



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º: 388511/17
ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE: PARANAGUÁ PREVIDÊNCIA
RESPONSÁVEL: ADRIANA MAIA ALBINI
INTERESSADA: LOIZE MARY NUNES
PROCURADORES: MARCELO NUNES MACHADO, ROBERTO TSUGUIO TANIZAKI, SAMANTHA DE SOUZA ROLÓN
RELATOR: AUDITOR SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

ACÓRDÃO N.º 597/24 – PRIMEIRA CÂMARA

EMENTA

1) Aposentadoria. Município de Paranaguá. Benefício calculado com fundamento na regra de transição prevista no artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 47/2005.

2) **Decurso de mais de 5 anos desde a protocolização no Tribunal dos documentos referentes à inativação.** Registro tácito do ato concessivo, de acordo com o entendimento consolidado no Tema 445 do Supremo Tribunal Federal e no Prejulgado n.º 31 deste Tribunal de Contas.

3) **Inexistência de flagrante inconstitucionalidade na concessão da aposentadoria,** impossibilitando que se afaste a incidência do prazo decadencial no caso concreto.

3.1) **Justificadas dúvidas a respeito do alcance da expressão “ingresso no serviço público”, constante do artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 41/2003, no momento da edição do ato concessivo (2017):** matéria consolidada no âmbito deste Tribunal de Contas somente dois anos depois (2019), nos termos do Prejulgado n.º 28. Necessidade de analisar “caso a caso” os benefícios concedidos a servidores do Município de Paranaguá em suposta desconformidade com o referido prejulgado, buscando-se a solução mais justa para cada situação concreta.

3.2) **Precedentes recentes desta Câmara em tal sentido,** nos termos dos acórdãos n.º 1807/23 e n.º 210/24.

3.3) Evidente e inquestionável poder-dever de a Administração rever os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seus próprios atos por interesse público (revogação) ou por vício de ilegalidade (anulação) – matéria objeto da Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal. Poder-dever que, porém, não é absoluto, submetendo-se ao “sobreprincípio” da segurança jurídica, que no caso, impõe a anuência do Tribunal de Contas – na qualidade de órgão de controle externo sobreposto à Administração – para a alteração do ato e a observância do prazo de 5 anos.

4) Registro tácito do ato.

RELATÓRIO

Trata-se da aposentadoria da senhora LOIZE MARY NUNES, Auxiliar Administrativa do Município de Paranaguá.

Os proventos, calculados com base na regra de transição prevista no artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 47/2005¹, correspondem ao valor integral da última remuneração da interessada no cargo efetivo acrescida da média aritmética simples das verbas transitórias recebidas – totalizando, à época da concessão (maio de 2017), **R\$ 3.356,23** (peça 10).

Em petição protocolizada em 24/1/2022 (peça 15), o ilustre Procurador Gabriel Guy Léger questionou o preenchimento neste caso dos requisitos previstos na regra de transição, visto que a servidora não ocupava cargo efetivo na época da promulgação da referida Emenda Constitucional – sendo, na realidade, empregada pública até a promulgação da Lei Complementar Municipal n.º 46/2006.

De acordo com o Procurador, as regras previdenciárias aplicáveis são

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

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

as do artigo 16 da Lei Complementar Municipal n.º 53/2006², que preveem o cálculo dos proventos a partir da média aritmética dos 80% maiores salários de contribuição. Dessa maneira, argumentando que “o pagamento de benefício previdenciário em valores acima dos legalmente devidos está a causar reiterado e expressivo prejuízo ao erário de Paranaguá”, requereu a concessão de medida cautelar a fim de que a Paranaguá Previdência editasse novo ato concessivo, facultando-se à interessada o retorno à atividade.

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, analisando o pedido, afirmou que a providência visava ao imediato cumprimento do Acórdão n.º 1331/21 – Pleno (autos n.º 331782/21), pelo qual o Tribunal determinou à entidade previdenciária que revisasse todos os atos de aposentadoria em desacordo com o Prejulgado n.º 28 (peça 16).

