TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	582525/22
ASSUNTO:	RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE:	INSTITUTO DE PREVIDENCIA DO MUNICIPIO DE MATELANDIA - PREVIMAT
INTERESSADO:	ALESSANDRA CACIQUE DE LIMA FERRAZ, GISLAINE SILVESTRE MENGARDA, INSTITUTO DE PREVIDENCIA DO MUNICIPIO DE MATELANDIA - PREVIMAT, MATEUS HENRIQUE MARCANTE, MUNICÍPIO DE MATELÂNDIA, RINEU MENONCIN
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1164/23 - Tribunal Pleno

Recurso de revisão. Denúncia. Pelo conhecimento parcial e pelo não provimento da parte em que conhecido.
Negativa de vigência de lei e dissídio jurisprudencial não configurados.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revisão interposto por RINEU MENONCIN (peças 52 e 53), ex-Prefeito de Matelândia, em face do Acórdão n.° 1784/22-STP (peça 49), que negou provimento ao Recurso de Revista interposto pelo ora recorrente, mantendo-se na íntegra o Acórdão n.° 295/22-STP (peça 31), exarado no âmbito de Denúncia por meio da qual constatou-se a ausência de designação formal específica para desempenho da função de Diretora Previdenciária pela senhora *Gislaine Silvestre Mengarda*, bem como o seu impedimento para assumir a respectiva função por descumprimento de condição prevista na Lei n.° 9.717/98 e na Portaria 9.907/20-MPS.

O Tribunal Pleno assim deliberou:

> I. julgar procedente a Denúncia formulada pela Sra. Alessandra Cacique de Lima Ferraz relativamente à atuação da Sra. Gislaine Silvestre Mengarda como Diretora Previdenciária do Instituto de Previdência do Município de Matelândia no período de 06 de junho e 10 de agosto de 2020, em razão da ausência de designação formal específica para tal mister (falta de responsabilidade do Sr. Matheus Marcante – Presidente do Instituto de Previdência de Matelândia nos exercícios de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.NLI7

> 2019/2020 – e da própria Sra. Gislaine Silvestre Mengarda), bem como do fato de que a servidora encontrava-se impedida de assumir a função por não cumprimento de condição prevista na Lei 9.717/98 e na Portaria 9.907/20-MPS (falta de responsabilidade do Sr. Rineu Menoncin – Prefeito de Matelândia gestão 2013/2020);
>
> II. aplicar a multa prevista no art. 87, IV, "g", da LC/PR 113/05, ao Sr. Rineu Menoncin, em razão da designação da Sra. Gislaine Silvestre Mengarda para a função de Diretora Previdenciária do Instituto de Previdência do Município de Matelândia sem observação de que a servidora não preenchida condições impostas pela Lei 9.717/98 e pela Portaria 9.907/20-MPS;
>
> III. recomendar ao Município de Matelândia que realize análise do preenchimento das condições impostas na Lei 9.717/98 e na Portaria 9.907/20-MPS por parte dos dirigentes e membros de conselhos/comitês do PREVIMAT; [...]

O recorrente insurge-se em face de ambos os pontos que levaram a Denúncia a ser julgada procedente: atuação da senhora *Gislaine* como Diretora Previdenciária sem ter sido designada formalmente para tanto; e a posterior designação formal da referida servidora quando estava impedida de assumir tal função.

A pretensão de reforma do Acórdão guerreado se lastreia em suposta negativa de vigência de lei e, ainda, de dissídio jurisprudencial, enquadrando o presente recurso nas hipóteses de cabimento elencadas nos incisos III e IV do artigo 486[1] do Regimento Interno.

Da leitura das razões recursais, observa-se, de início, que o recorrente as apresenta de uma forma um tanto desconexa e confusa, o que prejudica, em certa medida, não apenas o presente relatório, mas até mesmo a análise de mérito.

