TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 593585/18
ASSUNTO: PREJULGADO
ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: RODRIGO MACIEL CABRAL, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, VIVIAN CRISTINA LIMA LÓPEZ VALLE
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 3400/23 - Tribunal Pleno

Prejulgado n° 28. Pedido de modulação de efeitos. Uniformização de entendimento, sem que se configure a hipótese de "mudança posterior de orientação geral", de que trata o art. 24 da LINDB. Risco à segurança jurídica, diante da estabilização das relações jurídicas, depois de decorridos quatro anos desde a primeira decisão. Decisões judiciais todas favoráveis. Divergência para propor o indeferimento do pedido, ressalvando-se, porém, aplicação do prazo decadencial de 5 anos do Prejulgado n° 31.

I. RELATÓRIO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (Relator originário)

Por intermédio do Acórdão nº 1603/19 – Tribunal Pleno (peça 15), retificado pelo Acórdão nº 541/20 (peça 24), este último disponibilizado no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná nº 2256, de 11/03/2020, foi lavrado o Prejulgado 28 que pacificou o entendimento deste Tribunal de Contas quanto à necessidade de o servidor público estar vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social até a data limite contida nas redações do art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003, do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005 e da Emenda Constitucional nº 70/2012.

Em cumprimento ao item IV do Acórdão nº 840/22 – Tribunal Pleno, peça 32, proferido nos autos de Representação 65.779-3/21, foi determinada a juntada de cópia da Representação nestes autos para que fosse apreciado o pedido de modulação dos efeitos do Prejulgado 28, conforme item 5 daquela inicial. ***Verbis***.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K9L9

> *Em face do pedido anterior, seja determinada por este TCE a Modulação de efeitos para os casos de decadência configurados, para determinar ao Piraquaraprev exclui-los de imediato da revisão estabelecida no acórdão n. 1331/21, aguardando -se até decisão sobre modulação de efeitos deste TCE;*

Instada a se manifestar, a **Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão** se referindo ao Tema de Repercussão Geral nº 445[1] se manifestou pela concessão do "*registro para os casos em que o ingresso do ato, para análise neste Tribunal de Contas, tenha ocorrido há mais de 5 (cinco) anos. Por outro lado, os atos não socorridos, pelo decurso desse prazo, deverão ser revistos nos termos do mencionado prejulgado e demais decisões, nesse sentido, emanadas desta Corte de Contas*" (Informação nº 103/22 - CAGE, peça 37, fl. 3).

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, ponderando que até a publicação do Prejulgado 28 "*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*" tendo muitas aposentadorias concedidas a servidores públicos fundamentadas nessas regras transitórias por se entender, até então, legais (Instrução 4635/22 - CGM, peça 40, fl. 6).

A unidade, citando precedentes deste Tribunal que já deliberou pela concessão de efeitos *ex nunc* ao Prejulgado 23, concluiu:

> *01) Apenas concessão de efeitos ex nunc ao Prejulgado n. 28-TCE/PR, a fim de que tenha aplicabilidade a atos de inativação encaminhados a esta Corte a partir de 20/05/20, data do trânsito em julgado do v. Acórdão n. 541/20-STP (peça 24);*
>
> *02) Em não sendo acatado o entendimento supra:*
>
> *a) Concessão de efeitos ex nunc e ex tunc ao Prejulgado n. 28-TCE/PR, neste segundo caso para que tenha eficácia a atos de inativação que ingressaram neste Tribunal há até 05 (cinco) anos;*

[1] *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.*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K9L9

> *b) Em sendo concedidos efeitos ex tunc, que seja afastada a aplicação do aludido Prejulgado a processos de inativação já julgados por esta Corte, com ou sem trânsito em julgado da respectiva decisão.*

O **Ministério Público de Contas**, citando excerto do Acórdão nº 541/20 (peça 24) que entendeu "... *descabida a modulação de efeitos proposta pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização, uma vez que este Prejulgado não inovará o que previu a Nota Técnica n° 03/2013 – MPS*"; e citando decisões do Supremo Tribunal Federal e precedentes do Tribunal de Justiça arguiu "*que aplicação retroativa de tal decisão é necessária, inclusive, para garantir a harmonia da jurisprudência administrativa desta Corte com a jurisprudência que já vem se formando e consolidando no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná sobre a matéria*". Assim, concluiu pela impossibilidade da modulação temporal dos efeitos do Prejulgado 28 e pela sua eficácia ***ex tunc*** (Parecer 272/22 - PGC, peça 44, fls. 4 e 8).