Encaminhados os autos a meu gabinete, indeferi o pedido de medida cautelar (peça 20). Em resumo, diante da possibilidade de redução substancial do valor dos proventos e da natureza alimentar do benefício, considerei prudente ouvir a interessada antes de eventual deliberação sobre a matéria, a fim de evitar dano reverso – entendimento, destaquei, em consonância com decisões então recentes do Plenário do Tribunal:

Diante do cenário exposto pelo Procurador, entendo possível sustentar, como tese geral, a existência da probabilidade do direito no sentido de que não deveria ter sido concedido o benefício nos moldes definidos pela entidade, tendo em vista o entendimento do Tribunal sobre a questão jurídica de fundo; porém, em cada caso concreto, a meu ver, pode existir alguma peculiaridade que faça com que a probabilidade do direito esteja a favor do interessado, invertendo-se a situação que poderia embasar a concessão da medida cautelar.

Neste caso, a eventual adoção da medida poderia implicar a redução dos valores atualmente pagos à servidora, já que, atualmente, ela recebe proventos integrais, que seriam potencialmente reduzidos ao valor decorrente do cálculo previsto no artigo 16 da Lei Complementar Municipal n.º 53/2006 (média aritmética dos 80% maiores salários de contribuição).

Por tais razões, parece-me mais prudente ouvir a

² Art. 16 Os proventos das aposentadorias referidas nos arts. 11 a 15, desta Lei Complementar, serão calculados pela média aritmética simples dos maiores vencimentos-de-contribuição, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo.

§ 1º Para efeito do disposto no caput, na hipótese de indefinição da remuneração-de-contribuição, serão utilizados os valores das remunerações ou subsídios que constituíram base para as contribuições do segurado, abrangendo os regimes de previdência a que esteve vinculado, independentemente do percentual da alíquota estabelecida, ou de terem sido estas suficientes para o custeio de apenas parte dos benefícios previdenciários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

interessada antes de deliberar sobre eventual redução do valor dos seus proventos, especialmente diante do caráter alimentar do benefício – fato que faz com que a medida cautelar impacte significativamente a própria subsistência da aposentada e, por consequência, gera o risco de dano reverso.

Destaco que tal entendimento está em consonância com decisões recentes do Plenário deste Tribunal de Contas, conforme acórdãos n.º 196/22, n.º 197/22, n.º 198/22, n.º 199/22 e n.º 200/22.

Por fim, considero que facultar à interessada o direito de optar pelo retorno às atividades – após transcorridos mais de 4 anos desde o ato de concessão da aposentadoria – não se mostra, em princípio, decisão adequada a ser tomada por medida cautelar, sem que antes, reitere-se, seja garantido o direito de a aposentada se manifestar [destaques no original].

Devidamente citada, a senhora LOIZE MARY NUNES apresentou seus esclarecimentos (peça 31). Afirmou, em síntese, que a regra de transição não exige expressamente o ingresso em cargo público efetivo, mas sim no “serviço público” – o que, no caso em exame, teria ocorrido em 9/5/1983. Assim, sustentando que nunca houve alteração substancial de seu vínculo de trabalho em sua trajetória funcional – tratando a conversão do emprego público em cargo pública, na realidade, de “mera questão de nomenclatura” –, defendeu o pagamento de proventos integrais.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 35) e o Ministério Público de Contas (peça 36), não acolhendo as justificativas da servidora, manifestaram-se pela realização de diligência para alteração do cálculo.

Observando, porém, que **estava suspensa a execução do item 4.2 do Acórdão n.º 1331/21 do Pleno³ quanto aos atos de pessoal protocolizados neste Tribunal há mais de 5 anos** – conforme determinação fixada no Acórdão n.º 2288/21 do Pleno⁴ –, verifiquei que não seria possível a revisão do ato naquele

³ 4. Assim, merece acolhimento, em parte, a liminar pleiteada, determinando à Paranaguá Previdência e ao Instituto de Previdência de Piraquara:

[...]