---

[1] Art. 486. Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferidos, nos seguintes casos:
I – acórdão não unânime, que, ao julgar Recurso de Revista, houver reformado a decisão da Câmara, ou do Pleno nas hipóteses do art. 484;
II – nas decisões em Pedido de Rescisão;
III – negativa de vigência de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais;
IV – divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas ou dissídio jurisprudencial demonstrado analiticamente.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.NLI7

Contudo, este relator destaca desde logo que se aterá objetivamente às razões recursais apresentadas, as quais serão brevemente descritas a seguir.

Segundo o recorrente, a decisão guerreada teria negado vigência ao Decreto n.° 1.808/2018, por meio do qual a senhora *Gislaine* foi nomeada Diretora Previdenciária do PREVIMAT. Isso porque, embora após a edição do referido ato de nomeação tenha sido editado o Decreto n.° 2.651/2020 removendo a servidora da aludida função, sobreveio o Decreto n.° 2.719/2020, que revogou aquele anterior de n.° 2.651/2020. Assim, segundo o recorrente, teria sido promovida a repristinação daquele primeiro Decreto, o que legitimaria os atos praticados pela senhora *Gislaine* até a edição deste último.

A alegada divergência, por seu turno, seria decorrente do fato de haver manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas em sentido diverso do que fora decidido pelo Tribunal Pleno.

O recorrente se insurge, também, em face da interpretação dada pelo Acórdão recorrido quanto à irretroatividade da Lei Complementar n.° 184/2021 no presente caso. Segundo ele, a referida alteração legislativa decorre do "entendimento de que a inelegibilidade apenas deve incidir sobre casos efetivamente graves", sendo que a sua aplicação retroativa "encontra respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que 'as modificações trazidas pela LC 135/2010 são aplicáveis a fatos ocorridos anteriormente à sua vigência (sejam eles condenações criminais, cíveis ou eleitorais), sem que isso importe ofensa ao direito adquirido, à coisa julgada ou à irretroatividade legal'".

Defende, então, que à Lei Complementar n.° 184 deve ser aplicado raciocínio similar àquele conferido à Lei Complementar n.° 135.

Em acréscimo, aduz que, de qualquer forma, as vedações previstas na legislação eleitoral sequer seriam aplicáveis ao cargo de Diretor Previdenciário do PREVIMAT, já que o seu preenchimento se dá por meio de nomeação discricionária pelo Chefe do Poder Executivo, não se submetendo ao sufrágio.

Menciona, ainda, o processo n.° 18300/21, no qual as partes e o direito material seriam idênticos, e a unidade técnica teria opinado pela ausência de vedação à nomeação da senhora *Gislaine*.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.NLI7

Argumenta, também, que se for mantido o entendimento de que a Lei Complementar n.° 184/2021 não poderia retroagir, também deve ser aplicada a irretroatividade ao artigo 8°-B da Lei n.° 9.717/98, uma vez que “referido dispositivo entrou em vigor apenas em 18/06/2019, vide Lei 13.846/2019, portanto posterior em 245 dias a nomeação da Sr. Gislaine como Diretora Previdenciária”.

Por fim, defende a legalidade da nomeação, tendo em vista que amparada em parecer jurídico sobre o tema.

O presente Recurso de Revisão foi recebido por meio do Despacho n.° 1227/22-GCIZL (peça 54).

Submetido à análise técnica, a Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se pelo conhecimento parcial do recurso e pelo desprovimento da parte em que conhecido (Instrução n.° 5725/22-CGM, peça 59).

O Ministério Público de Contas acompanhou o opinativo técnico (Parecer n.° 1201/22-7PC, peça 60).

Era o que cabia relatar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

De início, quanto à admissibilidade recursal, corroboro os opinativos técnico e ministerial no sentido de que o recurso não merece ser conhecido em parte.

Isso porque o recorrente se insurge em face de ambas as impropriedades reconhecidas no âmbito do presente expediente: atuação da senhora *Gislaine* como Diretora Previdenciária sem ter sido designada formalmente para tanto, e a posterior designação formal da referida servidora quando estava impedida de assumir tal função.

