exame, considerando o transcurso de mais de 5 anos desde a instauração do processo (peça 53).

O Ministério Público de Contas corroborou o entendimento da unidade técnica (peça 54).

Esse, o relatório.

VOTO

Considerando o decurso de mais de 5 anos desde a protocolização dos documentos no Tribunal, acompanho as manifestações uniformes pelo registro tácito do ato.

Quanto à eventual inconstitucionalidade flagrante que poderia afastar a incidência do prazo decadencial neste caso – já que a interessada, beneficiada pela regra de transição prevista no artigo 3º da Emenda Constitucional n.° 47/2005, só passou a exercer cargo efetivo em 2000 –, destaco que esta Primeira Câmara, em caso semelhante, reconheceu que **antes da edição do Prejulgado n.° 28 existiam justificadas dúvidas e questionamentos a respeito do alcance da expressão "ingressado no serviço público" (constante do texto da Emenda), a qual, por não ter sentido unívoco, ocasionava diversas discordâncias – não se podendo, por consequência, considerar as diferentes interpretações acerca da matéria "flagrantemente" incompatíveis com a Constituição da República**.

Nesse sentido, transcrevo trecho do Acórdão n.° 1807/23[4]:

> Embora, de fato, seja esse o entendimento *atual* do Tribunal – de que tal regra de transição não se aplica a empregados públicos celetistas –, entendo que os contornos semântico-jurídicos da discussão impedem que se reconheça qualquer "inconstitucionalidade flagrante" no caso.
>
> Primeiramente, relembro que **o artigo 6º da Emenda Constitucional n.° 41/2003 não faz referência ao "exercício de cargo efetivo" como requisito para a aplicação da regra de transição – o texto, na realidade, prevê como exigência que o servidor tenha "ingressado no serviço público" até a data de publicação da Emenda**:
>
> > Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e

[4] Processo n.° 464293/17, relatado por mim. Na ocasião, examinou-se ato editado com base no artigo 6º da Emenda Constitucional n.° 41/2003 (dispositivo que também contém a expressão "ingressado no serviço público".

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.IDCV

> fundações, que tenha **ingressado no serviço público** até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições [destaquei]:
>
> I - sessenta anos de idade, se homem, e cinqüenta e cinco anos de idade, se mulher;
>
> II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
>
> III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e
>
> IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

Há evidente diferença entre "*ingressar no serviço público*" – expressão que contempla os mais variados casos – e "*exercer cargo público efetivo*" – situação restrita a determinados agentes públicos. Natural, por consequência, que surgissem dúvidas a respeito do alcance da expressão constante da Emenda Constitucional: se mais restrito, abrangendo somente os servidores que ingressaram em cargo público efetivo na data de referência, ou mais abrangente, abarcando também aqueles que ingressaram em emprego público.

Diante da divergência, em diversas ocasiões foi admitida a aplicação da regra de transição mesmo a casos de quem não exercia cargo público efetivo na data de publicação das emendas constitucionais – vide, por exemplo, as numerosas decisões envolvendo o Município de Paranaguá que o Ministério Público de Contas, via pedidos de rescisão, visou a desconstituir recentemente.

A fim de pacificar seu entendimento, este Tribunal editou o Prejulgado n.° 28, pela qual prevaleceu a corrente restritiva acerca da expressão "ingresso no serviço público":

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

Os enunciados foram fixados, destaque-se, nos termos dos acórdãos n.° 1603/19 e n.° 541/20 do Pleno.

Não há dúvidas de que o caso em exame, referente a servidora que só passou a exercer cargo efetivo em 2007, não se enquadra na hipótese indicada no Prejulgado: a regra de transição de que trata a Emenda Constitucional n.° 41/2003 apenas abarcaria os servidores que

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.IDCV

ingressaram em cargo efetivo até 16/12/1998 ou 31/12/2003 (a depender do tipo de benefício).

O que pondero, entretanto, é que esse entendimento só foi consolidado mais de 3 anos após a concessão da aposentadoria à interessada: enquanto o ato é datado de **5/4/2016** (peça 11), o referido Acórdão n.° 1603/19 do Pleno (retificado nos termos do Acórdão n.° 541/20) decorre de deliberação realizada em **12/6/2019**; o próprio processo de prejulgado, aliás, foi instaurado somente em 2018. Até então, posicionamentos em sentido contrário, a depender do caso concreto, eram acatados pelo Tribunal.

Não faço essa observação para afastar a aplicação do Prejulgado n.° 28 ao caso, mas para demonstrar que a expressão "ingresso no serviço público" não é unívoca – não se podendo considerar, por consequência, que diferentes interpretações de seu sentido sejam "flagrantemente" incompatíveis com a Constituição da República.