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conforme consta dos precedentes trazidos pela Instrução 4635/22 - CGM, peça 40, este Tribunal de Contas não possuía um entendimento uniforme quanto à necessidade de o servidor estar vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social até a data limite das Emendas Constitucionais que deram ensejo à formulação do Prejulgado.

Este fato, por si só, demonstra que houve alteração de entendimento deste Tribunal de Contas quanto às exigências para concessão de aposentadorias com base no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003, art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005 e Emenda Constitucional nº 70/2012. Não fosse assim, não haveria necessidade de se instaurar o Prejulgado.

O motivo que suscitou a instauração do Prejulgado 28, conforme consta de seu Acórdão[2], decorria da necessidade de "(...) *manifestação do Colegiado acerca da necessidade de o servidor estar vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social até a data limite contida nas redações do art. 6°, da Emenda Constitucional n°*

[2] Acórdão nº 1603/19 – Tribunal Pleno, peça 14, fl. 1, retificado pelo Acórdão nº 541/20 - Tribunal Pleno, peça 24, fl. 1.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K9L9

41/2003, do art. 3°, da Emenda Constitucional n° 47/2005 e Emenda Constitucional n° 70/2012".

A prudência na formulação do julgado foi amparada pelo **conceito de prejulgado** trazido pelo percuciente trabalho de fundamentação de seu Relator, o ilustríssimo Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. ***Verbis***.

> *Com isso, pretende-se demonstrar que o intuito de trazer tal demanda a julgamento do Plenário desta Casa é de, primeiro antecipar-se, interpretando as normas preventivamente, uniformizando o entendimento sobre o tema e, como segundo aspecto, limitando-se a nortear as manifestações administrativas desta Corte, na análise dos casos concretos, para que trilhem num mesmo sentido, evitando que situações semelhantes tenham julgamentos diferentes.*

À falta de um entendimento consolidado sobre o tema – o que somente veio ocorrer com o advento do Prejulgado 28 - a aplicação da nova orientação normativa a fatos anteriores ao seu julgamento implicará, ***ipso facto***, **incidência retroativa do novo entendimento normativo**, o que seria inadmissível frente aos princípios da **segurança jurídica** e da **dignidade da pessoa humana**.

Na esteira do que estabelece o art. 24, ***caput***, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[3] **é vedado que**, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Portanto, considerando que o Acórdão nº 541/20 - Tribunal Pleno (Prejulgado 28), foi disponibilizado no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná nº 2256, de 11/03/2020, tendo transitado em julgado em **20/05/2020**, a nova interpretação somente poderá incidir sobre os **atos de inativação concedidos a partir de seu trânsito em julgado**.

[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.
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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K9L9

III. VOTO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido)

Face ao exposto, com fundamento nos princípios da **segurança jurídica** e da **dignidade da pessoa humana** e no art. 24, ***caput***, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, **VOTO** para que os efeitos da decisão contida no Acórdão nº 541/20 - Tribunal Pleno (Prejulgado 28), somente incidam sobre os atos de inativação concedidos a partir do trânsito em julgado do Prejulgado 28.

IV. VOTO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (Relator designado)

1. Divirjo, respeitosamente, da proposta de modulação dos efeitos do Acórdão n° 541/20, apresentada no voto condutor pelo Ilustre Relator, Conselheiro Fabio de Souza Camargo.

Observe-se, inicialmente, que, seja pelo Acórdão n° 1603/19, de 12/06/2019 (peça 15), que por primeiro decidiu sobre a matéria, seja pelo Acórdão n° 541/20, que definiu a orientação atualmente vigente do Prejulgado n° 28, não houve, propriamente, alteração do entendimento desta Corte acerca da aplicação das regras de transição no cálculo de proventos, mas, a definição de um critério visando a uniformidade das decisões.