Como bem pontuado pela Coordenadoria instrutiva, ao recorrente não foi imputada qualquer responsabilidade quanto ao primeiro ponto, a qual foi direcionada, em verdade, ao senhor *Matheus Marcante*, então Presidente do Instituto de Previdência.

Nesse contexto, não há qualquer interesse recursal do senhor *Rineu* em relação a este ponto, o que impede o conhecimento do recurso nesse particular,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.NLI7

tendo em vista o não preenchimento de todos os pressupostos de admissibilidade elencados no artigo 69 da Lei Complementar Estadual n.° 113/05:

> Art. 69. A petição recursal, acompanhada das razões, será dirigida ao Relator, que deverá efetuar o juízo de admissibilidade, relativo à tempestividade, adequação procedimental, legitimidade e interesse.

Subsiste, portanto, interesse recursal apenas em relação à nomeação ilegal da senhora *Gislaine* quando estava impedida de exercer a respectiva função.

Quanto a este ponto, tem-se que o recorrente embasa sua insurgência em suposta negativa de vigência de lei e também em divergência de entendimento jurisprudencial, a qual, embora tenha sido apresentada de uma forma um tanto confusa pelo recorrente, pode ser dividida em divergência perante este Tribunal e, também, perante o Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADI n.° 4578-DF.

Em relação à divergência no âmbito desta Corte, esta seria decorrente do fato de alguns dos opinativos exarados nesse feito e também no de n.° 18300/21 terem concluído pela ausência de vedação na nomeação da senhora *Gislaine.*

Ocorre, no entanto, que da leitura do artigo 486 do Regimento Interno, tem-se que **a divergência ali mencionada como passível de ensejar a interposição do recurso de revisão é aquela havida entre a decisão que se pretende reformar e uma outra decisão proferida por órgão deliberativo desta Corte, ou com outra proferida por Tribunal Superior. Não se refere, portanto, a eventual divergência entre a decisão recorrida e um ato instrutivo, o qual, a propósito, sequer vincula os julgadores.**

Tem-se, portanto, que o presente recurso só merece ser conhecido quanto à alegada negativa de vigência da Lei Complementar n.° 184/2021, a qual, segundo o recorrente, teria o condão de tornar legal a nomeação da senhora *Gislaine,* e, ainda, quanto ao suposto dissídio em relação à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4578-DF.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.NLI7

Esclareço, por oportuno, que dentro do tópico que trata da referida negativa de vigência, o recorrente apresenta uma série de alegações que não serão objeto de análise, já que não integram a parte conhecida do recurso.

Explico.

Sustenta que, independentemente do debate acerca aplicabilidade da Lei Complementar n.° 184 ao presente caso, de qualquer forma a nomeação da Senhora *Gislaine* teria sido legítima, já que o dispositivo legal utilizado para sustentar o seu impedimento seria concernente a uma inelegibilidade, enquanto que a função para a qual foi nomeada não corresponderia a cargo eletivo, sendo de livre nomeação.

Referida alegação foge completamente do âmbito de cabimento do presente recurso, tendo em vista que o argumento recursal acaba por ser dissociado da Lei Complementar n.° 184.

Ora, ao promover tal dissociação, não há que se falar em negativa de vigência da referida lei, já que o próprio peticionante afasta a sua aplicabilidade com tal argumento.

Outro ponto levantado pelo recorrente que foge da hipótese de cabimento recursal é aquele afeto ao artigo 8°-B da Lei n.° 9.717/98, por meio do qual passou a ser vedada a nomeação, como dirigentes de unidade gestora de regime próprio, de agentes que tenham incidido em alguma das situações de inelegibilidade previstas no caput do artigo 1° da Lei Complementar n.° 64.

Segundo o recorrente, se este Tribunal aplicar a irretroatividade à Lei Complementar n.° 184, também deve ser reconhecida a irretroatividade daquele artigo, uma vez teria entrado em vigor em 18/06/2019, ou seja, “posterior em 245 dias a nomeação da Sr. *Gislaine* como Diretora Previdenciária”.

Ocorre, no entanto, que a nomeação questionada neste expediente é aquela operada por força do Decreto n.° 2719/2020, editado quando a referida lei já estava em vigor.

Por fim, também não será realizada a análise de mérito quanto à alegada legalidade da nomeação em decorrência da existência de parecer jurídico embasando a sua realização, considerando que tal tese recursal não repousa em

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.NLI7

nenhuma das hipóteses de cabimento do recurso de revisão, consistindo em mera rediscussão decorrente do inconformismo da parte.

Veja-se que o recorrente sustenta que “não caberia a este gestor sem justificativa técnica e legal, negar a vigência da Lei e desconsiderar o Parecer emitido pelo PREVIMAT, sob pena de afrontar o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro”.

No entanto, o referido artigo não possui qualquer pertinência com a alegação recursal de que não seria possível desconsiderar o parecer jurídico emitido, já que apenas prevê que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

Passo, então, ao exame de mérito.

Por meio da Lei Complementar n.° 184/2021 deixou-se de configurar hipótese de inelegibilidade o julgamento de contas irregulares em que não tenha havido imputação de débito, mas apenas condenação ao pagamento de multa.

Diante disso, entendo que, de fato, a partir de tal alteração legislativa restou afastada a vedação que atingia a senhora *Gislaine* para ser nomeada como Diretora Previdenciária. No entanto, cabe perquirir se esse afastamento deve retroagir ao momento em que foi promovida a sua nomeação.

Ao considerar que referida normativa não estava em vigor quando a senhora *Gislaine* foi nomeada, mas apenas o dispositivo que previa que o julgamento operado por este Tribunal tinha o condão de torna-la inelegível, entendo que não há como considerar lícita a sua nomeação mediante uma aplicação retroativa da nova lei.

Aliás, referido entendimento se coaduna com aquele adotado pelo Supremo Tribunal Federal em relação à Lei Complementar n.° 135.

Conforme se extrai, ao julgar a ADI n.° 4578/DF, reconheceu-se que as causas de inelegibilidade devem ser analisadas por ocasião do pleito eleitoral, e não do cometimento do ato respectivo.

Utilizando-se, então, da mesma lógica, entende-se que as causas de inelegibilidade que impediriam a nomeação da senhora *Gislaine* devem corresponder àquelas vigentes à época da sua nomeação.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.NLI7

Nesse contexto, tendo em vista que a sua nomeação se deu em momento em que estava impedida, já que sequer havia sido editada a Lei Complementar n.° 184, é indiscutível a conclusão de que o senhor *Rineu* não poderia tê-la nomeado, razão pela qual deve ser mantida a sua responsabilização.

Acrescente-se, ainda, que a decisão proferida na ADI reconhece que as hipóteses de inelegibilidade não possuem natureza sancionatória, não sendo possível invocar a retroatividade da lei mais benéfica, tal como ocorre no direito penal.

Aliás, tem-se que o entendimento fixado pelo Supremo sequer trata propriamente de retroatividade. Na ocasião, o relator, Ministro Luiz Fux, em seu voto, faz uma distinção entre retroatividade e retrospectividade (ou retroatividade inautêntica):

> O mestre de Coimbra, sob a influência do direito alemão, faz a distinção entre:
>
> (i) a retroatividade autêntica: a norma possui eficácia ex tunc, gerando efeito sobre situações pretéritas, ou, apesar de pretensamente possuir eficácia meramente ex nunc, atinge, na verdade, situações, direitos ou relações jurídicas estabelecidas no passado; e
>
> (ii) a retroatividade inautêntica (ou retrospectividade): a norma jurídica atribui efeitos futuros a situações ou relações jurídicas já existentes, tendo-se, como exemplos clássicos, as modificações dos estatutos funcionais ou de regras de previdência dos servidores públicos (v. ADI 3105 e 3128, Rel. para o acórdão Min. CEZAR PELUSO).
>
> Como se sabe, a retroatividade autêntica é vedada pela Constituição da República, como já muitas vezes reconhecido na jurisprudência deste Tribunal. O mesmo não se dá com a retrospectividade, que, apesar de semelhante, não se confunde com o conceito de retroatividade mínima defendido por MATOS PEIXOTO e referido no voto do eminente Ministro MOREIRA ALVES proferido no julgamento da ADI 493 (j. 25.06.1992): enquanto nesta são alteradas, por lei, as consequências jurídicas de fatos ocorridos anteriormente – consequências estas certas e previsíveis ao tempo da ocorrência do fato –, naquela a lei atribui novos efeitos jurídicos, a partir de sua