4.2 que revisem, no prazo de 30 dias, o cálculo de todas as aposentadorias e pensões concedidas em desacordo com os enunciados fixados no Prejulgado n.º 28, mediante a edição de atos revisionais que adequem o valor dos benefícios à metodologia prevista no art. 16 da LCM nº 53/2006 no caso de Paranaguá, e no art. 25 da LM nº 862/2006 no caso de Piraquara;

⁴ 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 unanimidade, em: [...] II - determinar a suspensão da execução da cautelar de que trata o item 4.2 do Acórdão 1331/21, em relação aos atos de benefício protocolados nesta Corte há mais de 5 anos, haja ou não decisão definitiva, até a decisão final do Prejulgado nº 324000/21;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

momento (peça 38). Assim, determinei à entidade previdenciária que se abstivesse de proceder à revisão até decisão definitiva no Prejulgado n.º 324000/21:

Em suas últimas manifestações, a Coordenadoria de Gestão Municipal (peça 35) e o Ministério Público de Contas (peça 36) defendem que a Paranaguá Previdência edite novo ato de aposentadoria da interessada, de forma a cumprir a determinação fixada por este Tribunal no Acórdão n.º 1331/21 – Pleno (processo n.º 331782/21).

A determinação consiste no seguinte:

4. Assim, merece acolhimento, em parte, a liminar pleiteada, determinando à Paranaguá Previdência e ao Instituto de Previdência de Piraquara:

[...]

4.2 que revisem, no prazo de 30 dias, o cálculo de todas as aposentadorias e pensões concedidas em desacordo com os enunciados fixados no Prejulgado n.º 28, mediante a edição de atos revisionais que adequem o valor dos benefícios à metodologia prevista no art. 16 da LCM n.º 53/2006 no caso de Paranaguá, e no art. 25 da LM n.º 862/2006 no caso de Piraquara;

Destaco, no entanto, que foi suspensa a execução desse item da decisão quanto aos atos de pessoal protocolizados no Tribunal há mais de 5 anos, nos termos do Acórdão n.º 2288/21 – Pleno:

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 unanimidade, em:

[...]

II - determinar a suspensão da execução da cautelar de que trata o item 4.2 do Acórdão 1331/21, em 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.º 324000/21;

Relembro que, no referido processo n.º 324000/21 (ainda não julgado), discute-se a aplicabilidade do Tema 445 do Supremo Tribunal Federal aos atos de pessoal em exame neste Tribunal de Contas.

No presente caso, como os documentos referentes à aposentadoria da senhora LOIZE MARY NUNES foram protocolizados em **25/5/2017** (peças 1 e 2), parece-me evidente, com a devida vênia, estar suspensa – por ora – a obrigação de cumprir a medida cautelar mencionada na instrução, devendo-se aguardar decisão final no processo n.º 324000/21.

Assim, a fim de evitar a adoção de qualquer medida eventualmente conflitante com as decisões deste Tribunal, encaminhem-se os autos à **Diretoria de Protocolo** a fim de que proceda, por meio eletrônico, à intimação da PARANAGUÁ PREVIDÊNCIA, na pessoa de sua atual representante legal, para que tome ciência dos fatos narrados neste despacho e, nos termos do item II do Acórdão n.º 2288/21 – Pleno, abstenha-se de revisar o presente ato até decisão definitiva no processo n.º 324000/21 [destaques no original].

Em resposta ao despacho (peça 43), a Paranaguá Previdência afirmou existir um “impasse” entre referida determinação e orientações do Ministério Público de Contas, visto que o ilustre Procurador, via demanda no Canal de Comunicações deste Tribunal de Contas, solicitou que a autarquia observasse decisões pelas quais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o Supremo Tribunal Federal “definiu ser legítima a instituição do prazo decadencial de DEZ ANOS para revisão de benefício previdenciário já concedido, pelo órgão previdenciário, no exercício do dever de autotutela”. Assim, argumentando estar em um “dilema”, a entidade requereu a “reconsideração para que afaste a abstenção de revisar a presente aposentadoria sem a necessidade de aguardar a ‘decisão definitiva no processo n.º 324000/21’”.