Nesse sentido, a própria finalidade do Prejulgado n° 28, indicada no Acórdão n° 1603/19 e reproduzido no bem elaborado voto condutor:

> Com isso, pretende-se demonstrar que o intuito de trazer tal demanda a julgamento do Plenário desta Casa é de, primeiro antecipar-se, **interpretando as normas preventivamente, uniformizando o entendimento sobre o tema e, como segundo aspecto, limitando-se a nortear as manifestações administrativas desta Corte, na análise dos casos concretos, para que trilhem num mesmo sentido, evitando que situações semelhantes tenham julgamentos diferentes** (fl. 4 da peça 15, destacamos).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K9L9

No próprio processo do qual se originou a instauração do referido prejulgado (autos n° 100908-0/14) ficou bem clara a situação de que, na época, havia entendimentos divergentes sobre a matéria, conforme se infere do parecer da unidade técnica que, após expor os fundamentos da polêmica, sugeriu essa instauração, citando, inclusive, decisão desta Corte contrária à aplicação das regras de transição:

> Neste Tribunal de Contas, tem-se como exemplo o Processo nº 538730/16, em que, sendo questionado o direito da servidora à aposentadoria com base no art. 6º da EC nº 41/03, tendo em vista que "os períodos de tempo de contribuição anteriores a 14/03/2004 lançados no SIAP se referem a períodos de contribuição prestados em outros órgãos públicos, sob o Regime Geral de Previdência" (Parecer nº 277/17 – COFAP, peça 23), a entidade retificou o ato de concessão do benefício, modificando a fundamentação legal da aposentadoria para Artigo 40, § 1º, III, a, c/c § 5º CF.

Em corroboração, o posicionamento do Ministério Público de Contas, no Parecer nº 272/22:

> Demais disso, releva destacar que a modulação temporal dos efeitos da decisão já havia sido cogitada neste procedimento, como se extrai do seguinte excerto do Acórdão nº 541/20 (peça 24):
>
> > Feitas tais considerações e correções, retificando o texto contido no Acórdão 1603/19 – STP (peça 15), entendo descabida a modulação de efeitos proposta pela Coordenadoria-Geral de Fiscalização, uma vez que este Prejulgado não inovará o que previu a Nota Técnica n° 03/2013 – MPS.
>
> O trecho deixa claro, portanto, que sequer o Prejulgado nº 28 pode ser considerado como inovação jurídica, tendo em vista que ele apenas consolidou, no âmbito desta Corte, o entendimento já sustentado pelo

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K9L9

> Ministério da Previdência Social na Nota Técnica nº 03/2013.
>
> Diante desse panorama, conclui-se, de início, que o Prejulgado nº 28 não pode ser considerado "mudança posterior de orientação geral", já que ele foi o primeiro expediente de caráter normativo e vinculante a dispor sobre a matéria. Ainda, as conclusões albergas no expediente mantiveram a linha hermenêutica geral já adotada pelo Ministério da Previdência Social desde o ano de 2013. Com isso, reputa-se inadequada a invocação do art. 24 da LINDB para sustentar a necessidade de modulação temporal dos efeitos do Prejulgado (fl. 4/5, grifos nossos).

Vale acrescentar que, já na fundamentação do Acórdão n° 1603/19, que por primeiro tratou da matéria, foram indicados diversos precedentes no mesmo sentido da orientação adotada: "*Percebo que é essa a linha adotada por todos os que trataram do tema, ou seja, no sentido de que o caput dos art. 6° da EC nº 41, de 2003, e 3º da EC nº 47, de 2005, por se tratarem de normas de transição, só alcançariam aqueles que, à época, já poderiam optar pelas regras do art. 40*" (fls. 13 da peça 15).

Dessa forma, entendo que não cabe aplicação da regra do art. 24 da LINDB[4], vez que não configurada a mudança de entendimento, mas, a busca pela sua uniformização.

Por outro lado, também sob o prisma da segurança jurídica, entendo que a modulação de efeitos, neste momento, implicaria, reversamente, em tumulto processual e instabilidade das relações jurídicas já consolidadas.