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.NLI7

> edição, a fatos ocorridos anteriormente. Repitase: foi o que se deu com a promulgação da Emenda Constitucional nº 41/03, que atribuiu regimes previdenciários diferentes aos servidores conforme as respectivas datas de ingresso no serviço público, mesmo que anteriores ao início de sua vigência, e recebeu a chancela desta Corte.
>
> A aplicabilidade da Lei Complementar n.º 135/10 a processo eleitoral posterior à respectiva data de publicação é, à luz da distinção supra, uma hipótese clara e inequívoca de retroatividade inautêntica, ao estabelecer limitação prospectiva ao ius honorum (o direito de concorrer a cargos eletivos) com base em fatos já ocorridos. A situação jurídica do indivíduo – condenação por colegiado ou perda de cargo público, por exemplo – estabeleceu-se em momento anterior, mas seus efeitos perdurarão no tempo. Esta, portanto, a primeira consideração importante: ainda que se considere haver atribuição de efeitos, por lei, a fatos pretéritos, cuidase de hipótese de retrospectividade, já admitida na jurisprudência desta Corte.

O próprio recorrente apresenta, em seu petitório, o seguinte excerto, extraído do referido julgado:

> **A elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico** — constitucional e legal complementar — **do processo eleitoral**, razão pela qual **a aplicação da Lei Complementar nº 135/10 com a consideração de fatos anteriores não pode ser capitulada na retroatividade vedada** pelo artigo 5º, XXXVI, da Constituição, mercê de incabível a invocação de direito adquirido ou de autoridade da coisa julgada (que opera sob o pálio da cláusula rebus sic stantibus) anteriormente ao pleito em oposição ao diploma legal retromencionado; subjaz a mera adequação ao sistema normativo pretérito (expectativa de direito).
>
> (destaque intencional)

O entendimento acima estabelece justamente que é cabível a verificação de eventual enquadramento de fatos pretéritos às inelegibilidades recém-previstas na Lei Complementar n.° 135, eis que tal verificação não implica em

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.NLI7

produção de efeitos retroativos. Repita-se: o que se analisa é a adequação do indivíduo ao regime jurídico eleitoral vigente.

Embora a decisão paradigma trate de dispositivo legal diverso ao que se refere o presente expediente, ao trazermos o raciocínio lá empregado para este caso, o que se observa é que não há a alegada divergência, muito pelo contrário.

Nesse contexto, não há razões para reforma da decisão guerreada.

III. VOTO

Diante do exposto, acompanhando os opinativos exarados pela Coordenadoria de Gestão Municipal e pelo Ministério Público de Contas, VOTO pelo conhecimento parcial e, na parte em que conhecido, pelo desprovimento do presente Recurso de Revisão, mantendo-se inalterado o Acórdão n.° 1784/22-STP.

Após o trânsito em julgado, à Diretoria de Protocolo para redistribuição ao relator competente para acompanhar a execução da decisão.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de RECURSO DE REVISÃO

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Conhecer parcialmente do presente Recurso de Revisão e, na parte em que conhecido, pelo desprovimento, mantendo-se inalterado o Acórdão n.° 1784/22-STP;

II. após transitada em julgado a decisão, encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo para a inversão dos processos e posterior remessa ao Relator originário, competente para a execução nos termos do § 3º do art. 32 do Regimento Interno.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.NLI7

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos THIAGO BARBOSA CORDEIRO e JOSE MAURICIO DE ANDRADE NETO.

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

Plenário Virtual, 11 de maio de 2023 – Sessão Virtual nº 8.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
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.EBFA.NLI7