



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 328420/10
ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA LAPA
INTERESSADO: HAMILTON GANZERT, MAURÍCIO TON RAMOS, PAULO CESAR FIATES FURIATI
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO THIAGO BARBOSA CORDEIRO

ACÓRDÃO Nº 1573/24 - Segunda Câmara

Ato de inativação. 2. Incorporação de verba transitória de forma integral, nos termos da legislação local, em violação à necessidade de proporcionalização ao tempo de contribuição, conforme entendimento fixado no Prejulgado n.º 7 desta Corte. 3. Instauração do Incidente de Inconstitucionalidade n.º 655036/16, com afastamento dos dispositivos legais que fundamentaram a incorporação da verba no presente caso, mediante Acórdão n.º 578/18-Tribunal Pleno. 4. Transcurso de tempo entre a autuação do processo e a apreciação do ato de inativação superior a 5 (cinco) anos. Prejulgado n.º 31. Oposição do Parquet de Contas à aplicação da decadência quinquenal ao ato em apreço, à luz do que prescreve o artigo 72, *caput*, da Lei Estadual n.º 20.656/21, posto entender tratar-se de “ato flagrantemente inconstitucional”. Precedente do Tribunal Pleno enfrentando a mesma alegação: os casos de inobservância do Prejulgado n.º 28 não se subsomem às hipóteses de “ato flagrantemente inconstitucional” que excetuam a aplicação do prazo decadencial de 5 anos para a apreciação de mérito. Registro do benefício.

RELATÓRIO

Trata-se de APOSENTADORIA concedida pelo Município da Lapa ao senhor HAMILTON GANZERT, no cargo de Motorista, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional n.º 41/03 e no art. 53 da Lei Municipal n.º 2.183/08, conforme Decreto n.º 15.753/10 (peça 2, fl. 28), publicado no Boletim Oficial do Município de 26/05/2010, retificado pelo Decreto n.º 17.112/11 (peça 10, fl. 9), publicado no mesmo veículo em 18/05/2011.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. A Diretoria Jurídica, pelo Parecer n.º 11814/10 (peça 5), subscrito pela Analista de Controle Anésia de Fátima Nepel, opinou pela realização de diligência à origem para retificação do ato de aposentadoria, “para que conste que os proventos serão revistos na forma disposta no artigo 7º da Emenda Constitucional nº 41/03, devendo deixar de constar que ocorrerão reajustes na mesma data em que se der o reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social”.
3. O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 1663/11 (peça 9), da lavra do Procurador Gabriel Guy Léger, em atendimento ao Despacho n.º 734/10-GATBC (peça 7), aduziu que “assiste razão à unidade técnica quanto à incorreção apontada no ato em exame”, opinando pela **negativa** de registro do Decreto n.º 15.753/10, nos termos em que redigido.
4. O Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Lapa, mediante Ofício n.º 51/11 (peça 10), subscrito por seu Diretor Presidente Maurício Ton Ramos, encaminhou os seguintes documentos: cópia do Decreto n.º 17.112/11, retificando o ato de inativação inicial; demonstrativos do tempo de contribuição e cálculo dos proventos; declaração de não acumulação de cargos e proventos e; manifestação da unidade de controle interno municipal no processo de aposentadoria.
5. Levado o processo a julgamento, os membros da Primeira Câmara acolheram a proposta de realização de diligência à origem para que o ato de inativação fosse alterado, nos termos do opinativo da Diretoria Jurídica, consoante consignado no **Acórdão n.º 821/11-Primeira Câmara** (peça 11), de minha relatoria.
6. O Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Lapa, mediante Ofício n.º 102/11 (peça 18), subscrito por seu Diretor Presidente Maurício Ton Ramos, informou que “as determinações já foram **cumpridas em 24/05/2011** por intermédio do Ofício nº. 051/2011, e protocolizado nesse Tribunal sob nº. 32111-0/11”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7. A Diretoria Jurídica, pelo Parecer n.º 11900/12 (peça 20), subscrito pela Analista de Controle Camila Loureiro Sachsida Mellinger, opinou pela legalidade e **registro** do Decreto n.º 15.753/10, retificado pelo Decreto n.º 17.112/11.

8. O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 12.780/12 (peça 21), da lavra do Procurador Gabriel Guy Léger, manifestou-se “pelo julgamento nos termos da instrução”.

9. Consoante **Despacho n.º 2825/12-GATBC** (peça 23), determinei a remessa dos autos à Diretoria Jurídica para que, além de outras providências complementares atinentes à autuação dos autos, promovesse a intimação da entidade a fim de que essa prestasse os esclarecimentos que entendesse devidos sobre as considerações que apresentei:

2. Compulsando os autos, contudo, verifico a incorporação nos proventos de aposentadoria de verba intitulada “*Gratificação tempo integral*” (fl. 10 da peça n.º 2), sem, entretanto, haver nos autos comprovação do período e valor de contribuição correspondente, bem como do cálculo da média das contribuições.

3. Esta Corte de Contas já se pronunciou em casos similares, dos quais destaco o Acórdão n.º 1638/08 do Tribunal Pleno, em que dele constou a exigência que, “*em respeito à sistemática previdenciária, que tem como base o caráter contributivo, deverão ser comprovados os recolhimentos quando da apresentação dos documentos no processo de aposentadoria*”, além do recente Acórdão n.º 1484/12 – Segunda Câmara que reforçou tal exigência.

10. A Diretoria Jurídica, pelo Parecer n.º 15747/12 (peça 24), subscrito pela Analista de Controle Camila Loureiro Sachsida Mellinger, em atenção ao Despacho n.º 2825/12-GATBC (peça 23), opinou no sentido de que “a incorporação da verba “*gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva*” foi corretamente incorporada aos proventos do interessado, conforme Leis Municipais citadas (...)”.

11. O Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Lapa, mediante petição intermediária apresentada às peças 28-29, representado por seu Diretor Presidente Maurício Ton Ramos, apresentou manifestação acompanhada de documentos, defendendo a regularidade do cálculo dos proventos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O servidor aposentou-se com fundamento no art. 6º da EC/41, o qual expressamente determina que ele “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”.

(...)

Nota-se que, **NA FORMA DA LEI**, tanto a Lei Municipal nº. 1371/97, quanto a Lei Municipal nº. 2183/08, que revogou a anterior, expressamente determinam que a **GRATIFICAÇÃO POR TEMPO INTEGRAL E DEDICAÇÃO EXCLUSIVA**, incorporam-se aos proventos de aposentadoria dos servidores municipais que preencherem os requisitos nela estabelecidos.

Portanto, consoante o Jurisprudência do STJ o servidor em questão faz jus a incorporação da referida gratificação [sic].

*“1. Pode o servidor público aposentado do Estado do Paraná incorporar o direito à percepção da **gratificação de tempo integral** e dedicação exclusiva, tendo-a recebido por 3 (três) anos ininterruptos ou 5 (cinco) alternados.” (STJ T6 – SEXTA TURMA, RMS 15319/PR, DJ 16.05/2005 p. 417, M.R. PAULO MEDINA (1121))*

Em que pese, o fundamento legal que concedeu aposentadoria ao servidor não **ADMITIR** cálculo de média, estamos encaminhando o Cálculo da Média dos respectivos vencimentos, bem como o Extrato do Registro das Contribuições ao Fundo de Previdência, comprovando que mesmo que fosse **admissível** ou **legal** a exigência de tal cálculo ele seria superior ao valor dos proventos, portanto, não havendo qualquer ilegalidade que macule o Ato Aposentatório.

12. A Diretoria Jurídica, pelo Parecer n.º 2990/13 (peça 30), subscrito pela Analista de Controle Camila Loureiro Sachsida Mellinger, opinou pelo **sobrestamento** do expediente:

Esta Diretoria já se manifestou pelo registro do Ato (peças 20 e 24), todavia, nos proventos foi incorporada verba transitória e, quanto a esse ponto, convém ressaltar que a forma de incorporação das verbas transitórias dos servidores estaduais é objeto de solicitação, feita pela PARANAPREVIDÊNCIA, de revisão do Acórdão nº 1638/2008 – TC, através do protocolo nº 516791/12, anexo ao expediente de nº 45357/08, em trâmite neste Tribunal.

Desta forma, tendo em vista que o presente caso deve ser afetado por esta discussão em andamento nesta Casa, sugere-se o sobrestamento do expediente, até o julgamento final do aludido processado

13. O **sobrestamento** foi determinado pelo **Despacho n.º 762/13-GATBC** (peça 31).

14. A então Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, retomando a instrução do feito, pelo Parecer n.º 15893/14 (peça 33), subscrito pela Analista de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Controle Camila Loureiro Sachsida Mellinger, opinou pela realização de **diligência** à origem “a fim de que seja retificado o cálculo dos proventos proporcionalizando-se as verbas transitórias na última remuneração de acordo com o tempo de percepção”, bem como pelo “envio de certidão atestando por quanto tempo o servidor percebeu a verba com incidência de contribuição previdenciária”.

15. O Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Lapa, mediante petição intermediária n.º 1125390/14 (peças 43-44), representado por seu Diretor Presidente Maurício Ton Ramos, apresentou discordância ao entendimento da unidade técnica:

Em primeiro lugar, o Ato Aposentatório está em perfeita conformidade com a legislação que rege a matéria, seja ela Federal ou Municipal e, também com o disposto no Acórdão 3155/14 do Pleno desse Tribunal. Ou seja, o referido acórdão em seu inciso II pugnou:

“- pela necessidade de edição de lei no sentido estrito, tratando da forma de incorporação de verbas aos proventos, em decorrência do princípio da reserva legal, pelo Ente Estadual ou Municipal, definindo quais verbas compõem a remuneração no cargo efetivo e a proporcionalização das verbas de natureza transitórias, se for o caso, sobre as quais incidirá contribuição previdenciária” Grifos nosso [sic]

Neste sentido, a Lei Municipal nº. 2183/08, em seu artigo 3º, XXIX, já definiu o que compõe a remuneração do efetivo:

(...)

Em segundo lugar, **no caso em tela**, a Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – Tide, com a edição da Lei Municipal nº. 2665/11 **deixou de ter o “status” de verba transitória, para ter o de permanente.**

(...)

O Município muito antes do estabelecido no referido Acórdão definiu que a referida gratificação em decorrência de **determinado** lapso temporal perde o caráter **transitório** tornando-se **permanente**, em outras palavras, compondo a **remuneração do cargo efetivo**.

Na mesma seara, vale salientar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no tocante a incorporação da Gratificação Por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva.

(...)

Ainda sobre o tema, faz-se relevante trazer à lume, julgamento recentíssimo do STJ (18/11/14), no **RMS 46673/PB**, cujo Relator foi o Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, no sentido de que aqueles que ingressaram no serviço público antes da EC 41/2003 possuem direito a integralidade no cálculo de seus proventos.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ademais, consoante entendimento do Superior Tribunal de Justiça, em virtude do princípio da legalidade estrita insculpida no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, **não é possível** dar-se interpretação **extensiva** ou **restritiva** as normas legais. Estando, portanto, correto o Ato Aposentatório que incorporou aos proventos a Gratificação Por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva, uma vez que ela no caso em tela, deixou de ser uma verba **transitória** e passou a ser **permanente** com o advento da Lei Municipal nº. 2665/11.

(...)

Muito embora o servidor tenha pedido sua inativação antes da vigência da **Lei Municipal nº. 2665/11**, que transformou a Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva em verba **permanente**, como ele aposentou-se com paridade aplica-se o disposto no art. 7º da EC 41/03, que expressamente determina que serão estendidos aos aposentados **quaisquer** benefícios ou vantagens que sejam concedidos aos servidores em atividade. O que é o caso do servidor em questão.

Cumpre salientar que o Tribunal de Contas em seu Acórdão nº. 3.155/14, faz menção a verba transitória e **não permanente** como é o caso. No mesmo acórdão manifesta-se no sentido de que o Município em decorrência do princípio da reserva legal deverá editar lei **definindo quais verbas compõem a remuneração no cargo efetivo**, o que já foi feito em 2008, através do art. 3º, XXIX da Lei Municipal nº. 2183/08, acima demonstrado.

Diante do exposto, e tendo em vista que o servidor em questão recebeu a gratificação por **mais de 14 anos consecutivos** com a respectiva contribuição conforme demonstra certidão em anexo, constata-se que não há qualquer vício de ilegalidade que venha a macular o Ato Aposentatório, uma vez que ela **passou a integrar o seu vencimento base**, não se tratando de verba transitória, mas sim, **permanente**.

16. A então Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, pelo Parecer n.º 3308/15 (peça 45), subscrito pela Analista de Controle Camila Loureiro Sachsida Mellinger, opinou pelo **registro** do ato de inativação, ratificando a manifestação apresentada à peça 20:

Analisando a situação apresentada entendo que assiste razão ao Ente, uma vez que a legislação local é a competente para definir quais verbas compõem a remuneração no cargo efetivo para fins de incorporação nos proventos, sendo que a Lei nº 2.665/11 fez essa previsão acerca do TIDE.

17. O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 5496/15 (peça 46), da lavra do Procurador Elizeu de Moraes Corrêa, opinou pela instauração de **incidente de inconstitucionalidade** “a fim de afastar a incidência da referida norma municipal (Lei nº 2665/11), conforme previsão do art. 78 da LC/PR nº 113/2005, para apreciação pelo Tribunal Pleno desta Corte, com o consequente sobrestamento do feito e de outros semelhantes, uma vez que se trata de medida de caráter geral, que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vai atingir a todos os servidores do Município que tenham o benefício”, bem como, na hipótese da medida não ser acatada, pela **negativa** de registro do ato de aposentadoria:

4. Analisando a questão, o Ministério Público de Contas diverge do entendimento trazido pelo ente previdenciário e acatado pela unidade técnica desta egrégia Corte de Contas, justamente pelo fato da verba TIDE estar condicionada, transitoriamente, ao desempenho das atividades do servidor, enquanto o mesmo estiver exercendo suas atividades por tempo integral e com dedicação exclusiva. Não é admissível que lei municipal, venha a transfigurar uma verba temporária e condicionada a requisitos objetivos, em verba permanente, incorporando-a de forma indistinta e integral, no cômputo dos proventos de aposentadoria.

5. É que qualquer incorporação de verba transitória (ainda que lei municipal a tenha transformado em permanente) é inconstitucional, em inequívoca ofensa ao princípio contributivo e aos critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, insculpidos no art. 40, *caput* da Constituição Federal, uma vez que não houve contribuição durante todo o exercício do cargo efetivo como verba inerente ao próprio regime de trabalho. Também ofende o conceito de remuneração do cargo efetivo, fixado no art. 40, §2º da CF, bem como nas Emendas Constitucionais nº 41/03 (art. 6º) e 47/05 (art. 3º), considerando gratificação *propter laborem* em vantagem permanente e incorporável aos proventos.

6. É dizer, não há discricionariedade ao legislador local para transformar ao seu talante uma gratificação “*propter laborem*”, de natureza transitória, em verba integrante da remuneração do cargo efetivo – “*ex facto officii*”, quando tal adimplemento não resulta de regime de trabalho inerente ao cargo, consoante descrito em lei e do edital de concurso.

7. É cediço que as gratificações são concedidas pela Administração a seus servidores em razão das condições excepcionais em que está sendo prestado um serviço comum (as chamadas gratificações *propter laborem*) ou em face de situações individuais do servidor (*propter personam*), diversamente dos adicionais, que são atribuídos em face do tempo de serviço (*ex facto officii*). Daí por que a gratificação é, por índole, vantagem transitória e contingente. Como entendeu o TASP, a gratificação não é vantagem inerente ao cargo ou à função, sendo concedida em face das condições excepcionais do serviço ou do servidor. (TASP, RT 302/525).

(...)

11. Ademais, há patente inadequação do cálculo da vantagem transitória TIDE, que não foi proporcionalizada ao tempo de contribuição, em inobservância ao Acórdão nº 3155/14 – TP-TCE/PR.

18. Consoante **Despacho n.º 999/16-GATBC** (peça 55), considerando a aprovação na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno n.º 25, de 21/07/2016, da instauração de Incidente de Inconstitucionalidade, nos autos n.º 655036/16, para aferir a compatibilidade de normas municipais com o regramento constitucional, determinei o **sobrestamento** dos autos até decisão definitiva naquele feito.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

19. A Coordenadoria de Gestão Municipal, pelo Parecer n.º 1984/18 (peça 61), subscrito pelo Analista de Controle João Artur Cardon Bernardes, tendo em conta o julgamento definitivo do Incidente de Inconstitucionalidade n.º 655036/16, opinou pela realização de **diligência** à entidade para que “junte nova metodologia de cálculo dos proventos contendo o valor correto do benefício, que será composto pelas verbas a) “vencimento estatutário” (R\$ 734,78); b) “adicional tempo de serviço” (R\$ 257,18) e c) “gratificação tempo integral” (resultado da média das contribuições sobre tal parcela). Além disso, deverá colacionar ato retificatório, devidamente publicado”.

20. O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 833/18 (peça 63), da lavra da Procuradora Juliana Sternadt Reiner, corroborou a necessidade de intimação da entidade previdenciária para promoção das correções apontadas pela unidade técnica e envio da documentação correspondente.

21. Conforme **Despacho n.º 650/18-GATBC** (peça 64), considerando que “em consulta ao processo n.º 655036/16, de Incidente de Inconstitucionalidade, há notícia de que decisão exarada pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado no Mandado de Segurança 1.747.915-1 (peça 69 daqueles autos) suspendeu os efeitos do julgamento materializado no Acórdão 578/18-Tribunal Pleno”, determinei o **sobrestamento** dos autos até a resolução do conflito judicial.

22. Considerando a pendência de trânsito em julgado da decisão proferida no Mandado de Segurança n.º 1.747.915-1 (0039986-13.2018.8.16.0000), acolhendo os opinativos da unidade técnica, mantive o **sobrestamento** dos presentes autos, consoante os Despachos n.º 240/20-GATBC (peça 68), n.º 222/21-GATBC (peça 72) e n.º 303/22-GATBC (peça 76).

23. A Diretoria Jurídica, pela Informação n.º 485/23 (peça 80), subscrita pela Assessora Especial de Conselheiro Juliana Kellen Batista e pela Diretora da unidade Carine Rebelo de Almeida Cesar, noticiou que a decisão judicial proferida nos autos de Mandado de Segurança n.º 1.747.915-1 (0039986-13.2018.8.16.0000)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

transitou em julgado em 30/09/2023 e a ação foi arquivada definitivamente em 19/10/2023, “ante a procedência parcial da segurança pleiteada, anulando os efeitos dos itens IV, V, V.I e V.II, do Acórdão nº 578/18 – STP”.

24. A Coordenadoria de Gestão Municipal, pela Instrução n.º 5473/23 (peça 83), emitida pela Auditora de Controle Externo Marília Zamoner, conferida pela Auditora de Controle Externo Francys Isumi e encaminhada pelo coordenador da unidade Levi Rodrigues Vaz, opina pelo **reconhecimento do registro tácito** do ato de inativação em análise, uma vez verificada a ocorrência de decadência para apreciá-lo, nos termos da tese de repercussão geral n.º 445 do Supremo Tribunal Federal e Prejulgado n.º 31 desta Corte:

A aplicação da Tese de Repercussão Geral n.º 445 do Supremo Tribunal Federal foi objeto de análise desta Casa, nos autos de Prejulgado n.º 324000/21, tendo sido proferido o Acórdão nº 902/2023-STP, aprovando o Prejulgado nº 31 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.**

O mencionado prejulgado é aplicável ao caso dos autos, uma vez que o protocolo do ato de inativação se deu em 14 de junho de 2.010, devendo a Casa ter concluído a análise de legalidade, impreterivelmente, até 14 de junho de 2.015, apesar dos diversos sobrestamentos do feito ocorridos, inclusive em razão de decisão judicial, conforme item viii do Prejulgado nº 31. No entanto, não houve, até o momento, qualquer decisão.

Os autos indicam, portanto, que o prazo decadencial de cinco anos, fixados pela Tese n.º 445 do Supremo Tribunal Federal, e pelo Prejulgado nº 31, já transcorreu há mais de oito anos, sem que houvesse qualquer decisão deste



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tribunal de Contas, tendo ocorrido, portanto, o registro tácito do ato de inativação em questão, conforme entendimento do STF.

A decadência verificada, resultando no registro tácito do ato de inativação em comento, está a impedir este Tribunal de Contas de concluir por eventual negativa de registro do ato em questão, posto que não se pode negar o registro de um ato cujo registro já ocorreu.

25. O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 1130/23 (peça 85), da lavra do Procurador Gabriel Guy Léger, após elencar diversas considerações¹, reputou “essencial a prévia **prolação de despacho saneador**, a fim de que o douto Relator delibere sobre a **incidência ao caso em exame do art. 72 da Lei Estadual nº 20.656/2021**, ou se deve prevalecer a intangibilidade do entendimento fixado no Prejulgado nº 31, para fins de registro tácito de um ato de inativação flagrantemente incompatível com o texto constitucional”. Outrossim, “caso assentada a inaplicabilidade do Prejulgado nº 31 ao processo em apreço”, pugnou por nova oitiva da unidade técnica para análise de mérito acerca da legalidade do ato de inativação.

26. Consoante **Despacho n.º 318/23-GATBC** (peça 86), manifestei não ser caso de despacho saneador, determinando o retorno dos autos ao *Parquet* de Contas para manifestação de mérito:

5. Tendo em vista que o questionamento se confunde com a própria resolução de mérito, entendo não haver necessidade de despacho saneador. De todo modo, tenho que a falha na incorporação da verba transitória referida, de modo integral e não proporcional, **não se caracteriza como “flagrante inconstitucionalidade”**, conforme dá a entender o *Parquet*.

6. Embora a indefinição do que seja “flagrante inconstitucionalidade” gere dúvidas quanto às situações em que aplicável o art. 72 da Lei Estadual n.º 20.656/21, evidente que a interpretação neste sentido deve ser restritiva, pois do contrário quase toda irregularidade detectada em inativações poderia ter essa

¹ Considerando que o citado Despacho nº 254/23-GATBC foi emitido em 31/10/2023, quando já publicado o Prejulgado nº 31, sem que o douto Relator tenha suscitado a questão do exaurimento do quinquídio decadencial.

Considerando que, a teor da Informação nº 485/23-DIJUR (peça 80), o Poder Judiciário não afastou a parte dispositiva do Acórdão nº 578/18-STP, no que tange ao **reconhecimento de inconstitucionalidade** da interpretação que vinha sendo aplicada pelo Município da Lapa aos dispositivos contidos nas Leis Municipais Lei nº 2280/08 (art. 78, § único), Lei nº 2183/08 (art. 58, § 2º) e Lei 2665/11 (art. 1º § 2º), que admite a **incorporação integral** da “*Gratificação por Tempo Integral e Dedicação Exclusiva*” aos proventos de inatividade, em **contrariedade** ao artigo 40, *caput*, da CF/88.

Considerando que, a teor da Informação nº 485/23-DIJUR (peça 80), o Poder Judiciário igualmente não afastou a parte dispositiva do Acórdão nº 578/18-STP, no que tange ao reconhecimento de que os dispositivos contidos nas Leis Municipais nº 2280/08 (art. 78, § único), nº 2183/08 (art. 58, § 2º) e nº 2665/11 (art. 1º § 2º), podem **receber interpretação** conforme o artigo 40, *caput*, da CF/88, **permitindo a incorporação** da “*Gratificação por Tempo Integral e Dedicação Exclusiva*” aos **proventos de inatividade desde que proporcionalizada ao tempo de contribuição**, inclusive conforme entendimento consolidado no Acórdão nº 3155/14, desta Corte de Contas, determinando a **aplicação da interpretação conforme a Constituição** ao processo originário e aos casos análogos, **inclusive aos processos ainda em trâmite**, submetidos a esta Corte.

Considerando, por fim, que no ato de inativação objeto do Decreto nº 15.753/2010, houve a **incorporação integral** da verba “*Gratificação por Tempo Integral e Dedicação Exclusiva*”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pecha, tornando sem efeito a limitação temporal fixada para a atuação dos Tribunais de Contas pelo Supremo Tribunal Federal na Tese de Repercussão Geral n.º 445³, que deu origem ao Prejulgado n.º 31⁴.

7. No caso tratado, a incorporação ocorreu já na concessão inicial do benefício, em 2010, e teve como base interpretação de dispositivos legais datados de 2008 (Lei Municipal n.º 2183/08⁵ e Lei n.º 2280/08⁶), o que fortalece a presunção de legalidade e legitimidade do benefício.

8. Ademais, a instauração do incidente de inconstitucionalidade (abrangendo estes e outros dispositivos da legislação local) só ocorreu em 2016, e apenas em 2018 houve a declaração incidental correspondente, mediante Acórdão n.º 578/18-Tribunal Pleno⁷, ou seja, tudo se deu após o transcurso de 5 anos que veio a ser confirmado como prazo decadencial para a apreciação do ato. Ainda assim, tal decisão foi judicializada pelo Município da Lapa, que contestou a competência desta Corte para afastar a aplicação dos dispositivos, celeuma que se prolongou até 30/09/2023, com o trânsito em julgado do Mandado de Segurança n.º 0039986-13.2018.8.16.0000, cuja decisão de mérito alterou parte da decisão tomada no Incidente de Inconstitucionalidade (vide a Informação n.º 485/23-DIJUR, à peça 80). Daí decorreu a emissão do Despacho n.º 254/23-GATBC (peça 81), determinando a retomada da instrução do feito.

9. Ainda que o art. 72 da Lei Estadual n.º 20.656/21 permita excepcionar o prazo decadencial fixado pelo STF, a confirmação do descompasso entre a interpretação conferida aos dispositivos das leis municipais e o artigo 40, *caput*, da CF/88⁸ não implica na caracterização de flagrante inconstitucionalidade, até porque esta carece de uma construção jurídica mínima para ficar demonstrada. Outrossim, contrariamente à percepção possível de que uma inconstitucionalidade assim assentada seria desde sempre notória e irrefutável, tem-se que parte dos dispositivos como tal considerados incidentalmente por este Tribunal foi refutada no âmbito judicial⁹.

10. Por fim, relembro que o Pleno desta Corte, ao apreciar pedido de modulação dos efeitos do Prejulgado n.º 28, nos autos n.º 593585/18, mediante o recente Acórdão n.º 3400/23-Pleno, nos termos do voto do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, confrontando a alegação do *Parquet* de que “violação flagrante à constituição impede a aplicação do prazo decadencial de cinco anos”, asseverou que:

(...) 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 nos 2494/23, 2495/23, 2496/23, 2498/23.

11. Ainda que a princípio não seja possível a generalização em relação ao Prejulgado n.º 7, que tratou de aspectos relativos à incorporação de verbas a proventos de inativação e pensão, em especial se de modo integral ou proporcional, fato é que a obrigação de reconhecer o transcurso do prazo decadencial exige que esta Corte aperfeiçoe seus procedimentos a fim de lograr que qualquer inconstitucionalidade nesse tipo de ato, flagrante ou não, seja como tal reconhecida, apreciando-se o mérito antes que expirem os 5 anos previstos para tanto.

[Notas de rodapé:]

³ 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.

⁴ PREJULGADO N.º 31:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

⁵ Art. 58 – Para efeito de cálculo dos proventos, obedecido os critérios estabelecidos nesta Lei, incorporam-se as parcelas remuneratórias referentes:

(...)

III – a gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva;

(...)

§ 2º A parcela remuneratória de que trata o inciso III, somente integrará os proventos do servidor que a perceber por um período não inferior a 06 (seis) anos, ininterruptos ou não, e que a esteja percebendo a pelo menos 12 (doze) meses consecutivos, quando da aposentadoria, desde que tenha integrado a remuneração de contribuição prevista no inciso XIII do art. 3º desta Lei, durante todo o período previsto para a sua incorporação.

⁶ Art. 78 – Além do vencimento e das vantagens previstas nesta Lei, conceder-se-á aos servidores efetivos as seguintes gratificações e adicionais:

(...)

VIII – gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva;

Parágrafo único – as gratificações e adicionais previstos neste artigo, com exceção dos consignados nos incisos II, V, VI e VII, incorporam-se aos proventos de aposentadoria, observados os critérios estabelecidos em lei.

⁷ Autos de Incidente de Inconstitucionalidade n.º 655036/16, de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, cuja instauração foi aprovada na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno n.º 25, de 21 de julho de 2016. O referido incidente foi julgado na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno n.º 7, de 15 de março de 2018, conforme a parte dispositiva do acórdão, a seguir transcrita:

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (com as alterações propostas pelo Conselheiro IVENS ZSCHOPPERPER LINHARES), por unanimidade, em:

I – reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 1º, e seu § 1º, da Lei nº 2665/11 (art. 1º § 2º), que admite a incorporação aos vencimentos da “Gratificação por Tempo Integral e Dedicação Exclusiva”, em contrariedade ao artigo 39, caput, e § 1º, c/c art. 37, X, todos da Constituição Federal de 1988, e **determinar** o afastamento dos referidos dispositivos no processo originário e em casos análogos submetidos a Corte, conforme disposição contida no artigo 408, § 4º, do Regimento Interno desta Casa;

II – reconhecer a inconstitucionalidade da interpretação que vem sendo dada pelo Município da Lapa aos dispositivos contidos nas Leis Municipais Lei nº 2280/08 (art. 78, § único), Lei nº 2183/08 (art. 58, § 2º) e Lei 2665/11 (art. 1º § 2º), que admite a incorporação integral da “Gratificação por Tempo Integral e Dedicação Exclusiva” aos proventos de inatividade, em contrariedade ao artigo 40, caput, da Constituição Federal de 1988, e **determinar** o afastamento desta interpretação no processo originário e em casos análogos submetidos a Corte, conforme disposição contida no artigo 408, § 4º, do Regimento Interno desta Casa;

III – reconhecer que os dispositivos contidos nas Leis Municipais nº 2280/08 (art. 78, § único), nº 2183/08 (art. 58, § 2º) e nº 2665/11 (art. 1º § 2º), podem **receber interpretação conforme o artigo 40, caput**, da Constituição de 1988, permitindo a incorporação da “Gratificação por Tempo Integral e Dedicação Exclusiva” aos proventos de inatividade desde que proporcionalizada ao tempo de contribuição, inclusive conforme entendimento consolidado no Acórdão nº 3155/14, desta Corte de Contas, **determinando** a aplicação da interpretação conforme a Constituição ao processo originário e aos casos análogos, inclusive aos processos ainda em trâmite, submetidos a esta Corte;

IV – reconhecer a inconstitucionalidade do art. 104, da Lei nº 2280/08, que, ao tratar da concessão da gratificação, deixa ao gestor municipal a possibilidade de fixar referida verba em percentual variável entre 10% e 100% (dez e cem por cento) do valor do vencimento base, em contrariedade ao princípio da isonomia (art. 5º), princípio da legalidade estrita (art. 37, caput e inciso X) e, principalmente, do art. 38, §1º, (todos os dispositivos da Constituição Federal), que estabelece as diretrizes que devem ser observadas pelo sistema remuneratório da administração pública, modulando-se os efeitos desta decisão para após decorridos 90 dias de seu o trânsito em julgado;

V – emitir determinação aos Chefes do Poder Legislativo e do Poder Executivo da Lapa, para que, no prazo de 90 dias, sob pena de indeferimento de certidão liberatória e abertura de tomada de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contas extraordinária para apuração de responsabilidade por eventual dano ao erário verificado diante da continuidade dos pagamentos irregulares:

V.I – revejam a legislação de pessoal, mediante apresentação e aprovação do respectivo projeto de lei, quanto à previsão de concessão e incorporação de vantagens pecuniárias cuja contraprestação por parte dos servidores não esteja bem demonstrada e cujos valores não estejam fixados de forma objetiva no instrumento legislativo próprio, em atendimento ao que preveem os arts. 5º, caput, 37 caput e inciso X) e 39, §1º, da Constituição Federal;

V.II – abstenham-se de conceder aos servidores municipais vantagens pecuniárias em ofensa aos dispositivos constitucionais mencionados item IV.

VII – determinar o encaminhamento dos autos à Coordenaria Geral de Fiscalização, para ciência, e para que juntamente com a Direção deste Tribunal adote providências necessárias objetivando a deflagração de procedimento específico destinado à avaliação da higidez do regime remuneratório do Município da Lapa.

VIII – determinar o encaminhamento de comunicação à Procuradoria Geral de Justiça, para efeito do que determina o art. 409 do Regimento Interno.

⁸ Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

⁹ Conforme pontuado pela Diretoria Jurídica na Informação n.º 485/23 (peça 80, fl. 4):

"Destaca-se que a ação transitou em julgado em 30/09/2023, sendo arquivada definitivamente em 19/10/2023, ante a procedência parcial da segurança pleiteada, anulando os efeitos dos itens IV, V, V.I e V.II, do Acórdão n.º 578/18 – STP".

27. O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 38/24 (peça 87), da lavra da Procuradora Juliana Sternadt Reiner, opina pela **negativa de registro** do ato de inativação:

Não obstante (a) a anulação judicial dos efeitos dos itens IV, V, V.I e V.II, do v. Acórdão n.º 578/18 - Tribunal Pleno (cf. Informação n.º 485/23 - DIJUR) no seio dos autos de Mandado de Segurança n.º 0039986-13.2018.8.16.0000; bem assim, (b) a derradeira manifestação da Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução n.º 5473/23), que concluiu pelo registro tácito do presente Ato de Inativação, em função do exaurimento do prazo decadencial de 05 (cinco) anos, em atenção ao Tema n.º 445 do STF e ao Prejulgado n.º 31 desta C. Corte; e (c) o fato incontestado de que se transcorreu o referido prazo desde a protocolização deste feito, o qual flui independentemente de interrupções e/ou suspensões; este Ministério Público de Contas entende ser juridicamente possível a modulação dos efeitos do Prejulgado n.º 31, para o fim de negar registro ao presente ato de aposentação, sobretudo porque **derivado de flagrantes inconstitucionalidades**.

Senão vejamos.

A uma, faz-se imperioso ressaltar que nem nos autos de Mandado de Segurança n.º 0039986-13.2018.8.16.0000, nem em seus respectivos recursos, o Poder Judiciário afastou a aplicabilidade do entendimento proferido nos itens I, II e III do v. Acórdão n.º 578/18 - Tribunal Pleno, em sede de Incidente de Inconstitucionalidade (autos n.º 655036/16), que assim estipularam:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I – reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 1º, e seu § 1º, da Lei nº 2665/11 (art. 1º § 2º), que admite a incorporação aos vencimentos da “Gratificação por Tempo Integral e Dedicação Exclusiva”, em contrariedade ao artigo 39, *caput*, e § 1º, c/c art. 37, X, todos da Constituição Federal de 1988, e **determinar** o afastamento dos referidos dispositivos no processo originário e em casos análogos submetidos a Corte, conforme disposição contida no artigo 408, § 4º, do Regimento Interno desta Casa;

II – reconhecer a inconstitucionalidade da interpretação que vem sendo dada pelo Município da Lapa aos dispositivos contidos nas Leis Municipais Lei nº 2280/08 (art. 78, § único), Lei nº 2183/08 (art. 58, § 2º) e Lei 2665/11 (art. 1º § 2º), que admite a incorporação integral da “Gratificação por Tempo Integral e Dedicação Exclusiva” aos proventos de inatividade, em contrariedade ao artigo 40, *caput*, da Constituição Federal de 1988, e **determinar** o afastamento desta interpretação no processo originário e em casos análogos submetidos a Corte, conforme disposição contida no artigo 408, § 4º, do Regimento Interno desta Casa;

III – reconhecer que os dispositivos contidos nas Leis Municipais nº 2280/08 (art. 78, § único), nº 2183/08 (art. 58, § 2º) e nº 2665/11 (art. 1º § 2º), podem receber **interpretação conforme o artigo 40, caput**, da Constituição de 1988, permitindo a incorporação da “Gratificação por Tempo Integral e Dedicação Exclusiva” aos proventos de inatividade desde que proporcionalizada ao tempo de contribuição, inclusive conforme entendimento consolidado no Acórdão nº 3155/14, desta Corte de Contas, **determinando** a aplicação da interpretação conforme a Constituição ao processo originário e aos casos análogos, inclusive aos processos ainda em trâmite, submetidos a esta Corte;

Em verdade, vislumbra-se que o Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná primeiramente reconheceu a possibilidade de esta C. Corte de Contas realizar controle difuso de inconstitucionalidade, decidindo que a instauração do indigitado Incidente de Inconstitucionalidade estava adstrita à finalidade de “*regularizar e uniformizar o entendimento quanto à forma de incorporação da gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva aos proventos de aposentadoria*”, a qual “*era prejudicial à conclusão do processo de origem e que servirá, doravante, para aplicação homogênea aos demais processos similares apreciados pelo TC*”, para, subsequentemente, corroborar os achados desta C. Corte em relação aos referidos itens:

Lado outro, no que se refere aos demais argumentos trazidos pela impetrante, que incursionam sobre o mérito do processo administrativo e atacam os demais itens da decisão combatida (questionando a natureza jurídica atribuída à TIDE), não se vislumbra qualquer irregularidade perpetrada pelo Tribunal de Contas.

Na esteira do que registrou a douta Procuradoria-Geral de Justiça, o Acórdão do Tribunal de Contas foi muito bem fundamentado quando cotejou especificamente as normas municipais da Lapa, relativas à gratificação por dedicação exclusiva, com as constitucionais correlatas. Segundo ponderado, a incorporação de verba transitória aos proventos de aposentadoria de servidores públicos é incompatível com a Constituição Federal.

Nesse ponto, saliento também que a investida judicial sobre os atos da Administração deve ser cautelosa, para não subverter a salutar separação de poderes. O Judiciário, ao apreciar os atos da administração pública, limita-se ao seu exame de legalidade (*lato sensu*), restando intangível, pois, o mérito administrativo[12].

De tal sorte, preservam-se os comandos contidos nos itens I, II e III do *decisum* objurgado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Outrossim, em sede de Embargos de Declaração, o Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça novamente se pronunciou no sentido de que “*não houve a anulação do item I do Acórdão 578/2018 do TCE*”, visto que o

Referido inciso é expresso ao dizer que se direciona ao deslinde do processo de origem e aos casos análogos a serem futuramente julgados pela Corte de Contas, ostentado a incidentalidade acima explicitada. Pelo que se pôde interpretar, nesse ponto, foi preciso dizer que a verba TIDE não se incorporava aos vencimentos dos seus beneficiários para, consequentemente, afastá-la de sua incorporação integral aos vencimentos dos inativos, nada tendo de providência geral e abstrata a atingir todos os servidores da ativa.

Em outras palavras, a anulação judicial se restringiu, estritamente, aos itens IV, V, V.I e V.II do multimencionado *decisum*.

A duas, obtempera-se que, como os Incidentes de Inconstitucionalidade têm natureza meramente declaratória, qualquer fundamentação no sentido de que já haveria transcorrido o prazo decadencial para análise do presente feito ao tempo da lavratura do v. Acórdão n.º 578/18 - Tribunal Pleno é insubsistente, eis que **a inconstitucionalidade esteve e continua estampada desde a concepção da norma municipal indicada**. Trata-se, portanto, de **vício insanável**, inclusive pelo princípio da segurança jurídica, que não se presta a relevar graves irregularidades em detrimento da própria Constituição Federal.

A três, e adentrando no mérito da controvérsia, verifica-se que a incorporação da verba TIDE aos proventos de aposentadoria sem a devida proporcionalização do cálculo à média das efetivas contribuições previdenciárias prestadas, já não se alinhava ao entendimento assentado por esta C. Corte de Contas no v. Acórdão n.º 1638/08 - Tribunal Pleno, o qual firmou a tese de Prejulgado n.º 07, relativa à composição de proventos de Professores Estaduais quanto à exigência de que, “em respeito à sistemática previdenciária, que tem como base o caráter contributivo, deverão ser comprovados os recolhimentos quando da apresentação dos documentos no processo de aposentadoria” e pelo qual se fixaram “as premissas postas no item 3.2 da conclusão do Parecer n. 13928/12 da Diretoria Jurídica, **as quais terão aplicabilidade, no que couber, a todos os jurisdicionados: - pela necessidade de edição de lei no sentido estrito, tratando da forma de incorporação de verbas aos proventos, em decorrência do princípio da reserva legal, pelo Ente Estadual ou Municipal, definindo quais verbas compõem a remuneração no cargo efetivo e a proporcionalização das verbas de natureza transitórias, se for o caso, sobre as quais incidiu contribuição previdenciária**” (sem destaques no original); – o que foi confirmado pelo v. Acórdão n.º 1484/12 - Segunda Câmara, conforme bem demonstrado pelo N. Relator por ocasião da emissão do r. Despacho n.º 2825/12 - GATBC (peça n.º 23), que determinou, em virtude desse fundamento, a retomada da fase instrutória do presente feito.

Ante os apontamentos *supra*, sustenta-se que a referida irregularidade é de gravíssima ordem, uma vez que, além de não guardar alinhamento com o que fora decidido em 2008, com efeitos normativos, por este próprio TCE/PR – ou seja, dois anos antes da publicação do ato de transferência do interessado à inatividade –, a inconstitucionalidade da norma que especificamente subsidiou o cálculo dos proventos ora apreciados foi declarada por esta C. Corte de Contas e reafirmada pelo Poder Judiciário, sendo apta, dessarte, a infirmar a suposta intangibilidade do Prejulgado n.º 31 - TCE/PR por invocação da **exceção estipulada no art. 72, caput, da Lei Estadual n.º 20.656/2021**, à qual, por força do § 1º, VIII, do respectivo art. 1º, o C. Tribunal de Contas Paranaense se subordina:

Art. 72. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data da ciência do ato pela Administração, **salvo** comprovada má-fé ou **flagrante inconstitucionalidade**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

FUNDAMENTAÇÃO E PROPOSTA DE VOTO

Em que pese a proficiente argumentação da representante ministerial pela negativa de registro do ato de inativação, acolho o opinativo da Coordenadoria de Gestão Municipal, pelo **registro** do benefício, uma vez verificada a **decadência** para se apreciar o ato, conforme entendimento firmado no tema de repercussão geral n.º 445 do Supremo Tribunal Federal e Prejulgado n.º 31 desta Corte.

2. Consoante assentado nos autos, quando da inativação do senhor Hamilton Ganzert, pelo Decreto n.º 15.753/10, retificado pelo Decreto n.º 17.112/11, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional n.º 41/03 e no art. 53 da Lei Municipal n.º 2.183/08, houve a incorporação integral da verba transitória “Gratificação Tempo Integral” aos proventos com fundamento em dispositivos da legislação municipal posteriormente declarados inconstitucionais pelo Acórdão n.º 578/18-Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, no Incidente de Inconstitucionalidade n.º 655036/16.

3. O *Parquet* sustenta (à fl. 4 da peça 87) que a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da legislação municipal que fundamentaram a incorporação da referida verba transitória no citado incidente deve prevalecer sobre a fluência do prazo decadencial para que este Tribunal aprecie os atos de inativação, para fins de registro, nos termos do entendimento fixado no Prejulgado n.º 31. Para tanto, invoca a aplicação do disposto no art. 72, *caput*², da Lei Estadual n.º 20.656/21³.

² Art. 72. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data da ciência do ato pela Administração, salvo comprovada má-fé ou flagrante inconstitucionalidade.

³ A qual “Estabelece normas gerais e procedimentos especiais sobre atos e processos administrativos que não tenham disciplina legal específica, no âmbito do Estado do Paraná”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4. Nesse sentido, o deslinde do presente caso passa pelo cotejo dos dois regramentos aparentemente conflitantes, exigindo que se busque harmonizá-los com as diretrizes que norteiam o exercício da competência constitucional desta Corte de apreciar as concessões de aposentadoria.

5. Traçando a linha do tempo dos eventos ocorridos, vislumbra-se que o ato de inativação foi publicado em 26/05/2010 (peça 2, fl. 31), sendo o processo autuado nesta Corte em 14/06/2010. De outra feita, o Incidente de Inconstitucionalidade n.º 655036/16 foi autuado em 09/08/2016, vindo os dispositivos da legislação municipal a serem declarados inconstitucionais pelo Acórdão n.º 578/18-Tribunal Pleno, que transitou em julgado em 30/08/2018.

6. Nesse sentido, inconteste o transcurso do prazo decadencial de 5 (cinco) anos para análise do ato de inativação, uma vez que os presentes autos, após terem sido sobrestados por diversas vezes em decorrência da judicialização que se seguiu à declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos municipais no dito incidente, tramitam nesta Corte há 14 (quatorze) anos. De outra feita, a decisão no incidente de inconstitucionalidade se deu após 8 (oito) anos da chegada dos autos ao Tribunal.

7. Restaria, portanto, analisar se o reconhecimento da inconstitucionalidade dos dispositivos, após o decurso do prazo decadencial, deve suplantar o entendimento fixado no Prejulgado n.º 31, por força do que prescreve o artigo 72, *caput*, da Lei Estadual n.º 20.656/21.

8. No ponto, remeto às considerações que apresentei no Despacho n.º 318/23-GATBC (peça 86), reproduzidas no parágrafo 28 do relatório pretérito, destacando o precedente do Acórdão n.º 3400/23-Tribunal Pleno, nos termos do voto do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, no qual, ao apreciar pedido de modulação dos efeitos do Prejulgado n.º 28, nos autos n.º 593585/18, o colegiado confrontou a alegação do *Parquet* de que “violação flagrante à constituição impede a aplicação do prazo decadencial de cinco anos”, asseverando que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...) 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 nos 2494/23, 2495/23, 2496/23, 2498/23.

9. Na oportunidade, assentou-se a prevalência do entendimento firmado no Prejulgado n.º 31 ante a verificação de inconstitucionalidade após o decurso do prazo decadencial de 5 anos, decorrente da concessão de inativação calculada com proventos integrais a servidores que ingressaram em cargos efetivos após as emendas constitucionais que preveem as regras de transição, em violação ao entendimento firmado no Prejulgado n.º 28 desta Corte, o que para o Ministério Público de Contas se traduziria em hipótese de “inconstitucionalidade flagrante”.

10. Tratando especificamente do referido artigo 72, *caput*, da Lei Estadual n.º 20.656/21, ressalto que eventual aplicação direta do dispositivo nos processos em que esta Corte desenvolve atividade de controle externo precisa ver vista com a cautela devida e compatibilizada com as normas específicas que regulam tal atuação, notadamente a disciplina das atividades descritas no artigo 71 da Constituição Federal, na Lei Complementar Estadual n.º 113/05 (Lei Orgânica do Tribunal) e na Resolução n.º 01/06 (Regimento Interno), uma vez que não se confundem com os demais processos administrativos desenvolvidos pela administração pública.

11. Prova disso é que, concebida a inconstitucionalidade como flagrante ou não, na terminologia do dispositivo legal invocado, o afastamento de qualquer norma vigente no curso dos julgamentos realizados por esta Corte deve observar a regra da reserva de plenário insculpida no artigo 97 da Constituição Federal⁴, bem como demanda a instauração de incidente de inconstitucionalidade, nos termos

⁴ Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

previstos no artigo 78 da Lei Complementar Estadual n.º 113/05⁵ e artigo 408 do Regimento Interno⁶.

12. Em paralelo à necessidade de instauração de incidente de inconstitucionalidade, a competência constitucional para apreciar, para fins de registro, a legalidade das concessões de aposentadoria, prevista no inciso III, do artigo 71 da Constituição Federal, deve ser exercida no prazo decadencial de 5 anos, não sujeito a interrupções ou suspensões, nos termos do Prejulgado n.º 31 desta Corte, após o que, os atos devem ser considerados tacitamente registrados.

13. Assim, parece-me que a compatibilização entre a necessidade de instauração de um incidente de inconstitucionalidade para o afastamento de dispositivo legal no curso dos julgamentos e de observância do prazo decadencial de 5 anos para apreciar os atos de inativação demanda que a pretensão de afastamento da norma reputada inconstitucional se dê antes da verificação da decadência, sob pena de tornar inócuo o limite temporal estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal para atuação dos tribunais de contas.

14. A despeito da argumentação do *Parquet* (à fl. 3 da peça 87) de que “os Incidentes de Inconstitucionalidade têm natureza meramente declaratória”, “eis

⁵ Art. 78 Se, por ocasião do julgamento de qualquer feito pela Câmara, esta verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, os autos serão remetidos à discussão em sessão do Tribunal Pleno para pronunciamento preliminar sobre a matéria, conforme procedimento a ser estabelecido em Regimento Interno.

§ 1º Em sessão plenária, o Relator do feito exporá o caso, procedendo-se, em seguida, à deliberação sobre a matéria.

§ 2º Proferido o julgamento pelo Tribunal Pleno e publicada a respectiva deliberação, serão os autos devolvidos à Câmara, para apreciar o caso de acordo com a decisão prejudicial.

§ 3º Idêntico incidente poderá ser suscitado por qualquer Conselheiro, Auditor quando em substituição, ou membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em feitos de competência originária do Tribunal Pleno.

§ 4º A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejulgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas.

⁶ Art. 408. Se, por ocasião do julgamento de qualquer feito pela Câmara, esta verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, os autos serão remetidos à discussão em sessão do Tribunal Pleno para pronunciamento preliminar sobre a matéria. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)

§ 1º Em sessão plenária, acatado o incidente, o Presidente designará Relator que, após a devida instrução e manifestação ministerial, exporá o caso, procedendo-se, em seguida, à deliberação sobre a matéria. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)

§ 2º Proferido o julgamento pelo Tribunal Pleno e publicada a respectiva deliberação, serão os autos devolvidos à Câmara, para apreciar o caso de acordo com a decisão prejudicial.

§ 3º Idêntico incidente poderá ser suscitado por qualquer Conselheiro, Auditor quando em substituição, ou membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em feitos de competência originária do Tribunal Pleno.

§ 4º A decisão contida no acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo precedente a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas. (Redação dada pela Resolução n° 24/2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que **a inconstitucionalidade esteve e continua estampada desde a concepção da norma municipal indicada**", tratando-se de vício insanável, pondero que a análise das concessões de aposentadoria mediante processo autuado nesta Corte visa justamente possibilitar a identificação de eventuais vícios que possam macular o ato de inativação, tendo o Supremo Tribunal Federal, no tema de repercussão geral n.º 445, considerado que o prazo de 5 anos seria razoável para que os tribunais de contas concluam tal apreciação, após o que deve preponderar a segurança jurídica em favor do servidor interessado, com o reconhecimento da decadência para questionar o ato. Dito de outro modo, o reconhecimento tardio do descompasso entre a legislação do jurisdicionado e o parâmetro constitucional, após o decurso do prazo decadencial, não tem o condão de conduzir à negativa de registro da inativação.

15. De igual modo, não prospera o argumento contido no opinativo ministerial de "a incorporação da verba TIDE aos proventos de aposentadoria sem a devida proporcionalização do cálculo à média das efetivas contribuições previdenciárias prestadas, já não se alinhava ao entendimento assentado por esta C. Corte de Contas no v. Acórdão n.º 1638/08 - Tribunal Pleno, o qual firmou a tese de Prejulgado n.º 07", uma vez que a incorporação da verba questionada nos autos se deu em conformidade com dispositivos então vigentes da legislação municipal, demandando a instauração de incidente de inconstitucionalidade o que, conforme demonstrado, só veio a ocorrer em 09/08/2016, quando já transcorrido o prazo decadencial para análise desta Corte, haja vista que o Prejulgado n.º 31 previu em seu inciso IV a aplicação imediata da tese, com efeitos *ex tunc*, "atingindo todos os processos em trâmite e sobrestados".

16. Em face do exposto, proponho que esta Corte, com fundamento no artigo 1º, IV, da Lei Complementar n.º 113/05, aplicando o entendimento fixado no Prejulgado n.º 31:

§ 5º Aplica-se o procedimento do incidente de prejudgado, no que couber, ao incidente de inconstitucionalidade. (Incluído pela Resolução n.º 24/2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- conceda registro ao Decreto n.º 15.753/10, retificado pelo Decreto n.º 17.112/11, do Município da Lapa.

17. Certificado o trânsito em julgado da decisão, o feito deverá ser encaminhado à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão para as devidas anotações, após o que o processo estará encerrado, nos termos do artigo 398, §1º, do Regimento Interno, motivo pelo qual seus autos deverão seguir à Diretoria de Protocolo para arquivamento, conforme previsto no artigo 168, VII, do normativo referido.

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Substituto THIAGO BARBOSA CORDEIRO, com fundamento no artigo 1º, IV, da Lei Complementar n.º 113/05⁷, aplicando o entendimento fixado no Prejulgado n.º 31, por unanimidade, em:

- conceder o registro ao Decreto n.º 15.753/10, retificado pelo Decreto n.º 17.112/11, do Município da Lapa.

Certificado o trânsito em julgado da decisão, o feito deverá ser encaminhado à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão para as devidas anotações, após o que o processo estará encerrado, nos termos do artigo 398, §1º, do Regimento Interno⁸, motivo pelo qual seus autos deverão seguir à

⁷ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão constitucional de controle externo, com sede na Capital do Estado, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei:

[...]

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

⁸ Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diretoria de Protocolo para arquivamento, conforme previsto no artigo 168, VII, do normativo referido⁹.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas JULIANA STERNADT REINER.

Plenário Virtual, 13 de junho de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 9.

THIAGO BARBOSA CORDEIRO
Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente

⁹ Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

[...]

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;