Nesse sentido, saliente-se a unanimidade das decisões judiciais que acabaram por respaldar o Prejulgado n° 28, valendo destacar aquela proferida em

[4] **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. 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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K9L9

Mandado de Segurança[5] impetrado pela Paranaguá Previdência, visando suspender os efeitos do citado Prejulgado e posterior declaração de nulidade da decisão desta Corte de Contas, cuja ordem fora denegada, por unanimidade de votos, pelo Órgão Especial do egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em acórdão assim ementado:

> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE, EM SEDE CAUTELAR, DETERMINOU À IMPETRANTE QUE "SE ABSTENHA DE FACULTAR AOS SEUS SERVIDORES/SEGURADOS A POSSIBILIDADE DE APOSENTADORIA COM BASE NAS REGRAS DE TRANSIÇÃO DAS EMENDAS Nº 41/03, 47/05 OU 70/12, RESSALVADAS AS HIPÓTESES EXCEPCIONAIS DE COMPROVADO RECONHECIMENTO DO REGIME ESTATUTÁRIO ATÉ AS DATAS LIMITES DAS REFERIDAS EMENDAS" E QUE REVISE AS APOSENTADORIAS CONCEDIDAS EM DESACORDO COM O PREJULGADO Nº 28 DO TCE/PR. CONTROVÉRSIA ACERCA DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO PARA SERVIDORES QUE, APÓS OS MARCOS TEMPORAIS FIXADOS NAS RESPECTIVAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS, MIGRARAM DO REGIME CELETISTA PARA O REGIME ESTATUTÁRIO. **REGRAS TRANSITÓRIAS VOLTADAS A SALVAGUARDAR A EXPECTATIVA DE DIREITO DAQUELES QUE OCUPAVAM CARGO EFETIVO ATÉ O TERMO PREVISTO NAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DA LOCUÇÃO "QUE TENHA INGRESSADO NO SERVIÇO PÚBLICO", CONFORME MACIÇO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL**. IMPETRAÇÃO QUE INTENTA AMPLIAR, EQUIVOCADAMENTE, O CAMPO DE INCIDÊNCIA DAS NORMAS TRANSITÓRIAS PREVISTAS NAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 41/03, 47/05 E 70/21. **CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELO TCE/PR NO PREJULGADO Nº 28 QUE NÃO SE REVELAM ILEGAIS. ATO COATOR A DETERMINAR A CORRETA APLICAÇÃO DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO A DIREITO**

[5] Autos nº 0038468-80.2021.8.16.0000. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Relator Desembargador Lauro Laertes de Oliveira. Julgado em 11/02/2022. (mov. 59)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K9L9

> **LÍQUIDO E CERTO DA IMPETRANTE. SEGURANÇA DENEGADA** (destacamos).

Ainda com o intuito de comprovar a uniformidade das decisões judiciais que trataram do tema, cite-se acórdão proferido em julgamento de Agravo Interno interposto por servidora segurada do Piraquaraprev, contra decisão prolatada em mandado de segurança[6] cujo objeto era a suspensão da ordem que implicou na revisão dos seus proventos em virtude da aplicação do Prejulgado nº 28:

> AGRAVO INTERNO. MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO. REVISÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO ANCORADA NO PREJULGADO Nº 28 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. INDEFERIMENTO DA MEDIDA ACAUTELATÓRIA PLEITEADA. **DECISUM RECORRIDO EM SINTONIA COM A COMPREENSÃO DESTE COLEGIADO ACERCA DO INDIGITADO PREJULGADO DO TCE-PR, CUJOS FUNDAMENTOS SERVIRAM DE SUPEDÂNEO À DEFLGRAÇÃO DO PROCEDIMENTO DE REVISÃO DOS PROVENTOS DA RECORRENTE. INTERPRETAÇÃO ADOTADA PELA CORTE DE CONTAS ACERCA DOS CRITÉRIOS DE APLICAÇÃO DAS REGRAS CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS DE APOSENTADORIA NA HIPÓTESE DE MIGRAÇÃO DO RGPS PARA O RPPS (EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 41/2003). INOCORRÊNCIA DE MANIFESTA ILEGALIDADE E URGÊNCIA PASSÍVEIS DE AUTORIZAR A REFORMA DA DECISÃO AGRAVADA. RECURSO DESPROVIDO** (destacamos).

Verifica-se, assim, que a exigência da condição de servidor efetivo para o cálculo de proventos pela última remuneração, com base nas regras de transição que, mesmo antes da edição do Prejulgado 28 já contava com sustentação doutrinária e jurisprudencial, obteve, após sua vigência, ampla e irrestrita aprovação do Poder Judiciário, não havendo notícia de nenhum caso de decisão judicial que, em caráter definitivo, julgou indevida essa orientação.

Some-se a essa constatação um dado fático de extrema relevância para o deslinde da questão.

---

[6] Autos nº 0000808-18.2022.8.16.0000. Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Relator Desembargador Lauro Laertes de Oliveira. Julgado em 22/07/2022. (mov. 47)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K9L9

Conforme dados obtidos junto à Coordenadoria de Acompanhamento de Gestão – CAGE, com base na nova orientação, **teriam sido revistos, aproximadamente, 400 benefícios apenas dos Municípios de Piraquara e Paranaguá,** incluindo situações em que os servidores voltaram à atividade e outras em que houve a alteração do valor dos proventos.

Dentro desse contexto, deve-se atentar ao fato de que a modulação dos efeitos, **mais de quatro anos após a entrada em vigor da primeira versão do Prejulgado n° 28** (Acórdão n° 1603/19, de 12/06/2019), **ou mais de três anos e meio depois de sua revisão** (Acórdão n° 541/20, de 04/03/2020), viria de encontro à finalidade de proteção à segurança jurídica e ao interesse social, mencionados no art. 27 da Lei n° 9.868/1999[7].

A propósito, vale mencionar os comentários de IVES GANDRA MARTINS e GILMAR FERREIRA MENDES ao referido dispositivo, que trata da modulação de efeitos no controle de constitucionalidade:

> Entendeu, portanto, o legislador que, ao lado da ortodoxa declaração de nulidade, há de se reconhecer a possibilidade de o Supremo Tribunal, em casos excepcionais, mediante decisão da maioria qualificada (dois terços dos votos), estabelecer limites aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, proferindo a inconstitucionalidade com eficácia *ex nunc* ou *pro futuro*, especialmente naqueles casos em que a declaração de nulidade se mostre inadequada (v.g.: lesão positiva ao princípio da isonomia) ou nas hipóteses em que a lacuna resultante da declaração de nulidade possa dar ensejo ao surgimento de uma situação ainda mais afastada da vontade constitucional (grifei)[8].

[7] **Art. 27**. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

[8] MARTINS, Ives Gandra e MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle Concentrado de Constitucionalidade.** São Paulo: Saraiva, 2001. p. 323/324.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K9L9

Nesse sentido, para além do prejuízo ao equilíbrio atuarial e da instabilidade das relações já consolidadas, verifica-se que, com o termo inicial proposto para a modulação, estabelecido com base nos "*atos de inativação concedidos a partir do trânsito em julgado o Prejulgado 28*", ao invés de diminuir eventual desigualdade de tratamento, acabaria por agravá-la em relação àqueles que, até a data estipulada, de 20/05/2020 (peça 27), não tiverem obtido a concessão do benefício.

Ademais, ainda sob o ponto de vista da consolidação das relações jurídicas, releva notar outra circunstância de fato, sempre destacada pelo Ministério Público de Contas, em suas manifestações sobre a matéria.

No caso do Município de Paranaguá, diversos servidores que pretendiam se aposentar com as regras de transição, exclusivas para servidores efetivos, haviam sido beneficiados por decisões da Justiça do Trabalho, a partir das quais receberam pagamentos referentes a verbas previstas na CLT, em face do desligamento deste regime, com a transferência para o estatutário, no ano de 2006 (Lei Complementar Municipal nº 53/2006).

A modulação dos efeitos, nessas condições, com a percepção de proventos calculados com base na última remuneração, estaria representando, assim, um duplo benefício, na medida em que, inobstante o proveito financeiro obtido na Justiça do Trabalho, a partir do desligamento do regime celetista, esse mesmo período, anterior à conversão em servidores efetivos, seria computado para efeito de aproveitamento das regras de transição, exclusivas para os servidores efetivos e, portanto, incidente apenas após a satisfação dessa condição.

Por último, divirjo do douto Ministério Público de Contas, ao postular que "*as anulações dos benefícios previdenciários decorrem da violação direta à Constituição, de modo que, em harmonia com o precedente do STF, não deverão se submeter ao prazo decadencial de cinco anos as situações abrangidas pelo Prejulgado nº 28*" (fl. 8 da peça 44).