Em sua última manifestação (peça 48), o Ministério Público de Contas negou haver dissonância entre a demanda no Canal de Comunicações e decisões deste Tribunal, já que aquela visaria apenas a destacar entendimentos do Supremo Tribunal Federal que legitimariam o exercício de autotutela pela autarquia e a obter informações sobre as providências adotadas em relação aos atos de pessoal ainda não revisados.

No mérito, reafirmou seu posicionamento pela negativa de registro da aposentadoria: alegando que o ato foi editado em “flagrante e insuperável violação” da Constituição, o Procurador argumentou não ser possível reconhecer neste caso a incidência de prazo decadencial, de acordo com o Tema 313⁵ e com o Tema de Repercussão Geral 839⁶, ambos do Supremo Tribunal Federal.

Estando o processo em pauta, o eminente representante do Ministério Público de Contas, em nova audiência, apresentou novo parecer (peça 51) com considerações complementares ao anterior.

Esse, o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

Pelo Tema 445, o Supremo Tribunal Federal definiu que “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

⁵ I – Inexiste prazo decadencial para a concessão inicial do benefício previdenciário; II – Aplica-se o prazo decadencial de dez anos para a revisão de benefícios concedidos, inclusive os anteriores ao advento da Medida Provisória 1.523/1997, hipótese em que a contagem do prazo deve iniciar-se em 1º de agosto de 1997.

⁶ No exercício do seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica com fundamento na Portaria nº 1.104/1964, quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

processo à respectiva Corte de Contas”. Transcorrido o prazo sem decisão definitiva do tribunal de contas, ocorreria o “registro tácito” do ato de pessoal.

Com vistas a harmonizar sua atuação com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, este Tribunal editou o Prejulgado n.º 31, pelo qual foram fixados os seguintes enunciados:

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 [destaquei].

Os enunciados “I” e “IV” evidenciam que a tese se aplica ao presente caso – ato de aposentadoria objeto de processo em trâmite; os enunciados “III” e “VII” estabelecem os parâmetros para o cômputo do prazo decadencial: 5 anos, contados da protocolização dos documentos no Tribunal até decisão de mérito transitada em julgado, sem qualquer tipo de suspensão ou interrupção.

Definidas as diretrizes, verifico que a documentação relativa ao ato em análise foi protocolizada no Tribunal em 25/5/2017 (peças 1 e 2). **O termo final do prazo decadencial, por consequência, fixou-se em 25/5/2022 – último dia para este Tribunal examinar a concessão. A partir de 26/5/2022, pode-se considerar tacitamente registrado o ato.**

Assim, revelou-se acertada a determinação à Paranaguá Previdência, por despacho datado de 28/10/2022 (peça 38), no sentido de que se abstinhasse de revisar o ato até decisão definitiva no processo n.º 324000/21 (a respeito do referido Prejulgado): naquele momento, já havia incidido o prazo decadencial de que tratam



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o Tema 445 e o Prejulgado n.º 31, estando a aposentadoria **tacitamente registrada**, consequentemente.

O Ministério Público de Contas, a despeito disso, argumentou que há “flagrante inconstitucionalidade” na concessão – tornando-a, portanto, impassível de qualquer convalidação –, visto que a senhora LOIZE MARY NUNES, por não ocupar cargo público efetivo na época da edição da Emenda Constitucional n.º 47/2005, não preenche os requisitos da regra de transição de que se beneficiou (prevista no artigo 3º da Emenda).

Por essa razão, de acordo com o ilustre representante ministerial, não se verificaria incidência de prazo decadencial na situação, devendo o Tribunal negar o registro do ato e determinar a retificação do cálculo dos proventos.