Nesse sentido, pertinente a transcrição de trecho do voto do eminente Ministro Luiz Fux na ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário n.° 817.338 – Distrito Federal (*leading case* do Tema 839 do Supremo Tribunal Federal, referido no parecer ministerial):

> Entende-se, com amparo na doutrina, que **se imunizam da decadência apenas os atos inconstitucionais "marcados por vícios ou deficiências gravíssimas, desde logo reconhecíveis pelo homem comum, e que agridem em grau superlativo a ordem jurídica"**. Especificamente, "**a contrariedade deve ir além da equivocada interpretação e ser insuportável para o ordenamento jurídico, desse modo ferido no mais alto grau, a tal ponto que ninguém seria capaz de reconhecer força vinculativa ao ato administrativo assim exarado**" (SILVA, Almiro do Couto. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Brasileiro e o Direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei 9.784/1999). Revista de Direito Administrativo - RDA, Rio de Janeiro, n. 237, p. 271-315, jul.-set. 2004).
>
> Assim sendo, **a inconstitucionalidade apta a impedir a convalidação do ato administrativo a qualquer tempo, ainda mais quando motivada pela mera mudança de interpretação da autoridade administrativa, precisa ser patente, flagrante, manifesta, direta, frontal**. Esses predicados, que realçam a excepcionalidade de uma autotutela potencialmente eterna, configuram standards de decisão que se sobrepõem a regras estáticas de preferência. Nas palavras de Gustavo Binenbojm, "tais standards permitem a flexibilização das decisões administrativas de acordo com as peculiaridades do caso concreto, mas evitam o mal reverso, que é a acentuada incerteza jurídica provocada por juízos de ponderação produzidos sempre caso a caso" (BINENBOJM, Gustavo. Uma Teoria do Direito Administrativo. Renovar: Rio de Janeiro, 2006. pp. 105-106).

É o que se verificaria, por exemplo, no caso apreciado pelo Supremo Tribunal Federal na referida decisão, pela qual foi reconhecida a impossibilidade de convalidação de atos concessivos de anistia política quando comprovada a ausência de "motivação exclusivamente política" da alegada violação de direito, conforme exige o artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Também envolveria inconstitucionalidade flagrante o caso de que trata o Recurso Especial n.° 1.799.759 – Espírito Santo (indicado no parecer ministerial), relativo a acúmulo irregular de cargos públicos, ou então o Recurso de Mandado de Segurança n.° 56.774 – Pará (igualmente referenciado no parecer ministerial), pelo qual o Superior Tribunal de Justiça assentou que sucessivas prorrogações de contratos temporários não implicam a estabilidade no cargo dos agentes públicos beneficiados.

Nota-se que as decisões mencionadas pelo ilustre

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.IDCV

> Procurador tratam de situações sensivelmente diferentes da verificada nestes autos. Não se questiona, por exemplo, a inconstitucionalidade do acúmulo de cargos públicos além dos casos que a própria Constituição expressamente o permite; da mesma maneira, não se aprofunda a discussão sobre a impossibilidade de um agente obter estabilidade no serviço público mediante sucessivas prorrogações de contratos temporários (o que, em si, já viola a Constituição). **Trata-se de situações teratológicas, absurdas, que afrontam de forma patente e direta a Constituição da República**.
>
> Não é, respeitosamente, o que observo no presente caso. O alcance da expressão "ingresso no serviço público", no momento da concessão do benefício (2016), ainda era objeto de justificadas dúvidas e questionamentos. Diferente seria, por exemplo, se o ato de aposentadoria tivesse sido editado após a consolidação do Prejulgado n.° 28 deste Tribunal ou, em especial, após a expedição da determinação indicada no Acórdão n.° 1331/21 – Pleno. **Daí a importância de se analisarem "caso a caso" os benefícios concedidos a servidores do Município de Paranaguá, buscando-se a solução mais justa para cada situação concreta**.
>
> Dessa maneira, por não verificar flagrante inconstitucionalidade no ato em exame, julgo que não se pode afastar a incidência do prazo decadencial de que tratam o Tema 445 do Supremo Tribunal Federal e o Prejulgado n.° 31 do Tribunal de Contas do Paraná – adotando-se, assim, as conclusões expostas no item 2 desta proposta de decisão quanto ao registro tácito do ato.

Com essas observações, afastada a hipótese de inconstitucionalidade flagrante – já que a aposentadoria foi concedida em 2017, dois anos antes da edição do Prejulgado n.° 28 (2019) –, voto no sentido de que, com fundamento no Tema 445 do Supremo Tribunal Federal[5] e no Prejulgado n.° 31 deste Tribunal[6], seja **reconhecido o registro tácito** do ato em exame.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, **ACORDAM** os

[5] Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 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.

[6] I - O Tema 445 é aplicável no âmbito desta Corte de Contas a todos os processos de atos de pessoal sujeitos à registro – admissão, aposentadoria, reserva, reforma, pensão, revisão de proventos e revisão de pensão; II - O Tema 445 é válido para os atos iniciais ou complementares; III - O prazo é decadencial de 05 (cinco) anos, não sujeito a interrupções e/ou suspensões, contado da protocolização do feito neste Tribunal; IV - A aplicação da tese é imediata (operando efeitos *ex tunc*), atingindo todos os processos em trâmite e sobrestados; V - A contagem do prazo nos atos de admissão inicia-se com a protocolização da Fase 04 da respectiva prestação de contas; VI - Os atos retificadores (para correções de qualquer natureza) não interrompem o prazo decadencial, logo, o prazo não se reinicia com a juntada de ato retificador; VII - O prazo decadencial flui da protocolização dos autos até a decisão definitiva de mérito transitada em julgado; VIII - O sobrestamento, por

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.IDCV

membros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, **por unanimidade**, nos termos do voto do Relator, Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, **reconhecer o registro tácito** do ato em exame.

Integraram o *quorum* os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Plenário Virtual, 19 de outubro de 2023 – Sessão Virtual n.° 18.

SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA
Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro no exercício da Presidência

qualquer motivo, inclusive a interposição de ação judicial, não interrompe tampouco suspende o prazo decadencial.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.IDCV