Trata-se de questão já pacificada nesta Corte, desde a ressalva feita pelo Acórdão n° 2288/21-Secretaria do Tribunal Pleno à liminar anteriormente concedida, nos autos n° 331782/21, no sentido de que "*seja determinada a suspensão da execução da cautelar de que trata o item 4.2 do Acórdão 1331/21, em*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K9L9

relação aos atos de benefício protocolados nesta Corte há mais de 5 anos, haja ou não decisão definitiva, até a decisão final do Prejulgado n° 324000/21" (cujo objeto versou sobre a aplicabilidade do Tema 445/STF).

Tal orientação, na sequência, foi confirmada pelo Acórdão n° 902/23, do Tribunal Pleno, que, mediante a edição do Prejulgado n° 31 confirmou a adoção por esta Corte, do Tema 445 do STF, nos seguintes termos:

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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K9L9

Por último, já se firmou, de forma consistente e uniforme, o entendimento jurisprudencial desta Corte, no sentido de que os casos de inobservância do Prejulgado 28 não se subsumem às hipóteses de "*ato flagrantemente inconstitucional*", excetuados pelo STF. Nesse sentido, apenas exemplificativamente, os seguintes acórdãos do Tribunal Pleno n^{os} 2494/23, 2495/23, 2496/23, 2498/23.

Dessa forma, deve ser acolhida a proposta alternativa da Coordenadoria de Gestão Municipal, no sentido da "*Concessão de efeitos ex nunc e ex tunc ao Prejulgado n. 28-TCE/PR, neste segundo caso para que tenha eficácia a atos de inativação que ingressaram neste Tribunal há até 05 (cinco) anos*" (fl. 10 da peça 40).

2. Em face do exposto, proponho o indeferimento do pedido de modulação de efeitos ao Prejulgado n° 28, ressalvada a aplicação do prazo decadencial de 5 anos do Prejulgado n° 31.

V. MANIFESTAÇÕES

O CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA acompanhou o voto do Conselheiro Fábio Camargo, a fim de que os efeitos da decisão contida no Acórdão n. 541/20 do Tribunal Pleno, que retificou o Prejulgado n. 28, somente incidam sobre os atos de inativação concedidos a partir do trânsito em julgado do referido acórdão.

Aliás, ressalto que, em que pesem as situações ocasionadas pela aplicação de interpretação superada das regras de transição preceituadas pelas emendas constitucionais n. 20/98, 41/2003 e 47/2005, é evidente que a anulação dos atos de registro de aposentadoria com base em novo entendimento consolidado por esta Corte, quando ausente prova de dolo ou culpa por parte dos servidores, demonstra-se absolutamente indevida, tendo em vista o preceituado pelos princípios da boa-fé e da confiança. Nesse sentido:

Embora do confronto entre os princípios da legalidade da Administração Pública e o da segurança jurídica resulte que, fora dos casos de dolo, culpa etc., o anulamento com eficácia ex tunc é sempre inaceitável e o com eficácia

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K9L9

ex nunc é admitido quando predominante o interesse público no restabelecimento da ordem jurídica ferida, é absolutamente defeso o anulamento quando se trate de atos administrativos que concedem prestações em dinheiro, que se exaurem de uma só vez ou que apresentem caráter duradouro, como os de índole social, subvenções, pensão ou proventos de aposentadoria. (STF, MS n. 22.357-0-DF, rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 27/05/2004).

Portanto, sendo inequívoco que inúmeras aposentadorias foram registradas com fundamento em entendimento contrário, adotado por esta Corte de Contas antes da elaboração e retificação do Prejulgado n. 28, considero necessária a modulação dos efeitos a fim de garantir a segurança jurídica dos servidores que agiram com boa-fé.

Por fim, solicito que a presente manifestação conste quando da lavratura do Acórdão.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em:

Indeferir o pedido de modulação de efeitos ao Prejulgado n° 28, ressalvada a aplicação do prazo decadencial de 5 anos do Prejulgado n° 31.

Votou, acompanhando o Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido), o Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Votaram, acompanhando a divergência do Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES (vencedor), os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K9L9

Plenário Virtual, 26 de outubro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFB.K9L9