A esse respeito, cabe destacar que submeti recentemente à análise do colegiado caso bastante similar, em que também se apurava a aplicação indevida de regra de transição a benefício de servidora do Município de Paranaguá: processo n.º 615461/17, apreciado nos termos do Acórdão n.º 1897/23. Nesses autos, observou-se, igualmente, que a interessada não exercia cargo efetivo no momento da edição da Emenda Constitucional que previa a regra de transição que fundamentou o ato de aposentadoria – naquele caso, o artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 41/2003⁷ –, sendo a agente, na época, empregada pública.

Ao apreciar o processo, **esta Primeira Câmara assentou que não há flagrante inconstitucionalidade no ato, já que, na época da concessão, havia justificadas dúvidas e questionamentos em relação ao alcance da expressão “ingressado no serviço público” (constante do texto das emendas), a qual, por não ter sentido unívoco, suscitava diversas discordâncias – não se podendo, por consequência, considerar as diferentes interpretações “flagrantemente”**

⁷ Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

- I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;
- II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
- III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

incompatíveis com a Constituição da República.

Nesse sentido, transcrevo trecho do Acórdão n.º 1807/23:

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

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.º 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

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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. 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) [destaque!].

Os enunciados foram fixados, destaque-se, nos termos dos acórdãos n.º 1603/19 e n.º 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.º 41/2003 apenas abarcaria os servidores que 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.º 1603/19 do Pleno (retificado nos termos do Acórdão n.º 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.º 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.º 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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 Binzenbojm, “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” (BINZENBOJM, 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.º 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.º 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 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.º 28 deste Tribunal ou, em especial, após a expedição da determinação indicada no Acórdão n.º 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.º 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.

Neste caso, observo que a edição do ato de aposentadoria ocorreu em 25/5/2017 – ou seja, mais de dois anos antes da consolidação do Prejulgado n.º 28 deste Tribunal (decorrente de deliberação realizada em 12/6/2019). Assim, não se verificando má-fé da interessada, aplicam-se ao ato em exame, de forma geral, os mesmos fundamentos expostos no referido acórdão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tal entendimento, destaque, é reforçado por outra decisão recente desta Câmara – Acórdão n.º 210/24 –, que tratou de situação análoga.

Finalmente, em respeito à manifestação complementar do ilustre representante do Ministério Público de Contas (peça 51), faço uma brevíssima consideração.

Não se questiona o poder-dever de a Administração rever os seus próprios atos por interesse público (revogação) ou por vício de ilegalidade (anulação) – matéria objeto da Súmula 473⁸ do Supremo Tribunal Federal.

Ocorre que esse poder-dever não é absoluto, submetendo-se ao “sobreprincípio” (expressão de Bobbio) da segurança jurídica. Nesse sentido, a Lei n.º 9.784/1999⁹ fixou em 5 anos o prazo decadencial para revisão dos atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários, ressalvados os casos de comprovada má-fé). Na mesma linha, pelo Tema 445, o Supremo Tribunal fixou a tese de que “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”.

Além disso, dada a posição de “controlador externo” da Administração Pública, tanto a concessão da aposentadoria quanto sua eventual alteração ou declaração de nulidade deverão submeter-se ao crivo do Tribunal de Contas.

Ante o exposto, considerando o transcurso de mais de 5 anos desde a protocolização no Tribunal dos documentos referentes à aposentadoria, a ausência de flagrante inconstitucionalidade na concessão, os termos das decisões anteriores desta Primeira Câmara e a boa-fé da interessada, com fundamento nos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, proponho que o Tribunal **reconheça o registro tácito** do ato em exame.

⁸ A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

⁹ Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, **ACORDAM** os membros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, **por unanimidade**, nos termos propostos pelo Relator, Auditor Sérgio Ricardo Valadares Fonseca, **reconhecer o registro tácito** do ato em exame.

Integraram o *quorum* os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Plenário Virtual, 7 de março de 2024 – Sessão Virtual n.º 3.

SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA
Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente