TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	247111/24
ASSUNTO:	PREJULGADO
ENTIDADE:	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO:	MUNICÍPIO DE PINHAIS, PINHAIS PREVIDÊNCIA, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR:	CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 3256/25 - Tribunal Pleno

Prejulgado. Adicional por Tempo de Serviço. Quinquênio. Lei suspensa temporariamente. Revogação da lei suspensiva dos adicionais. Contagem retroativa. Paridade. Alteração legislativa para pagamento de anuênios. Impossibilidade de retroação por ausência de previsão legal. Interpretação da norma. Inexistência de direito adquirido a regime jurídico de vantagens funcionais. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Aprovação. Fixação de entendimento.

I – RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

Trata-se de Prejulgado instaurado a partir de solicitação feita pela Coordenadoria de Gestão Municipal – Ofício 21/2024 (peça 02), referente à revisão de proventos de aposentadoria dos servidores do Município de Pinhais.

Relata que a promulgação da Lei Municipal nº 2.564/2022, que restabeleceu a contagem do Adicional por Tempo de Serviço (ATS) retroativamente a 2017, após a suspensão ocorrida em 1°/01/2017, por meio da Lei Municipal n° 1.784/2017, impactou cerca de 150 processos de revisão de proventos em andamento e outros 300 que ainda serão protocolados, conforme reunião realizada com o ente previdenciário local.

Assegurou haver controvérsias jurídicas sobre a transformação do ATS de quinquênio para anuênio e sobre a paridade remuneratória dos aposentados

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

em relação aos servidores ativos, já que muitos beneficiários se aposentaram com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 41/03.

Salientou que a proposta visa uniformizar a jurisprudência e garantir segurança jurídica, promovendo um debate jurídico adequado e permitindo o contraditório ao Pinhais Previdência.

Conforme consta da Informação 9/2024 (peça 03), a instauração do incidente foi aprovada pelo Colegiado na Sessão Ordinária n° 10 do Tribunal Pleno, realizada em 10 de abril de 2024, tendo sido designado como relator o Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

Determinada a inclusão do Pinhais Previdência na autuação, a Entidade foi citada para que, querendo, se manifestasse em 15 (quinze) dias.

A manifestação do Pinhais Previdência, autarquia responsável pelo Regime Próprio de Previdência Social dos servidores do município de Pinhais foi juntada na peça 11 abordando os temas que seguem.

Primeiramente, o Pinhais Previdência solicitou prioridade na tramitação do Prejulgado, justificando que a questão envolve verbas de aposentadoria, que geralmente se destinam a pessoas maiores de 60 anos e a indivíduos que podem ter doenças graves. Este pedido é fundamentado nos artigos do Código de Processo Civil (CPC) e no Estatuto do Idoso, que visam assegurar que processos que envolvam pessoas vulneráveis tenham prioridade na análise e resolução. Além disso, a autarquia requereu a inclusão do Município de Pinhais nos autos do processo, permitindo que o município se manifeste sobre a questão em discussão. Isso é importante, pois a legislação que regula o regime jurídico e remuneratório dos servidores públicos é de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, e a inclusão do município é necessária para garantir que todas as partes interessadas sejam ouvidas.

Em seguida, a manifestação traçou um breve histórico das legislações relevantes que impactam o pagamento do Adicional por Tempo de Serviço (ATS). A Lei Municipal 1.224/2011 previa o pagamento do ATS na forma de quinquênio, ou seja, um adicional correspondente a 5% do vencimento do cargo efetivo a cada cinco anos de serviço público. No entanto, em resposta à grave crise

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

fiscal enfrentada pelos municípios, a Lei Municipal 1.784/2017 suspendeu o pagamento do ATS até que fosse comprovada a disponibilidade orçamentária e financeira do município para suportar essa despesa. Essa suspensão foi um reflexo das dificuldades financeiras enfrentadas, que se acentuaram ainda mais com a promulgação da Lei Complementar Federal 173/2020, que estabeleceu restrições adicionais ao aumento de despesas com pessoal em decorrência da pandemia da COVID-19.

A Lei Municipal 2.564/2022, por sua vez, revogou a suspensão do ATS imposta pela Lei 1.784/2017, restabelecendo o direito ao pagamento do adicional de forma retroativa à data da suspensão. Além disso, essa lei alterou a forma de contagem do ATS, mudando de quinquênio para anuênio, o que trouxe à tona novas discussões sobre a aplicação e o impacto dessa mudança nas aposentadorias dos servidores.

A manifestação do Pinhais Previdência destacou a existência de controvérsias jurídicas em relação à retroatividade da contagem do ATS, especialmente sobre como a mudança de quinquênio para anuênio deve ser interpretada, assentindo que a lei municipal foi, de alguma forma, lacônica.

Assegurou que, embora concisa, a lei foi clara ao afirmar que o adicional, independentemente da forma, seria contabilizado retroativamente desde a suspensão. Assim, o adicional por tempo de serviço na forma de anuênio não seria pago retroativamente, mas apenas contabilizado desde a suspensão em 2017, sendo implementado na folha de pagamento a partir de março de 2022. Em contraste, o quinquênio foi contabilizado e pago desde a suspensão. Importante ressaltar que o adicional nunca foi revogado, apenas suspenso temporariamente. Portanto, a Lei 2.564/2022 não criou benefícios retroativos, mas apenas restabeleceu o adicional por tempo de serviço e mudou sua contagem.

Ressaltou que é fundamental distinguir entre o momento em que os servidores adquirem o direito ao adicional e quando ele é efetivamente pago. Embora os servidores tenham voltado a receber em março de 2022, o direito ao adicional foi adquirido antes disso, enquanto estavam ativos. A contagem do tempo de serviço cessa com a aposentadoria, e o adicional incorporado aos proventos dos

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

aposentados foi acumulado durante o período de atividade, mas não incluído na concessão previdenciária devido à suspensão da lei, o que gerou as revisões de proventos.

Objetivando facilitar a compreensão da norma, ilustrou os critérios temporais utilizados pela municipalidade para o cálculo do adicional por tempo de serviço com um caso concreto.

Acrescentou que, a confusão decorre da falta de clareza na legislação, que não proíbe explicitamente que o mesmo período seja contado como quinquênio e anuênio para um mesmo servidor. No entanto, a administração municipal sempre respeitou o princípio do *non bis in idem*, não contabilizando simultaneamente esses períodos.

Outro ponto importante discutido foi a paridade remuneratória para aposentados que se baseiam nos artigos 6° e 3° das Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005, respectivamente. Aduziu que essas emendas garantem que os aposentados que se enquadram nas regras de paridade devem ter seus proventos ajustados na mesma proporção e na mesma data que os servidores ativos. Em razão disso, destacou que as mudanças no ATS impactam as aposentadorias, especialmente para aqueles que se aposentaram com base nessas emendas. Argumentou que as incorporações dos adicionais por tempo de serviço nos proventos de aposentadoria dependem da modalidade de concessão do benefício, seja com ou sem paridade.

Com isso, salientou que os aposentados sem direito à paridade só terão seus benefícios revisados se tiverem acumulado quinquênios completos durante a suspensão da Lei 2.564/2022, pois isso gera pagamentos retroativos. Em contrapartida, o anuênio não gera pagamentos retroativos, portanto, não afeta os proventos de aposentadoria desses aposentados.

Reforçou que nas revisões de aposentadoria apresentadas pela municipalidade ao TCE/PR, apenas os aposentados com direito à paridade, baseados no art. 6º da EC 41/2003 ou no art. 3º da EC 47/2005, foram contemplados com a revisão para a incorporação de anuênios.

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

Após citar precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União, assegurou que o adicional por tempo de serviço é uma verba incorporável aos proventos de aposentadoria, especialmente para aposentados com paridade, mesmo que tenha sido criado após a inatividade. Ressaltou que esse adicional é uma remuneração permanente e geral, aplicável a todos os servidores que se aposentam pelo RPPS de Pinhais, que têm apenas duas bases de cálculo para proventos: vencimentos e adicional de tempo de serviço.

Frisou que em relação aos anuênios, apesar de se afirmar que foram instituídos pela Lei 2.564/2022, é importante destacar que não houve pagamento retroativo para esses benefícios, o que significa que não existe qualquer tipo de ilegalidade.

Como considerações complementares afastou a aplicação do "tempus regit actum" argumentando que essa regra, que estabelece que a norma vigente no momento do ato deve ser aplicada, não se aplica aos aposentados com paridade. Isso se deve ao fato de que a paridade permite a incorporação de benefícios criados após a aposentadoria, o que é uma exceção a essa regra. Portanto, os aposentados com paridade devem ter direito a incorporar os anuênios mesmo que tenham sido estabelecidos após o ato de aposentadoria.

Ao tratar do caráter contributivo, afirmou que a transformação do ATS de quinquênio para anuênio é benéfica para a sustentabilidade financeira do regime previdenciário. Essa mudança garante uma arrecadação mais constante de contribuições sobre os anuênios, o que fortalece a base financeira do Pinhais Previdência. A autarquia argumentou que, ao passar a contar o tempo de serviço em anuênios, os servidores passam a recolher a contribuição previdenciária de forma mais frequente e regular, reduzindo distorções que poderiam ocorrer com o modelo anterior.

Por fim, o Pinhais Previdência expressou sua expectativa de que as controvérsias jurídicas levantadas sejam esclarecidas e que suas práticas de revisão de aposentadorias, especialmente em relação ao ATS, sejam homologadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

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

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 4325/24 – peça 12) destacou o histórico legislativo municipal sobre o Adicional por Tempo de Serviço (ATS).

Afirmou que a alteração legislativa não extinguiu o ATS, mas alterou a forma de aquisição do direito: de quinquenal para anual. Antes da Lei 2.564/2022, havia a Lei 1.784/2017, que suspendeu o ATS até que a disponibilidade orçamentária fosse comprovada. A suspensão foi revogada em março de 2022, permitindo que os servidores que completaram cinco anos durante o período de suspensão recebessem o ATS retroativamente.

Todavia, analisando os casos apresentados, aduziu que a entidade previdenciária misturou as duas formas de ATS, concedendo tanto quinquênios quanto anuênios de forma retroativa, o que não é permitido. A nova lei não pode retroagir a um período em que vigorava a antiga regra, pois cada forma de ATS não pode coexistir no mesmo período.

No que diz respeito à paridade asseverou que a alteração da lei não criou novas vantagens, apenas mudou a forma de aquisição do ATS. Tanto servidores ativos quanto inativos têm direito ao mesmo adicional, respeitando a paridade. Os inativos não podem contabilizar anuênios antes de março de 2022, quando a nova forma de ATS começou a vigorar.

Quanto ao argumento atuarial, a unidade técnica salientou que a concessão retroativa de anuênios a inativos que não contribuíram para essa vantagem durante a vida funcional acarretará um déficit atuarial. Os anuênios retroativos não têm uma base de contribuição proporcional, o que gera um ônus financeiro para o sistema previdenciário. A concessão correta deve respeitar que os inativos só têm direito aos quinquênios que completaram, evitando assim impactos negativos no regime.

Diante disso sugeriu a aprovação do Prejulgado nos seguintes termos:

> I – A vigência do art. 93 da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais em sua redação original

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

estende-se até sua efetiva alteração pela Lei 2.564/2022 em março de 2.022;

II – Nos termos do art. 93 caput e seu § 4º da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação que lhe deu a Lei 2.564/2022, a aquisição do direito ao Adicional por Tempo de Serviço na forma anual é permitida apenas a partir de março de 2.022, data de sua vigência, quer para servidores ativos, quer para inativos;

III – Antes da vigência do art. 93 da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação que lhe deu a Lei 2.564/2022, os servidores ativos e inativos têm direito a computar os quinquênios que completaram até sua vigência, e que não foram computados em razão da suspensão prevista no art. 10 da Lei 1.784/2.017, tendo direito ao cômputo de anuênios que completarem a cada ano de tempo de serviço a partir de março de 2.022;

IV – O cômputo retroativo do adicional por tempo de serviço, previsto no § 1º do art. 1º da Lei 2.564/2022 refere-se ao cômputo de quinquênios, não havendo direito ao cômputo de anuênios antes da vigência da Lei 2.564/2022, quer para servidores ativos, quer para inativos;

V – Os servidores que se inativaram antes de março de 2.022 não fazem jus ao cômputo de anuênios, mas fazem jus ao cômputo de quinquênios;

VI – O direito à paridade dos servidores inativados pelo art. 6º da Emenda Constitucional nº 41 de 2003 ou art. 3º da Emenda Constitucional nº 47 de 2005 é assegurado pela aplicação do art. 93 da Lei 1.224/2011, que trata do Adicional por Tempo de Serviço, concedido a todos os servidores, ativos e inativos, na forma quinquenal, para o serviço prestado nos períodos anteriores à vigência da Lei 2.564/2022, e na forma anual para o serviço prestado nos períodos posteriores à vigência da Lei 2.564/2022, qual seja, março de 2.022;

VII – A concessão de anuênios retroativos para os inativos, em período anterior à sua vigência (março de 2.022), além de não prevista em lei, não alcança o benefício atuarial obtido com a alteração legal da forma quinquenal para anual, implicando em prejuízo ao regime próprio de previdência. IV – O cômputo retroativo do adicional por tempo de serviço, previsto no § 1º do art. 1º da Lei 2.564/2022 refere-se ao cômputo de quinquênios, não havendo direito ao cômputo de anuênios antes da vigência da Lei 2.564/2022, quer para servidores

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

> ativos, quer para inativos; V – Os servidores que se inativaram antes de março de 2.022 não fazem jus ao cômputo de anuênios, mas fazem jus ao cômputo de quinquênios;

Previamente à manifestação de mérito, o Ministério Público de Contas recomendou que os autos do Prejulgado fossem enviados ao Relator para que se deliberasse sobre o pedido da autarquia previdenciária de Pinhais, que solicitou a inclusão do Município de Pinhais no polo passivo do processo e a abertura de prazo para sua manifestação. O Procurador-Geral enfatizou a importância da participação do Município, destacando que a competência para legislar sobre o regime jurídico e remuneratório dos servidores públicos é do chefe do Poder Executivo, e que o município deve cobrir eventuais insuficiências financeiras do Regime de Previdência dos Servidores (RPPS).

O Município apresentou sua manifestação na peça 19 alegando, em breve síntese, que o principal ponto da discussão é se a retroatividade se aplica à nova forma de contagem (anuênios). A manifestação abordou os seguintes pontos:

1. **Retroatividade do ATS**: A nova legislação estabeleceu que o direito ao ATS deve ser restabelecido retroativamente, mas a CGM argumentou que a nova lei não mencionou a retroatividade na mudança de quinquênio para anuênio, gerando controvérsias sobre a aplicação da regra para servidores já aposentados. Enfatizou a questão da paridade remuneratória para servidores aposentados, especialmente no contexto da aplicação da Lei Municipal nº 2.564/2022, que restabeleceu o Adicional por Tempo de Serviço (ATS). A discussão girou em torno de como o direito aos anuênios deve ser interpretado em relação à paridade com os servidores ativos, considerando que muitos aposentados se beneficiaram das regras transitórias da Emenda Constitucional nº 41/2003. A interpretação defendida sugeriu que o direito à contagem do tempo de serviço durante o período de suspensão do ATS deve ser garantido, assegurando que os servidores que trabalharam durante esse intervalo não fiquem desprotegidos em relação aos seus direitos à paridade. Assim, a intenção foi promover um tratamento equitativo entre servidores ativos e inativos, evitando desigualdades injustificadas que poderiam surgir da aplicação das novas regras de contagem do ATS.

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

2. **Contagem do Tempo de Serviço**: Defendeu que o período aquisitivo do ATS deve incluir o tempo de serviço durante a suspensão do benefício, garantindo que os servidores que trabalharam nesse período não sejam prejudicados. A interpretação do §4º do art. 93 da Lei Municipal nº 2.564/2022 sugere que, embora o período aquisitivo possa retroagir, os efeitos financeiros desse direito só devem ser implementados a partir de março de 2022. Aduziu que o dispositivo tem a função de corrigir a situação dos servidores que, durante o período de suspensão do Adicional por Tempo de Serviço (ATS), de janeiro de 2017 a março de 2022, não completaram os cinco anos exigidos para receber o quinquênio, mas que prestaram serviços por menos de cinco anos. Nesse contexto, o anuênio retroativo garantiria que esses servidores fossem compensados pelo tempo de serviço efetivamente trabalhado, evitando que esse período seja desconsiderado. Ignorar o tempo de serviço durante a suspensão, conforme destacado pelo Pinhais Previdência, resultaria em injustiça, pois servidores que atuaram por até quatro anos não seriam reconhecidos por seu esforço. O legislador, portanto, buscou evitar desigualdades, assegurando que nenhum servidor fosse penalizado por não ter completado o ciclo de cinco anos, mesmo tendo contribuído de forma significativa durante a suspensão.

3. **Princípios Constitucionais**: Enfatizou a importância de respeitar os princípios constitucionais da igualdade, segurança jurídica e proporcionalidade. A interpretação proposta visa evitar desigualdades no tratamento dos servidores, garantindo que aqueles que prestaram serviços durante a suspensão do ATS recebam o reconhecimento devido sem que seus direitos adquiridos sejam desconsiderados.

4. **Pedidos ao Tribunal de Contas**: Solicitou ao Tribunal de Contas que se reconheça a interpretação proposta, assegurando a contagem do período aquisitivo do ATS entre 1º de janeiro de 2017 e março de 2022, com os efeitos financeiros implementados apenas a partir de março de 2022. Também pediu a confirmação da legalidade dessa interpretação, garantindo a proteção dos direitos dos servidores e a sustentabilidade fiscal do Pinhais Previdência.

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

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 5432/24 – peça 20) atestou que o direito dos servidores de Pinhais ao Adicional por Tempo de Serviço (ATS), que foi suspenso em 2017, não foi um ponto controverso. A Lei 2.564/2022, que extinguiu essa suspensão, reafirma esse direito, tornando a argumentação contrária a ele uma tática de distração em relação às questões realmente polêmicas.

Assegurou que a manifestação da entidade focou na interpretação do § 4º do art. 93 da Lei 1.224/2011, modificado pela Lei 2.564/2022, buscando justificar a retroatividade dos anuênios desde 1º de janeiro de 2017. Embora a diferença entre o período de aquisição do direito e os efeitos financeiros seja reconhecida, a argumentação não aborda adequadamente a Instrução n.º 4325/24-CGM. O § 4º estabelece que os anuênios só seriam pagos a partir de março de 2022, indicando que não há direito a pagamentos retroativos antes dessa data. A interpretação sistemática das leis sugere que o quinquênio estava vigente até março de 2022 e que o anuênio passou a ser aplicado a partir de então, não permitindo pagamentos retroativos.

A entidade argumentou que a não retroatividade do ATS na forma anual seria injusta para os servidores que não completaram um quinquênio durante a suspensão. No entanto, a CGM questionou essa lógica, pois a mesma injustiça poderia ser aplicada a servidores que se aposentaram antes de completar o quinquênio ou que faltaram meses para completar um anuênio. O Adicional por Tempo de Serviço é uma gratificação e não deve ser confundido com o tempo de serviço. A lei estabelece que o adicional só é adquirido após o cumprimento do tempo necessário, e a ausência de direito não implica em desconsideração do tempo de serviço.

O período de suspensão do ATS, que ocorreu entre janeiro de 2017 e março de 2022, não alterou a forma de cômputo do adicional, que era quinquenal antes da nova lei. A suspensão foi um evento à parte e não pode ser confundida com a mudança na forma de cálculo do ATS, que passou a ser anual apenas a partir de março de 2022. O critério usado pela entidade para aplicar quinquênios e anuênios não se baseou na lei, mas na maior vantagem para o servidor. O pedido para que os anuênios retroajam a janeiro de 2017 poderia levar a revisões ilegais, pois a

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

entidade já concede quinquênios e anuênios de forma separada. Aceitar o pedido significaria que servidores com anuênios retroativos perderiam o reconhecimento de anos de serviço. A confusão hermenêutica resulta em inconsistências nas revisões de proventos realizadas pela entidade.

Diante do exposto e das considerações complementares à Instrução n.º 4325/24-CGM, recomendou a emissão do Prejulgado conforme essa instrução e a remessa dos autos ao Ministério Público de Contas.

O Ministério Público de Contas (Parecer 339/24 – peça 21) considerou necessária uma última intimação do Poder Executivo do Município de Pinhais, estabelecendo um prazo improrrogável de 5 dias para que fossem apresentadas certas informações. Primeiramente, o município deveria comprovar que as alterações da Lei Municipal nº 2.564/2022 estão em conformidade com os artigos 40 e 169 da Constituição Federal, além dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Isso incluiria demonstrar que o projeto de lei enviado ao Legislativo continha previsões de impacto orçamentário e financeiro, especialmente para o Poder Executivo e o Regime de Previdência dos Servidores (RPPS), sob pena de sanções previstas na mesma Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em segundo lugar, o município deveria demonstrar que os efeitos financeiros da Lei Municipal nº 2.564/2022 foram devidamente considerados no cálculo atuarial do RPPS, esclarecendo se esse impacto resultou na necessidade de aumento das alíquotas para lidar com possíveis déficits. Caso os documentos solicitados fossem apresentados, o Ministério Público de Contas requereu que fossem analisados pela Coordenadoria de Gestão Municipal, com um pronunciamento específico dos atuários sobre os aspectos previdenciários envolvidos.

O Pinhais Previdência apresentou manifestação na peça 25 informando que foi anexada uma "Nota de Esclarecimento Atuarial" elaborada pelo atuário Luiz Cláudio Kogut, que confirmou que as alterações provocadas pela lei foram integradas ao cálculo atuarial do RPPS e que, na avaliação atuarial de 2023, foi proposta uma revisão do plano de custeio para parcelar o déficit. Essa revisão se

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

tornou necessária devido à correção de remunerações e à contratação de novos servidores.

Foi anexado, pelo Pinhais Previdência, documentos, incluindo um Estudo de Impacto Orçamentário Financeiro, que demonstraram que a lei atendeu aos requisitos legais, apresentando previsões de impacto orçamentário e financeiro.

Defendeu a integridade e a seriedade dos agentes públicos envolvidos, ressaltando que discordâncias de interpretação jurídica não indicam desvio de conduta. Citou alguns Conselheiros que já manifestaram apoio à interpretação da lei defendida pela municipalidade em casos similares.

Solicitou a intimação do Município de Pinhais para complementar a documentação necessária, o encaminhamento dos autos aos atuários do Tribunal de Contas e a abertura de prazo para que as entidades apresentem razões finais em resposta às manifestações da CGM e outros órgãos técnicos.

O Município manifestou-se na peça 31 afirmando que houve estudo prévio do impacto financeiro e orçamentário do retorno do Adicional de Tempo de Serviço (ATS), observando os princípios constitucionais e legais, e que havia dotação orçamentária suficiente para atender às despesas decorrentes da alteração.

Também destacou que as alterações promovidas pela lei foram adequadamente encaminhadas ao Poder Legislativo, incluindo previsões de impacto orçamentário e financeiro. Além disso, afirmou que as despesas com o retorno do ATS não afetaram as metas fiscais estabelecidas nas leis de diretrizes orçamentárias (LDO) dos anos de 2022, 2023 e 2024, sendo compensadas por um aumento permanente de receita.

Quanto à discussão se a contagem do ATS deve ser restrita à forma quinquenal até março de 2022, o Município contraria essa interpretação, ressaltando que a Lei Municipal nº 2.564/2022 restabeleceu o ATS de forma retroativa, permitindo a contagem do tempo de serviço durante o período de suspensão.

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

Argumentou que a suspensão do ATS não interrompeu o direito dos servidores ao adicional, e que a contagem dos anuênios deve incluir o tempo de serviço prestado durante a suspensão.

Reiterou que a retroatividade se aplica ao reconhecimento do tempo de serviço, mas não ao pagamento retroativo dos anuênios, que só ocorreria a partir de março de 2022. Enfatizou a importância da paridade e da igualdade de tratamento entre os servidores, garantindo que todos tenham direito ao reconhecimento do tempo de serviço efetivamente prestado, mesmo durante a suspensão do ATS.

Por fim, solicitou ao Tribunal de Contas que reconheça a interpretação de que o § 4º do art. 93 da Lei Municipal nº 2.564/2022 deve assegurar a contagem do período aquisitivo do ATS durante a suspensão, com efeitos financeiros implementados apenas a partir de março de 2022. Pediu, ainda, a abertura de prazo para apresentação de razões finais, a fim de esclarecer eventuais pontos controversos que possam surgir.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução 413/25 – peça 53) sugeriu que a discussão sobre o cumprimento dos artigos da Constituição e da LRF seja separada dos autos, especialmente em relação aos processos de Revisão de Proventos já protocolados, pois o prazo para o Prejulgado n.º 31 continua em andamento.

Reafirmou a opinião já emitida na Instrução conclusiva n.º 5432/24-CGM, recomendando que os autos sejam enviados ao Ministério Público de Contas para análise.

O Ministério Público de Contas (Parecer 41/25 – PGC – peça 54) confirmou que, após a análise dos documentos apresentados pelo município, ficou demonstrado que as alterações atenderam aos requisitos legais, incluindo a consideração dos reflexos financeiros no cálculo atuarial do Regime de Previdência dos Servidores (RPPS).

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

Destacou que o Município também comprovou que havia dotação orçamentária suficiente para atender às despesas decorrentes da volta do Adicional por Tempo de Serviço (ATS) e que as metas fiscais estabelecidas nas leis de diretrizes orçamentárias (LDO) não foram afetadas. A documentação anexada incluiu o processo que encaminhou o projeto de lei ao Poder Legislativo, com as devidas previsões de impacto financeiro.

Dessa forma, reputando devidamente atendidos os questionamentos suscitados no Parecer nº 339/24-PGC (peça 21), entende desnecessário que o tema seja apartado dos presentes autos, conforme sugerido pela unidade técnica na Instrução nº 413/25-CGM.

Observou que o foco da discussão gira em torno da viabilidade da retroatividade na contagem do adicional por tempo de serviço na nova modalidade de anuênio, estabelecida pela Lei Municipal nº 2.564/2022.

Concordou com a interpretação da CGM de que o direito ao ATS na forma anual só poderia ser contado a partir de março de 2022, enfatizando que a lei permite a retroatividade do período aquisitivo, mas não dos efeitos financeiros. Assim, os servidores têm direito ao cômputo do tempo de serviço durante o período de suspensão, mas o pagamento do ATS na forma anual deve ocorrer apenas a partir de março de 2022. Portanto, a posição da Procuradoria-Geral é clara ao afirmar que os efeitos da nova lei não se estendem a anos anteriores à sua promulgação.

Além disso, destacou que a paridade remuneratória se aplica apenas a servidores efetivos que ingressaram por concurso público, não se estendendo àqueles que eram empregados públicos sob regime CLT.

Discordou pontualmente de alguns enunciados propostos pela unidade técnica e propôs a aprovação do Prejulgado nos seguintes termos:

> I – A vigência do art. 93 da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais em sua redação original estende-se até sua efetiva alteração pela Lei 2.564/2022 em março de 2.022, **devendo, obrigatoriamente, ser observado o disposto no**

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

artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020;

II - Nos termos do art. 93, caput e seu § 4º da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação que lhe deu a Lei 2.564/2022, a aquisição do direito ao Adicional por Tempo de Serviço na forma anual é permitida apenas a partir de março de 2.022, data de sua vigência, quer para servidores ativos, quer para inativos;

III – Antes da vigência do art. 93 da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação que lhe deu a Lei 2.564/2022, **os servidores efetivos**, ativos e inativos, têm direito a computar os quinquênios que completaram até sua vigência, e que não foram computados em razão da suspensão prevista no art. 10 da Lei 1.784/2.017, tendo direito ao cômputo de anuênios que completarem a cada ano de tempo de serviço a partir de março de 2.022;

IV – O cômputo retroativo do adicional por tempo de serviço, previsto no § 1º do art. 1º da Lei 2.564/2022 refere-se ao cômputo de quinquênios, não havendo direito ao cômputo de anuênios antes da vigência da Lei 2.564/2022, quer para **servidores efetivos** ativos, quer para inativos;

V – Os servidores que se inativaram antes de março de 2.022 não fazem jus ao cômputo de anuênios, mas fazem jus ao cômputo de quinquênios, **observada a vedação à contagem do adicional por tempo de serviço fixada no art. 8º, incisos I, VI, VII e IX da Lei Complementar nº 173/2020, compreendendo o período de 28/05/2020 a 31/12/2021, exceto para servidores da área de saúde e segurança pública, por força da Lei Complementar nº 191/2022.**

VI – O **direito à paridade alcança tão somente servidores efetivos**, quando regularmente **observados os preceitos do Prejulgado 28**, sendo aplicável apenas aos que ingressaram por meio de **concurso para cargo público**, não incidindo o instituto da paridade àqueles que eram detentores de emprego público ao tempo da edição das Emendas Constitucional nº 41 de 2003 e Emenda Constitucional nº 47 de 2005; sendo assegurado aos titulares de cargo efetivo a aplicação do art. 93 da Lei 1.224/2011, que trata do Adicional por Tempo de Serviço, na forma quinquenal, para o serviço prestado nos períodos anteriores à vigência da Lei 2.564/2022, observado o artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, e na

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

forma anual para o serviço prestado nos períodos posteriores à vigência da Lei 2.564/2022, qual seja, março de 2.022;

VII – <u>É obrigatória a retenção da contribuição previdenciária sobre as verbas retroativas reconhecidas (quinquênios), em respeito ao princípio constitucional contributivo (art. 40, caput da CF/88)</u>.

O órgão previdenciário apresentou alegações finais (peça 56) afirmando estarem pacificados os seguintes pontos:

1. **Suspensão do Adicional**: O adicional por tempo de serviço não foi contabilizado para servidores entre 28/05/2020 e 31/12/2021, exceto para aqueles nas áreas de saúde e segurança, conforme leis federais.

2. **Direito ao Retroativo**: Servidores que completaram tempo necessário para quinquênios durante a suspensão têm direito ao pagamento retroativo, enquanto aqueles que formaram anuênios não receberam retroativos, mas começaram a recebê-los a partir de março de 2022.

3. **Não Sobreposição**: Não houve sobreposição na contabilização de quinquênios e anuênios para os mesmos períodos de tempo.

4. **Cessação com a Aposentadoria**: A contabilização do tempo de serviço para aposentados cessa com a aposentadoria, embora os adicionais possam ser incorporados aos proventos.

5. **Distinção de Momentos**: Há uma distinção entre o preenchimento dos requisitos para adicionais e a efetivação do pagamento.

6. **Paridade nas Aposentadorias**: As revisões tratam de aposentadorias com direito à paridade, garantindo que o adicional por tempo de serviço seja incorporado aos proventos, mesmo que criado após a aposentadoria.

7. **Benefícios Atuariais**: A mudança de quinquênio para anuênio foi considerada benéfica para a sustentabilidade do regime previdenciário e estão em conformidade com os artigos 40 e 169, § 1º da Constituição Federal de 1988, além de atenderem aos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Todavia, assegurou que a **questão controvertida** remete à forma de contagem e cálculo do adicional por tempo de serviço no Município de Pinhais, especialmente em relação ao período de suspensão imposto pela Lei Municipal

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

1.784/2017 e a subsequente alteração pela Lei Municipal 2.564/2022. O órgão previdenciário defende que o adicional deve ser contabilizado de maneira a garantir que os servidores que completaram o tempo necessário para formação de quinquênios durante a suspensão tenham direito ao pagamento retroativo correspondente. Para esses servidores, a contagem deve ser contínua, sem lacunas, respeitando os períodos efetivamente trabalhados, exceto os bloqueados pela Lei Federal 173/2020.

Por outro lado, segundo o Pinhais Previdência, a CGM e o Ministério Público de Contas discordam dessa interpretação, sugerindo que a contabilização do tempo de serviço deveria ser feita de maneira diferente, resultando na perda de parte do tempo de serviço dos servidores. A proposta da CGM e do MPC implicaria que certos anos de serviço não seriam contabilizados para a formação de adicionais, o que geraria lacunas na vida funcional dos servidores. A argumentação da entidade ressalta que essa abordagem contraria a intenção das leis mencionadas, que visam garantir a continuidade da contagem do tempo de serviço e a manutenção dos direitos dos servidores, além de não encontrar respaldo legal na literalidade das normas. Em suma, a controvérsia gira em torno da interpretação e aplicação das leis que regulam a contagem do adicional por tempo de serviço, com implicações diretas nos direitos financeiros dos servidores públicos.

Na mesma esteira, o Município também trouxe alegações finais (peça 58) aduzindo que a questão central é a contagem do período aquisitivo do ATS na forma de anuênio durante a suspensão, que ocorreu de janeiro de 2017 até março de 2022.

Argumentou que a nova lei é clara ao permitir a contagem do ATS na forma de anuênios durante o período de suspensão, permitindo, assim, a contagem dos anuênios entre janeiro de 2017 e março de 2022.

Criticou a interpretação que nega a contabilização dos anuênios, afirmando que isso violaria o princípio constitucional da legalidade e o respeito à norma legal aprovada pelo Poder Legislativo. A legislação não revogou o ATS, mas apenas suspendeu seus efeitos financeiros temporariamente.

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

Ressaltou que, embora o período de suspensão seja contado para fins de anuênio, os efeitos financeiros só seriam implementados a partir de março de 2022. Isso significa que não haveria pagamento retroativo dos anuênios, apenas dos quinquênios.

Repisou a diferencia existente entre período aquisitivo dos seus efeitos financeiros, reforçando a tese de que *a correta interpretação do art. 93, §4º é que este permitiu a recepção do período aquisitivo do ATS - ou seja, o serviço devidamente prestado a municipalidade -, garantindo que os servidores tenham direito à contagem do tempo de serviço durante o período de suspensão, desde janeiro de 2017 até março de 2022, desde que não abarcado por quinquênio e excluído o período referente a LC nº.173/2020.*

Assim, a interpretação correta do dispositivo legal seria, portanto, que o tempo de serviço prestado durante a suspensão deve ser contado para fins de anuênio, garantindo que os servidores não sejam penalizados por não completarem o ciclo de cinco anos necessários para o quinquênio. O legislador buscou evitar desigualdades entre os servidores, assegurando que aqueles que prestaram serviço durante a suspensão tenham seus direitos reconhecidos.

Sugeriu que a retroprojeção normativa, ou seja, a atribuição de efeitos retroativos a normas, é lícita no sistema jurídico brasileiro, desde que não viole direitos adquiridos ou cause prejuízos. A Lei Municipal nº 2.564/2022, ao reconhecer o tempo de serviço prestado durante a suspensão, respeita os princípios constitucionais e não infringe o princípio da irretroatividade.

O requerimento final solicita ao Tribunal de Contas o reconhecimento da interpretação do Município de Pinhais quanto à nova lei, confirmando a legalidade dos atos administrativos e assegurando os direitos dos servidores.

II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES)

(i) Preliminar

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

Considerando a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil aos processos que tramitam nesta Corte de Contas, conforme estipulado no artigo 52[1] da Lei Orgânica, entendo que as alegações finais apresentadas por meio de memoriais pelo órgão previdenciário municipal e pelo Poder Executivo (peças 56 e 58, respectivamente) devem ser recebidas. No entanto, por se tratar da etapa final da instrução processual, que antecede apenas a emissão da decisão, opto por não encaminhar o feito para novas manifestações da unidade técnica e do Ministério Público de Contas.

(ii) Mérito

Destaco, para análise, a questão controvertida contida no conteúdo deste Prejulgado e trazida nas alegações finais.

Iniciarei a análise pelos textos legais pertinentes.

A Lei Municipal 1.224/2011, de 05 de setembro de 2011, dispunha:

> **Art. 84.** Poderão ser concedidos aos servidores os seguintes adicionais e gratificações:
>
> (...)
>
> V - adicional por tempo de serviço;
>
> (...)
>
> Subseção V
>
> Do Adicional Por Tempo de Serviço
>
> **Art. 93** A cada cinco anos no serviço público nos quadros do poder executivo e Legislativo de Pinhais, incluídos os entes da Administração Indireta, será concedido ao servidor um adicional correspondente a 5% (cinco por cento) do vencimento de seu cargo efetivo até o limite de 07 (sete qüinqüênios).

[1] Art. 52. Aplica-se subsidiariamente o Código de Processo Civil, no que couber, em todos os julgamentos no âmbito do Tribunal de Contas.

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

> § 1º O adicional é vantagem permanente e será devido a partir do mês em que o servidor completar o tempo de serviço exigido.
>
> § 2º O servidor que for aprovado em novo concurso público nos quadros do Município de Pinhais, terá assegurado o direito à percepção do adicional por tempo de serviço, computando-se o percentual já percebido.
>
> § 3º Não será considerado no cômputo do tempo de serviço para a finalidade do caput, o período se faltas injustificadas, de licença sem vencimentos e disposição funcional.

Em 05 de janeiro de 2017, como parte das medidas de contenção de despesas, foi sancionada a Lei Municipal 1.784, que estabeleceu:

> **Art. 10** Fica suspenso o Adicional por Tempo de Serviço, previsto no Art. 84, Inciso V da Lei 1.224/2011, no âmbito do Poder Executivo Municipal, enquanto não for comprovada a disponibilidade orçamentária e financeira do Município para suportar esta despesa. (Revogado pela Lei nº 2564/2022)
>
> (...)
>
> **Art. 17** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 01 de janeiro de 2017, ficando revogados os Arts. 9º e 11 da Lei 1.225/2011; os Arts. 12, 45, 46, 47, 48 e 49 da Lei 1.063/2009, bem como o inciso II e a aliena "a" do inciso III, ambos do artigo 14 da Lei 940/2009.

No ano de 2020, a pandemia trouxe a Lei Complementar Federal 173/2020, cuja observância era obrigatória, inclusive para os Municípios, e que estabeleceu restrições de despesas entre 27 de maio de 2020 e 31 de dezembro de 2021.

Em 9 de março de 2022, a Prefeita Municipal sancionou a Lei 2.564, alterando as Leis 1.224/2011 e 1.784/2017, assegurando:

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

Art. 1º Fica revogado o art. 10 da Lei Municipal nº 1.784/2017.

§ 1º O adicional por tempo de serviço volta a contar, de forma retroativa, à data da sua suspensão.

§ 2º Deverá ser observada interpretação da Lei Complementar nº 173/2020, em especial nos termos do entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE/PR, quanto a eventual período de suspensão na contagem de tempo do ATS.

(...)

Art. 6º Fica alterado o art. 93 da Lei Municipal nº 1.224/2011, que passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 93. A cada 1 (um) ano no serviço público nos quadros do poder executivo e Legislativo de Pinhais, incluídos os entes da Administração Indireta, será concedido ao servidor um adicional correspondente a 1% (um por cento) do vencimento de seu cargo efetivo até o limite de 35% (trinta e cinco por cento).

§ 1º O adicional é vantagem permanente e será devido a partir do mês em que o servidor completar o tempo de serviço exigido.

§ 2º O servidor que for aprovado em novo concurso público nos quadros do Município de Pinhais, terá assegurado o direito à percepção do adicional por tempo de serviço, computando-se o percentual já percebido.

§ 3º Não será considerado no cômputo do tempo de serviço para a finalidade do caput, o período de faltas injustificadas, de licença sem vencimentos, suspensão sem conversão em multa e disposição funcional.

§ 4º O anuênio completado durante o período de suspensão, determinado pela Lei Municipal nº 1.784/2017, será implementado na folha de pagamento do mês de março/2022.

§ 5º Deverá ser observada interpretação da Lei Complementar nº 173/2020, em especial nos termos do entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE/PR, quanto a eventual período de suspensão na contagem de tempo do ATS.

§ 6º Em janeiro de cada ano deverá ser avaliada a disponibilidade orçamentária e financeira do Município para suportar a despesa com o adicional

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

> disposto no caput, o qual será divulgado por meio de decreto do executivo.
>
> (...)
>
> **Art. 15.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.[2]

Utilizando o método de interpretação gramatical do texto legal, que fixa o sentido da norma, temos que:

- De 05 de setembro de 2011 até 31 de dezembro de 2016, os servidores municipais tinham direito ao Adicional por Tempo de Serviço correspondente a 5% (cinco por cento) do vencimento de seu cargo efetivo até o limite de 7 (sete) qüinqüênios.
- Entre 1º de janeiro de 2017 e 09 de março de 2022, o Adicional por Tempo de Serviço, previsto no art. 84, inciso V, da Lei Municipal 1.224/2011, combinado com o art. 93 do mesmo diploma legal, ficou **suspenso** até que se comprovasse a disponibilidade orçamentária e financeira do Município para suportar tais despesas, o que ocorreu apenas em 2022, com a edição da Lei 2.564, que revogou o art. 10 da Lei 1.784/2017 e estipulou, explicitamente, que o adicional por tempo de serviço **voltaria a contar** de forma retroativa à data de sua suspensão. Contudo, a mesma lei inovou ao substituir os quinquênios por anuênios, uma vez que o último artigo legal estabeleceu que a norma entraria em vigor na data de sua publicação, sem fazer qualquer ressalva sobre a produção de efeitos.

Nesse sentido, estabeleço as premissas fundamentais deste voto. Interpretar a lei não é o mesmo que substituir a vontade do legislador. O legislador expressou claramente sua intenção. Não se pode cogitar que, ao interpretar dessa forma, esta Casa de Contas estaria usurpando a função legislativa atribuída ao Legislativo local.

É inegável que o ATS foi **suspenso** pelo Município. Contudo, o texto foi claro ao afirmar que a suspensão era temporária e, a partir da análise do texto

[2] Publicado no Diário Oficial de Pinhais, Edição nº 1179 de 10/03/22. (Fonte: https://leismunicipais.com.br/a1/pr/p/pinhais/lei-ordinaria/2022/256/2564/lei-ordinaria-n-2564-2022-altera-as-leis-municipais-n-1224-2011-n-1-225-2011-e-n-1-784-2017-e-da-outras-providencias)

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

legal, entendo que a suspensão abrangeu não apenas os efeitos financeiros, mas também a aquisição do direito. O adicional foi suspenso, não o seu pagamento.

A norma posterior, que revogou a suspensão, foi igualmente clara ao afirmar que o adicional por tempo de serviço **voltaria a contar**, ou seja, ele não foi contabilizado durante o período de suspensão, de forma retroativa.

Portanto, no contexto apresentado, a suspensão da Lei 1.784/2017 parece ter impactado **principalmente o direito à aquisição** de novos quinquênios, ou seja, não permitiu que os servidores acumulassem novos direitos durante o período de suspensão. Quando a legislação foi posteriormente alterada (com a revogação da suspensão), o direito à contagem e ao pagamento retroativo dos quinquênios já adquiridos podem ser reivindicados, desde que respeitadas as condições legais e orçamentárias.

Antes que se argumente que a lei pode retroagir para atingir fatos consumados, desde que não viole o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, é importante ressaltar que a possibilidade de retroação da lei é inquestionável, considerando a modificação de situações sociais e históricas. Entretanto, ela pode retroagir apenas aos direitos previamente garantidos e não aos criados por ela. E esse é o ponto central. A retroação aos quinquênios é válida. No entanto, o pagamento de anuênios pretéritos, sob o pretexto de não penalizar servidores que não completaram o ciclo de cinco anos para o quinquênio, a fim de evitar desigualdades entre os servidores, não encontra respaldo no texto legal, tampouco em qualquer outra interpretação que se possa fazer da norma.

Direitos recém-criados, que antes não existiam, não podem ter efeito retroativo, uma vez que a legislação que os instituiu passa a valer a partir da data de sua publicação, sem contemplar situações anteriores. Para reforçar essa ideia, é importante destacar a impossibilidade de coexistência de duas modalidades de Adicionais por Tempo de Serviço simultaneamente, o que, inevitavelmente, ocorreria na contagem proposta pelos interessados.

E essa proposição é sustentada pela tese desenvolvida pela Suprema Corte segundo a qual *não há direito adquirido a regime jurídico de cálculo*

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

ou reajuste de vencimentos ou vantagens funcionais concedidas a servidores públicos, observada a irredutibilidade remuneratória[3].

Portanto, não havendo direito adquirido a regime jurídico de vantagens concedidas, não se sustenta o argumento de contagem de anuênios pretéritos sob o pretexto de não penalizar servidores que não completaram o ciclo de cinco anos para o quinquênio.

Assim, as vantagens funcionais, como o adicional por tempo de serviço, são devidas a partir da data da lei que as criou. Essa interpretação foi também corroborada pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, em 1993.

> RC Nº 009/93 – Formosa[4]
>
> EMENTA: Tendo sido instituído por Lei Municipal o Regime Jurídico Único Estatutário, e estando o servidor em questão sob a égide desse regime, **fará jus à gratificação adicional por tempo de serviço, referente aos quinquênios de efetivo serviço público, devidos a partir da data da referida Lei.**
>
> Fará também jus o servidor, à vantagem instituída sob o título de progressão horizontal após dois anos de efetivo exercício na classe.
>
> Compete ao Prefeito Municipal instituir e atribuir as funções gratificadas destinadas aos encargos de Chefia, Assessoramento e Secretariado.
>
> TCM, 03.02.93
>
> (sem grifos no original)

Em razão disso, conclui-se que:

- **Direitos Adquiridos**: Se a legislação que regulamenta os quinquênios foi suspensa, os servidores que já cumpriram o tempo de serviço necessário para a concessão desses quinquênios têm o direito de receber essa vantagem retroativamente. A proteção dos direitos adquiridos é um princípio fundamental do direito administrativo.

[3] https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=507113&ori=1
[4] https://www.tcmgo.tc.br/site/legislacao/atos-normativos-do-tcm/accon/

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

• **Anuênios não Previstos**: Se os anuênios não estavam previstos na legislação anterior ou não foram regulamentados antes da suspensão, a questão da retroatividade torna-se mais complexa. Nesse caso, não haveria um direito adquirido em relação aos anuênios, uma vez que eles não existiam formalmente na legislação anterior.

• **Paridade e Direitos dos Aposentados**: É essencial garantir que os direitos dos aposentados, especialmente aqueles que se aposentaram sob a regra de paridade, sejam respeitados. A incorporação do ATS deve ocorrer de forma a assegurar que os aposentados recebam os mesmos benefícios que os ativos, conforme previsto nas Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005.

A decisão deve ser orientada por princípios de justiça, equidade e legalidade[5]. É imprescindível que a aplicação da lei respeite os direitos dos servidores e que as mudanças na legislação sejam implementadas de maneira transparente e compreensível. Além disso, a administração deve estar atenta à sustentabilidade financeira do regime previdenciário, garantindo que as alterações não comprometam a saúde fiscal do município.

Dessa forma, convicto dos argumentos expostos, considero resolvida a questão controversa. Quanto aos demais termos, com fundamento na instrução processual, acato-os como razões de decidir e, adoto, *in totum,* a fixação do seguinte entendimento, votando por:

- Aprovar o Prejulgado, fixando o seguinte entendimento:

I – A vigência do art. 93 da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais em sua redação original estende-se até sua efetiva alteração pela Lei 2.564/2022 em março de 2.022, devendo, obrigatoriamente, ser observado o disposto no artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020;

---

[5] Para garantir mais justiça na mudança das regras de valorização do tempo de serviço, ousamos apresentar sugestão de alteração na lei que reconheça o tempo já trabalhado pelos servidores antes da suspensão dos quinquênios.
Antes, os servidores ganhavam um adicional a cada 5 anos de trabalho. Esse benefício era chamado de quinquênio.
Depois, a lei mudou e passou a dar um adicional a cada ano de trabalho. Esse novo benefício é chamado de anuênio.
O problema é que, quando essa mudança aconteceu, o tempo que muitos servidores já tinham trabalhado foi simplesmente ignorado. Ou seja, mesmo que a pessoa já tivesse trabalhado 1, 2 ou mais anos a caminho do próximo quinquênio, todo esse tempo foi perdido e a contagem recomeçou do zero.
O que estamos propondo é o seguinte:
- O servidor deve poder aproveitar o tempo que já tinha trabalhado antes da mudança.
- Ele poderá completar os 5 anos que faltavam para ganhar mais um quinquênio.
- Depois disso, ele começa a receber os anuênios normalmente.
Essa medida traria mais equilíbrio à transição entre os dois regimes, reconhecendo de forma justa e contínua a dedicação dos servidores públicos ao longo dos anos.

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

II - Nos termos do art. 93, caput e seu § 4º da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação que lhe deu a Lei 2.564/2022, a aquisição do direito ao Adicional por Tempo de Serviço na forma anual é permitida apenas a partir de março de 2.022, data de sua vigência, quer para servidores ativos, quer para inativos;

III – Antes da vigência do art. 93 da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação que lhe deu a Lei 2.564/2022, os servidores efetivos, ativos e inativos, têm direito a computar os quinquênios que completaram até sua vigência, e que não foram computados em razão da suspensão prevista no art. 10 da Lei 1.784/2.017, tendo direito ao cômputo de anuênios que completarem a cada ano de tempo de serviço a partir de março de 2.022;

IV – O cômputo retroativo do adicional por tempo de serviço, previsto no § 1º do art. 1º da Lei 2.564/2022 refere-se ao cômputo de quinquênios, não havendo direito ao cômputo de anuênios antes da vigência da Lei 2.564/2022, quer para servidores efetivos ativos, quer para inativos;

V – Os servidores que se inativaram antes de março de 2.022 não fazem jus ao cômputo de anuênios, mas fazem jus ao cômputo de quinquênios, observada a vedação à contagem do adicional por tempo de serviço fixada no art. 8º, incisos I, VI, VII e IX da Lei Complementar nº 173/2020, compreendendo o período de 28/05/2020 a 31/12/2021, exceto para servidores da área de saúde e segurança pública, por força da Lei Complementar nº 191/2022.

VI – O direito à paridade alcança tão somente servidores efetivos, quando regularmente observados os preceitos do Prejulgado 28, sendo aplicável apenas aos que ingressaram por meio de concurso para cargo público, não incidindo o instituto da paridade àqueles que eram detentores de emprego público ao tempo da edição das Emendas Constitucional nº 41 de 2003 e Emenda Constitucional nº 47 de 2005; sendo assegurado aos titulares de cargo efetivo a aplicação do art. 93 da Lei 1.224/2011, que trata do Adicional por Tempo de Serviço, na forma quinquenal, para o serviço prestado nos períodos anteriores à vigência da Lei 2.564/2022, observado o artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, e na forma anual para o

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

serviço prestado nos períodos posteriores à vigência da Lei 2.564/2022, qual seja, março de 2.022;

VII – É obrigatória a retenção da contribuição previdenciária sobre as verbas retroativas reconhecidas (quinquênios), em respeito ao princípio constitucional contributivo (art. 40, caput da CF/88).

- Após o trânsito em julgado, os autos deverão ser encaminhados à Escola de Gestão Pública para a numeração e publicação do Prejulgado, conforme disposto nos arts. 413, § 1º, e 175-D, § 2º, II, do Regimento Interno, além de outros registros pertinentes dentro de suas competências regimentais. Ato contínuo, o feito deverá ser enviado à Diretoria de Protocolo para o encerramento e arquivamento, conforme estabelecido no art. 398 do Regimento Interno.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Trata-se de **Prejulgado** instaurado em razão de proposta formulada pela **Coordenadoria de Gestão Municipal**, por meio do Ofício n.º 21/2024 (peça 02), com o objetivo de obter resoluções sobre questões relativas às revisões de proventos concedidas pela Pinhais Previdência, da seguinte forma (peça 02, fl. 02):

Desse modo, é necessário que os Membros deste Tribunal de Contas, através da instauração de Prejulgado, se manifestem sobre os efeitos da Lei Municipal nº 1784/2017 nos processos de Revisão de Proventos do Pinhais Previdência, para que tal entendimento seja aplicado nos processos em trâmite e nos futuros de forma uniforme a todos os beneficiários do Município de Pinhais, principalmente em relação à concessão de anuênios/quinquênios e quanto à paridade remuneratória com os servidores da ativa, a fim de atender diversos princípios, principalmente os da economia, celeridade processual e da segurança jurídica.

No presente Prejulgado, o entendimento do ilustre Relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, é no sentido de reconhecer apenas o cômputo do Adicional por Tempo de Serviço – ATS, na forma de

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

quinquênio, durante o período de suspensão da aludida gratificação, tanto para fins de preenchimento do requisito do benefício quanto para o cálculo de valores retroativos, formulando a seguinte decisão:

> Dessa forma, convicto dos argumentos expostos, considero resolvida a questão controversa. Quanto aos demais termos, com fundamento na instrução processual, acato-os como razões de decidir e, adoto, *in totum*, a fixação do seguinte entendimento, votando por:
>
> - Aprovar o Prejulgado, fixando o seguinte entendimento:
>
> I – A vigência do art. 93 da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais em sua redação original estende-se até sua efetiva alteração pela Lei 2.564/2022 em março de 2.022, devendo, obrigatoriamente, ser observado o disposto no artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020;
>
> II - Nos termos do art. 93, caput e seu § 4º da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação que lhe deu a Lei 2.564/2022, a aquisição do direito ao Adicional por Tempo de Serviço na forma anual é permitida apenas a partir de março de 2.022, data de sua vigência, quer para servidores ativos, quer para inativos;
>
> III – Antes da vigência do art. 93 da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação que lhe deu a Lei 2.564/2022, os servidores efetivos, ativos e inativos, têm direito a computar os quinquênios que completaram até sua vigência, e que não foram computados em razão da suspensão prevista no art. 10 da Lei 1.784/2.017, tendo direito ao cômputo de anuênios que completarem a cada ano de tempo de serviço a partir de março de 2.022;
>
> IV – O cômputo retroativo do adicional por tempo de serviço, previsto no § 1º do art. 1º da Lei 2.564/2022 refere-se ao cômputo de quinquênios, não havendo direito ao cômputo de anuênios antes da vigência da Lei 2.564/2022, quer para servidores efetivos ativos, quer para inativos;
>
> V – Os servidores que se inativaram antes de março de 2.022 não fazem jus ao cômputo de anuênios, mas fazem jus ao cômputo de quinquênios, observada a vedação à contagem do adicional por tempo de serviço fixada no art. 8º, incisos I, VI, VII e IX da Lei Complementar nº 173/2020, compreendendo o período de 28/05/2020 a 31/12/2021, exceto para servidores da área de

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

> saúde e segurança pública, por força da Lei Complementar nº 191/2022.
>
> VI – O direito à paridade alcança tão somente servidores efetivos, quando regularmente observados os preceitos do Prejulgado 28, sendo aplicável apenas aos que ingressaram por meio de concurso para cargo público, não incidindo o instituto da paridade àqueles que eram detentores de emprego público ao tempo da edição das Emendas Constitucional nº 41 de 2003 e Emenda Constitucional nº 47 de 2005; sendo assegurado aos titulares de cargo efetivo a aplicação do art. 93 da Lei 1.224/2011, que trata do Adicional por Tempo de Serviço, na forma quinquenal, para o serviço prestado nos períodos anteriores à vigência da Lei 2.564/2022, observado o artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, e na forma anual para o serviço prestado nos períodos posteriores à vigência da Lei 2.564/2022, qual seja, março de 2.022;
>
> VII – É obrigatória a retenção da contribuição previdenciária sobre as verbas retroativas reconhecidas (quinquênios), em respeito ao princípio constitucional contributivo (art. 40, caput da CF/88).

Com a máxima vênia aos bem lançados fundamentos do voto condutor, **divirjo parcialmente** da conclusão atingida pelo Relator, especificamente quanto ao entendimento de que "*a aquisição do direito ao Adicional por Tempo de Serviço na forma anual é permitida apenas a partir de março de 2.022, data de sua vigência, quer para servidores ativos, quer para inativos".*

Isso porque compreendo que o cerne da questão, como bem delineado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, reside na possibilidade – ou não – de retroação do cômputo do Adicional por Tempo de Serviço na nova modalidade anuênio, criada pela Lei Municipal de Pinhais n.º 2.564/2022.

Sobre a questão, entendo ser possível o cômputo do anuênio durante o período de suspensão da gratificação por ATS, exclusivamente para fins de aquisição do direito, com efeitos financeiros limitados ao exercício de 2022 em diante.

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

Tal interpretação encontra respaldo na própria redação legal, especialmente no art. 93, § 4º, da Lei Municipal n.º 1.224/2011 – com a redação dada pela Lei Municipal n.º 2.564/2022 –, que **expressamente** dispõe sobre a contagem do tempo para fins de anuênio mesmo durante o período de suspensão ocorrido entre janeiro de 2017 e março de 2022, *in verbis*:

> **Art. 93.** A cada 1 (um) ano no serviço público nos quadros do poder executivo e Legislativo de Pinhais, incluídos os entes da Administração Indireta, será concedido ao servidor um adicional correspondente a 1% (um por cento) do vencimento de seu cargo efetivo até o limite de 35% (trinta e cinco por cento).
>
> [...]
>
> **§ 4º** O anuênio completado durante o período de suspensão, determinado pela Lei Municipal nº 1.784/2017, será implementado na folha de pagamento do mês de março/2022.

Nota-se que o legislador teve a clara intenção de autorizar o cômputo do anuênio também durante o período de suspensão, a fim de não prejudicar os servidores que, em razão dessa suspensão, não conseguiram completar o tempo necessário para aquisição do quinquênio.

Além disso, ressalto que, ao promulgar o novo regramento, o legislador não buscou criar um novo direito com efeitos retroativos, como mencionado no voto do eminente Relator. Da análise dos autos, especialmente das alegações finais do Município de Pinhais (peça 58), evidencia-se que a intenção foi permitir a **retroprojeção** da lei, com objetivo de viabilizar o cômputo do anuênio aos servidores prejudicados pela suspensão, com a devida ressalva de que os efeitos financeiros deste somente se incidirão a partir de 2022.

Ora, não há que se falar, portanto, da criação de um novo direito, pois a gratificação por ATS já havia sido instituída pela Lei Municipal n.º 1.224/2011: a Lei n.º 2.564/2022 apenas redefiniu a forma de aquisição do benefício, ao prever o cômputo por anuênio, fixando o início da produção de seus efeitos financeiros a partir de 2022.

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

Dessa forma, não há possibilidade de cumulação entre os regimes: **os servidores que preencheram os requisitos para o quinquênio não farão jus ao anuênio, e vice-versa**. O dispositivo legal busca, sobretudo, preservar a continuidade do direito à gratificação em Adicional por Tempo de Serviço, garantindo sua fruição à maior parte dos servidores, sem prejuízo aos demais.

Ademais, o texto legal é claro ao dispor que apenas os servidores que completaram o quinquênio durante a suspensão fazem jus aos valores **retroativos**, ao passo que aqueles enquadrados na nova sistemática do anuênio terão direito à gratificação a partir da vigência da Lei Municipal n.º 2.564/2022.

À vista disso, faço um parêntese para esclarecer que o objetivo do legislador não se norteia na retroatividade da lei, mas sim na sua retroprojeção. Em síntese, a retroatividade ocorre quando uma norma jurídica alcança fatos consumados antes de sua entrada em vigor, enquanto a retroprojeção ocorre quando uma nova norma passa a produzir efeitos em relação a situações pretéritas cujos efeitos permanecem em curso.

Ou seja, à luz da retroprojeção mencionada no art. 93, § 4º, da Lei Municipal, os efeitos do cômputo do anuênio ocorrerão apenas após a data de publicação da lei, isto é, ela não alcançará os fatos ocorridos antes de sua entrada em vigor – razão pela qual não haverá pagamento retroativo dos anuênios –, mas alterará o cálculo dos salários dos servidores a partir de março de 2022, acrescentando o ATS na forma de anuênio em seu montante.

Rememoro que a retroprojeção em destaque busca não prejudicar aqueles que, durante o período de suspensão do ATS, por algum motivo, não puderam completar seu quinquênio para recebimento da gratificação.

A promulgação da Lei Municipal de 2022, que revogou a suspensão do Adicional por Tempo de Serviço, estabeleceu o cômputo de anuênios durante o período de suspensão (2017–2022), constituindo hipótese de retroprojeção, e não de retroatividade.

A retroatividade, como visto anteriormente, implica a aplicação de uma nova norma jurídica a fatos ou atos consumados antes da sua entrada em

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

vigor, com a produção de efeitos pretéritos. Tal aplicação é, em princípio, vedada, exceto nas hipóteses de norma mais benéfica ao réu em processo penal ou quando expressamente autorizada pelo legislador, como bem esclarece o Relator em sua proposta de voto.

No presente caso, reitero, não se trata de retroatividade, uma vez que não há efeitos jurídicos ou financeiros sendo impostos de forma retroativa ao período de 2017 a 2022. O que se verifica é a valorização de um fato pretérito – ou seja, o tempo de serviço prestado durante o período de suspensão do ATS – para produzir efeitos futuros e exclusivamente prospectivos, a partir da entrada em vigor da nova norma.

A própria redação do art. 93, § 4º, decorrente da Lei Municipal de 2022 é clara ao determinar que os efeitos da contagem dos anuênios serão implementados exclusivamente a partir da folha de pagamento correspondente à data de sua promulgação, afastando qualquer interpretação que implique pagamento retroativo de valores.

Portanto, a norma não viola o princípio da irretroatividade, tampouco impõe ônus financeiro ao Município por atos ou fatos anteriores. Apenas reconhece a continuidade do tempo de serviço como critério de cálculo futuro do ATS, adotando, assim, uma forma legítima de retroprojeção que visa resguardar o interesse dos servidores sem comprometer a previsibilidade orçamentária da Administração.

De outro turno, com a devida vênia, entendo ser equivocada a adoção exclusiva do método de interpretação gramatical do texto legal, pois tal abordagem desconsidera a intenção do legislador no momento da edição do referido dispositivo.

Sendo assim, compreendo que a interpretação do art. 93, § 4º, da Lei Municipal n.º 1.224/2011 – com a redação dada pela Lei Municipal n.º 2.564/2022 – não deve se restringir a uma leitura meramente gramatical ou literal, sendo imperiosa a adoção dos métodos de interpretação sistemático e teleológico

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

da norma, de modo a preservar a coerência do ordenamento jurídico, a intenção do legislador e os direitos dos servidores públicos municipais.

No caso em tela, a interpretação gramatical isolada, que poderia até ensejar a concessão de vantagem retroativa, desconsidera o contexto normativo mais amplo e a finalidade do dispositivo legal. Na realidade, a essência da norma estabelece que o **cômputo de anuênios no período de suspensão do ATS produzirá efeitos apenas a partir da promulgação da nova lei**.

Ao ser lido em consonância com a interpretação sistemática da norma, o dispositivo legal revela a intenção do legislador de evitar efeitos financeiros retroativos, respeitando a realidade orçamentária da Administração Pública e o planejamento financeiro municipal, sem, contudo, prejudicar os servidores que exerceram suas funções durante o período de suspensão.

Sob o prisma teleológico, entendo que a Lei Municipal tem como finalidade a valorização dos servidores públicos municipais. A revogação da suspensão do ATS e a autorização para computar o período suspenso como anuênios visam, nitidamente, recompor a valorização do servidor público, garantindo o reconhecimento do tempo efetivamente trabalhado, mesmo diante de uma norma anterior que limitava esse direito.

Nessa linha, considero que não se pode restringir a análise do art. 93, § 4º, na redação dada pela Lei Municipal de 2022 à mera leitura gramatical do texto legal. A interpretação jurídica exige abordagem mais abrangente, que considere o sistema normativo como um todo, os princípios constitucionais e os fins sociais da norma.

Em razão disso, como bem observa Canotilho, a mera leitura da norma não constitui interpretação, por ser tão-somente um ponto de partida e não um ponto de chegada. Assim, todas as técnicas interpretativas devem atuar em conjunto, impondo limites à atividade hermenêutica, que não poderá colidir com a essência institucional dos princípios constitucionais[6].

[6] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1995, p. 165.

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

Tal perspectiva corrobora a necessidade de empregar os métodos sistemático e teleológico, os quais evidenciam que a norma em questão visa compatibilizar a valorização do servidor público com a responsabilidade fiscal, afastando qualquer leitura reducionista que pretenda imputar-lhe efeitos retroativos, em afronta à segurança jurídica.

Destarte, a interpretação estritamente literal da norma não se sustenta diante do seu contexto e propósito, sendo imprescindível adotar uma abordagem conjunta da hermenêutica jurídica, de maneira mais ampla e integradora do arcabouço legal.

Diante do exposto, concluo que a correta interpretação do art. 93, § 4º, da Lei Municipal n.º 1.224/2011 – com a redação dada pela Lei Municipal n.º 2.564/2022 – deve ser realizada sob a óptica sistemática e teleológica, afastando-se da leitura exclusivamente gramatical. A norma não institui benefício novo com efeitos retroativos, mas reconhece, de forma legítima e prospectiva, o tempo de serviço prestado durante o período de suspensão do ATS, sem gerar impacto financeiro anterior à sua vigência. Trata-se, portanto, de hipótese de retroprojeção, que respeita o interesse dos servidores e, concomitantemente, a responsabilidade orçamentária do respectivo ente público.

Assim, a interpretação proposta harmoniza os princípios da legalidade, segurança jurídica e valorização do servidor público, refletindo a intenção do legislador municipal de assegurar o reconhecimento do tempo efetivamente trabalhado, sem violar a vedação à retroatividade de normas com impacto financeiro.

Diante do exposto, divergindo parcialmente do ilustre Relator, **VOTO** para reconhecer que o **cômputo do Adicional por Tempo de Serviço entre 2017 e 2022 para fins de aquisição do anuênio é plenamente válido,** desde que os efeitos financeiros observem a vigência da nova norma, a partir de março de 2022 – de modo a **fixar o seguinte entendimento ao Prejulgado**:

I – A vigência do art. 93 da Lei n.º 1.224/2011 do Município de Pinhais, em sua redação original, estende-se até sua efetiva alteração pela Lei n.º

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

2.564/2022, em março de 2022, devendo, obrigatoriamente, ser observado o disposto no art. 8º da Lei Complementar Federal n.º 173/2020.

II – Nos termos do art. 93, *caput* e § 4º, da Lei n.º 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação dada pela Lei n.º 2.564/2022, o adicional por tempo de serviço na forma anual poderá ter o tempo de efetivo exercício computado, inclusive quanto ao período compreendido entre janeiro de 2017 e março de 2022, para fins de contagem de período aquisitivo dos anuênios, desde que os efeitos financeiros decorrentes de tal cômputo produzam efeitos apenas a partir de março de 2022.

III – Antes da vigência do art. 93 da Lei n.º 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação que lhe deu a Lei n.º 2.564/2022, os servidores efetivos, ativos e inativos, têm direito a computar os quinquênios que completaram até sua vigência, e que não foram computados em razão da suspensão prevista no art. 10 da Lei n.º 1.784/2017; os servidores que não tenham completado quinquênio nesse período fazem jus à contagem de anuênios já completados, inclusive durante a suspensão, com efeitos financeiros a partir de março de 2022.

IV – O cômputo de tempo de serviço previsto no § 1º do art. 1º da Lei Municipal n.º 2.564/2022 abrange também os anuênios completados durante o período de suspensão, sendo vedado, contudo, o pagamento de quaisquer valores retroativos a esse título, em respeito ao princípio da irretroatividade de normas com impacto financeiro, ressalvada a contagem para fins de aquisição de direito.

V – Os servidores que se inativaram antes de março de 2022 não fazem jus ao pagamento de anuênios, mas fazem jus ao cômputo de quinquênios que tenham sido completados até a vigência da nova lei, observada a vedação à contagem do adicional por tempo de serviço fixada no art. 8º, incisos I, VI, VII e IX, da Lei Complementar n.º 173/2020, compreendendo o período de 28/05/2020 a 31/12/2021, exceto para servidores da área de saúde e segurança pública, por força da Lei Complementar n.º 191/2022.

VI – O direito à paridade alcança tão somente servidores efetivos, quando regularmente observados os preceitos do Prejulgado 28, sendo aplicável

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

apenas aos que ingressaram por meio de concurso para cargo público, não incidindo o instituto da paridade àqueles que eram detentores de emprego público ao tempo da edição da Emenda Constitucional n.º 41 de 2003 e Emenda Constitucional n.º 47 de 2005. Aos titulares de cargo efetivo aplica-se o art. 93 da Lei Municipal n.º 1.224/2011 na forma quinquenal para o serviço prestado até a vigência da Lei Municipal n.º 2.564/2022, observado o art. 8º da Lei Complementar n.º 173/2020, e na forma anual para o tempo de serviço posterior a essa vigência, podendo-se computar também os anuênios completados durante a suspensão, com efeitos financeiros a partir de março de 2022.

VII – É obrigatória a retenção da contribuição previdenciária sobre as verbas retroativas reconhecidas (quinquênios), em respeito ao princípio constitucional contributivo (art. 40, *caput*, da Constituição da República).

Após o trânsito em julgado, remeter os autos **à Escola de Gestão Pública** para numeração e publicação do presente Prejulgado, nos termos dos arts. 413, § 1º, e 175-D, § 2º, II, do Regimento Interno[7], e demais registros pertinentes no âmbito de suas competências regimentais, e, na sequência, à **Diretoria de Protocolo** para encerramento e arquivamento dos autos, nos moldes do art. 398 do Regimento Interno[8].

VISTOS, relatados e discutidos,

---

[7] **Art. 413.** Somente pela maioria absoluta da totalidade dos Conselheiros poderá o Tribunal estabelecer, reformar ou renovar prejulgados, nos termos do art. 115, da Lei Complementar nº 113/2005.
§ 1º Os prejulgados serão numerados e publicados no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, fazendo-se as remissões necessárias à identificação do processo em que se originou, mencionando inclusive o respectivo número do acórdão, cabendo esta atribuição à Escola de Gestão Pública.
Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência.
§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:
II - organizar a jurisprudência no âmbito do Tribunal, procedendo à indexação, inclusive dos atos normativos;

[8] **Art. 398.** Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.

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

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, por maioria absoluta, em:

Aprovar o Prejulgado, fixando o seguinte entendimento:

I – A vigência do art. 93 da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais em sua redação original estende-se até sua efetiva alteração pela Lei 2.564/2022 em março de 2.022, devendo, obrigatoriamente, ser observado o disposto no artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020;

II - Nos termos do art. 93, caput e seu § 4º da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação que lhe deu a Lei 2.564/2022, a aquisição do direito ao Adicional por Tempo de Serviço na forma anual é permitida apenas a partir de março de 2.022, data de sua vigência, quer para servidores ativos, quer para inativos;

III – Antes da vigência do art. 93 da Lei 1.224/2011 do Município de Pinhais, com a redação que lhe deu a Lei 2.564/2022, os servidores efetivos, ativos e inativos, têm direito a computar os quinquênios que completaram até sua vigência, e que não foram computados em razão da suspensão prevista no art. 10 da Lei 1.784/2.017, tendo direito ao cômputo de anuênios que completarem a cada ano de tempo de serviço a partir de março de 2.022;

IV – O cômputo retroativo do adicional por tempo de serviço, previsto no § 1º do art. 1º da Lei 2.564/2022 refere-se ao cômputo de quinquênios, não havendo direito ao cômputo de anuênios antes da vigência da Lei 2.564/2022, quer para servidores efetivos ativos, quer para inativos;

V – Os servidores que se inativaram antes de março de 2.022 não fazem jus ao cômputo de anuênios, mas fazem jus ao cômputo de quinquênios, observada a vedação à contagem do adicional por tempo de serviço fixada no art. 8º, incisos I, VI, VII e IX da Lei Complementar nº 173/2020, compreendendo o

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

período de 28/05/2020 a 31/12/2021, exceto para servidores da área de saúde e segurança pública, por força da Lei Complementar nº 191/2022.

VI – O direito à paridade alcança tão somente servidores efetivos, quando regularmente observados os preceitos do Prejulgado 28, sendo aplicável apenas aos que ingressaram por meio de concurso para cargo público, não incidindo o instituto da paridade àqueles que eram detentores de emprego público ao tempo da edição das Emendas Constitucional nº 41 de 2003 e Emenda Constitucional nº 47 de 2005; sendo assegurado aos titulares de cargo efetivo a aplicação do art. 93 da Lei 1.224/2011, que trata do Adicional por Tempo de Serviço, na forma quinquenal, para o serviço prestado nos períodos anteriores à vigência da Lei 2.564/2022, observado o artigo 8º da Lei Complementar nº 173/2020, e na forma anual para o serviço prestado nos períodos posteriores à vigência da Lei 2.564/2022, qual seja, março de 2.022;

VII – É obrigatória a retenção da contribuição previdenciária sobre as verbas retroativas reconhecidas (quinquênios), em respeito ao princípio constitucional contributivo (art. 40, caput da CF/88).

Encaminhar, após o trânsito em julgado, à Escola de Gestão Pública para a numeração e publicação do Prejulgado, conforme disposto nos arts. 413, § 1º, e 175-D, § 2º, II, do Regimento Interno, além de outros registros pertinentes dentro de suas competências regimentais;

Determinar o encerramento do processo e a remessa à Diretoria de Protocolo para arquivamento, conforme estabelecido no art. 398 do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (voto vencedor), IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Os Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido) e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, apresentaram voto pela possibilidade de cômputo para fins de aquisição de anuênios o período suspenso por lei.

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

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 19 de novembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 22.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

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