



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

I - Reconhecer a inconstitucionalidade do §4º do art. 12, da Lei Municipal de Palotina nº 1861/2004, por violação aos arts. 24, XII, e §1º, 40, parágrafos 3º e 7º, I e II, ambos da Constituição da República, reproduzidos no art. 35, parágrafos 3º e 7º da Constituição Estadual do Paraná, art. 6º da EC nº 41/2003 e no art. 3º da EC nº 47/2005 e art. 1º da Lei nº 10.887/2004, determinando o afastamento de sua aplicação no processo originário e em casos análogos submetidos a Corte, conforme disposição contida no artigo 408, § 4º, do Regimento Interno desta Casa;

II - Encaminhar, após o trânsito em julgado desta decisão, representação à Procuradoria Geral de Justiça, para efeito do que determina o art. 409 do Regimento Interno.

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: dispositivo de Lei Municipal que prevê contribuição, por período de dois anos, para que o adicional de graduação e a modificação de nível integre a base de cálculo de benefícios previdenciários. Violação ao disposto nos arts. 24, XII, e §1º, 40, §ºs 3º e 7º, I e II, ambos da Constituição da República.

Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

Protocolo: 157885/16.

Decisão: Acórdão nº 2123/17 - Tribunal Pleno.

Sessão: Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 15 de 11/05/2017.

Publicação: DETC nº 1596 de 19/05/2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROCESSO Nº: 157885/16
ASSUNTO: INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE
ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: MUNICÍPIO DE PALOTINA
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2123/17 - Tribunal Pleno

EMENTA: Incidente de Inconstitucionalidade. Dispositivo de Lei Municipal contido no §4º do art. 12 da Lei nº 1861/2004 que prevê contribuição, por período de dois anos, para que o adicional de graduação e a modificação de nível integre a base de cálculo de benefícios previdenciários. Violação ao disposto nos arts. 24, XII, e §1º, 40, §ºs 3º e 7º, I e II, ambos da Constituição da República, reproduzidos pelo art. 35, §ºs 3º e 7º da Constituição Estadual do Paraná, art. 6º da EC nº 41/2003 e no art. 3º da EC nº47/2005 e art. 1º da Lei nº 10.887/2004. Determinação de afastamento de sua aplicação no processo originário e em casos análogos submetidos a Corte e representação à Procuradoria Geral de Justiça.

1. Trata-se de incidente de inconstitucionalidade instaurado a partir de proposta do Conselheiro DURVAL AMARAL, nos autos nº 1139919/14, com o objetivo de discutir a (in) constitucionalidade do art. 12, §4º da Lei Municipal de Palotina sob nº 1861/2004, que prevê a contribuição por, no mínimo, dois anos sobre o adicional de graduação e sobre a modificação do nível da carreira, para que integrem a base de cálculo de benefícios previdenciários. Tal dispositivo estaria ferindo o disposto no art. 6º, da Emenda Constitucional nº 41/03, que garante a percepção de proventos integrais com base na última remuneração.

Inicialmente, foi determinada a intimação do Município de Palotina para que se manifestasse sobre a constitucionalidade da lei objurgada.

Em resposta, o Município de Palotina apresentou manifestação acostada nas peças nº 13/17, na qual sustentou a constitucionalidade do dispositivo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

legal questionado, em razão da observância do princípio da contributividade, visando à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, indicando que em aposentadorias recentes os servidores teriam sido beneficiados com progressões funcionais meses antes da concessão das respectivas aposentadorias.

Ainda, afirmou a inexistência de ofensa ao art. 6º da EC nº 41/2003, pois, no seu entendimento, a citada norma constitucional não garante a aposentadoria pela última remuneração, mas sim “a totalidade da remuneração do servidor no cargo”.

Sustentou, ao final, que a legislação do Paraná, Lei 12.398/1998, art. 54, §4º, previu a carência mínima de cinco anos de contribuição para incorporação de qualquer benefício previdenciário.

Em seu pedido, requereu o reconhecimento da constitucionalidade da legislação municipal questionada, com o conseqüente registro das admissões baseadas na referida lei, e, alternativamente, fosse oportunizado prazo ao Fundo de Aposentadorias e Pensões e a Administração Municipal para que retificassem os atos, para não resultar em prejuízo de negativa de registro.

Ainda, em complementação em atendimento ao pedido formulado pela Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal no Parecer nº 10662/16, o Município de Palotina apresentou na peça nº 22 a íntegra da legislação em discussão.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal emitiu Parecer nº 630/17, peça nº 25, em que concluiu que o Município, ao exigir a contribuição por tempo mínimo sobre verbas permanentes, quis conferir caráter transitório a estas verbas, o que não encontra respaldo legal.

Além disso, aquela Coordenadoria demonstrou que a exigência prevista no citado dispositivo legal inova a ordem jurídica, criando um *requisito de esforço contributivo superior ao previsto na regra constitucional* fixada no artigo 6º da EC nº 41/2003, contrariando, inclusive, o disposto no art. 2º, IX da Orientação Normativa do Ministério da Previdência Social nº 02/209. Saliou, inclusive, que mesmo raciocínio pode ser aplicado às aposentadorias concedidas com fundamento no artigo 3º da EC nº 47 e às outras aposentadorias com proventos integrais, com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

base na última remuneração do cargo efetivo, previstas nas regras de transição ou mesmo na redação original do texto constitucional.

Quanto à citação da legislação estadual, reforça a unidade técnica que não tem conhecimento de que sua aplicação tenha resultado em redução do vencimento básico ou verba permanente para o cálculo dos proventos.

Assim, opinou pelo reconhecimento da inconstitucionalidade do §4º do artigo 12 da Lei Municipal 1861/2004.

Na mesma esteira o Ministério Público de Contas manifestou-se mediante Parecer nº 2718/17, acostado na peça nº 26, pelo reconhecimento da inconstitucionalidade do dispositivo da lei municipal, propondo, ainda, representação à Procuradoria Geral da República para viabilizar o exercício do controle concentrado da norma pelo Supremo Tribunal Federal.

Em síntese, acompanhou a unidade técnica no apontamento quanto à citada norma ter inovado a ordem constitucional, ao exigir do segurado período adicional de contribuição para a obtenção de efeito já assegurado às aposentadorias integrais. Ainda assim, acrescentou:

(...) que a restrição constante da norma impugnada não atinge somente as aposentadorias integrais, senão modifica a própria metodologia de cálculo dos proventos pela média – o que desafia o art. 40, § 3º da Constituição, regulamentado pelo art. 1º da Lei nº 10.887/2004.

Com efeito, ao se vedar a inclusão de tais verbas permanentes (sobre as quais houve contribuição) no cálculo dos proventos, conforma-se metodologia distinta da prevista na legislação nacional, que estabelece a “média aritmética das maiores remunerações (...) correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo”.

Ora, se na hipótese de cálculo pela média não se vier a contemplar valores sobre os quais houve exação previdenciária (como, afinal, permite a interpretação da norma municipal), seguramente a metodologia estará corrompida, ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

deixar de abranger todo o período contributivo para apuração das maiores remunerações. Com isso, igualmente, instituiu-se requisito mais gravoso que o disciplinado na legislação nacional, por expressa deferência constitucional.

Como bem expôs o segmento técnico, tal previsão, além de não trazer impactos significativos ao equilíbrio atuarial do regime – na medida em que o cálculo atuarial deverá, naturalmente, considerar o impacto das progressões na carreira e das demais vantagens pessoais permanentes para equacionar o montante a ser investido na formação das reservas – possibilitaria, em tese, que o servidor que deixasse de incorporar os valores sobre os quais contribuiu reclamasse, administrativa ou judicialmente, a repetição do indébito, o que comprometeria as finanças municipais.

É o relatório.

2. Conforme acima relatado, a questão central destes autos é a verificação da constitucionalidade de dispositivo da lei municipal de Palotina nº 1861/2004, §4º do art. 12, que exige contribuição mínima para que verbas permanentes sejam incorporadas à remuneração para fins de benefícios previdenciários.

A fim de melhor elucidar a questão passo a transcrever o dispositivo em discussão:

Art. 12. Considera-se base de cálculo das contribuições o valor constituído pelo vencimento ou subsídio de cargo efetivo, acrescido do adicional de tempo de serviço e adicional de graduação. As demais vantagens percebidas pelo servidor não serão utilizadas para base de cálculo das contribuições.

(...)

§4º - Não integrará a base de cálculo para efeito de concessão de benefícios previdenciários o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adicional de graduação de que trata o artigo 85 da Lei Complementar 01/1992 e a modificação de nível de que trata o artigo 7º e suas alterações da Lei Complementar 019/1996, quando concedidos a menos de 2 (dois) anos do início do benefício. (Parágrafo 4º acrescentado pela lei 2.428/2009) (destaques nossos)

A municipalidade em seu arrazoado defendeu a constitucionalidade do dispositivo legal supramencionado afirmando estar amparado no princípio da contributividade e da necessidade de se preservar o equilíbrio financeiro e atuarial previsto no artigo 201 da Constituição da República, asseverando inoccorrência de violação ao artigo 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003, porque tal dispositivo deve ser lido como "... totalidade da remuneração de contribuição do servidor no cargo".

Ao analisar a questão, tanto a unidade técnica quanto o Ministério Público de Contas perfilharam o entendimento contrário ao sustentado pelo Município de Palotina, uma vez que tanto o adicional de graduação quanto a mudança de nível (progressão) são verbas permanentes, que integram os vencimentos do servidor, conforme exposto no *Caput*, do artigo 12 da referida lei municipal, não podendo, portanto, serem excluídas do valor da remuneração.

Conforme bem pontuado, as verbas acima mencionadas que compõem o vencimento do servidor para fins de incidência de contribuição previdenciária não comportam, portanto, restrições temporais para sua incorporação aos proventos de aposentadoria ou mesmo benefício de pensão.

A justificativa apresentada de que tal carência seja necessária para preservar o equilíbrio financeiro e atuarial foi rebatida pela Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal e pelo Ministério Público de Contas, quando afirmam que *o cálculo atuarial deverá, naturalmente, considerar o impacto das progressões na carreira e demais vantagens pessoais permanentes para equacionar o montante a ser investido na formação das reservas.*

Dessa forma, ao exigir tempo de contribuição mínimo para que o segurado tenha direito à incorporação de seu adicional de titulação ou mesmo de sua progressão de nível, além de deturpar o conceito de última remuneração



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prevista nas regras do artigo 6º da EC nº 41/2003 e no art. 3º da EC nº47/2005, inova a ordem jurídica constitucional, exigindo “requisito de esforço contributivo superior ao previsto na regra”.

Não obstante isso, o Ministério Público de Contas bem salientou que a citada norma municipal não só viola o conceito de última remuneração acima descrito, como também distorce o cálculo da média das 80% das maiores remunerações, regulamentado pelo art. 1º da Lei 10.887/2004, utilizado nas aposentadorias proporcionais.

Acrescente-se, inclusive, que, como a norma encontra-se posta, essa vedação se aplicaria, inclusive, em casos de concessões de pensões, que passam, pela sua natureza e especificidade, ao largo da discussão sobre o princípio da contributividade, em ofensa ao que dispõe o artigo 40, §7º, I e II¹, da Constituição da República.

Por essas razões, mostra-se frágil e contraditório o argumento de defesa de que o citado comando legal visa preservar o equilíbrio financeiro e atuarial ou mesmo prestigia o princípio da contributividade, já que nas três hipóteses acima elencadas, a justificativa não procede.

Destaca-se, portanto, que o dispositivo da lei municipal viola o conceito de remuneração contido no artigo 40, §3º da Constituição da República, abaixo transcrito, pois desconsidera valores que compuseram a base de cálculo para as contribuições do servidor:

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de

¹ Art. 40. (...)

§ 7º Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual: (Redação da EC 41/2003)

I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou (Incluído pela EC 41/2003)

II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito. (Incluído pela EC 41/2003)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. (Redação da EC 41/2003) (destaques nossos)

Reforçando este entendimento o Supremo Tribunal Federal já se manifestou expressamente quanto ao direito de cômputo de promoções para fins de cálculo de proventos, uma vez que inerente ao cargo efetivamente ocupado pelo servidor:

(...) reconhece-se o direito aos proventos referentes à promoção por acesso, mesmo em período posterior à aposentadoria, uma vez que a servidora não foi promovida a cargo diverso daquele que já exercia efetivamente; não se aplicando ao presente caso o prazo de cinco anos de efetivo exercício no cargo para o cálculo dos proventos de aposentadoria, nos termos do art. 40, § 1º, III, da CF. ([AI 768.536 AgR](#), voto do rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-11-2010, 2ª T, *DJEde* 30-11-2010.] = [AI 824.964 AgR](#), rel. min. Carmen Lúcia, j. 8-2-2011, 1ª T, *DJE* de 3-3-2011)

Sobre a necessidade de observância das normas gerais editadas pela União, vale repisar o texto constitucional quando estabelece a competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar em matéria de direito previdenciário (art. 24, XII, e §1º, da CR).

Assim, conforme destacado por Eduardo Rocha Dias²:

A competência legislativa na previdência social do Regime Próprio fica assim estabelecida: **a União Federal concentra o poder de estabelecer as normas gerais naqueles temas que demandam tratamento padronizado, principalmente na regulamentação do art. 40 da Constituição Federal.** Caberá às pessoas políticas da Federação, observadas as normas constitucionais e as normas gerais editadas pela União Federal, legislar sobre Regime Próprio da Previdência Social dos seus servidores ocupantes

² DIAS, Eduardo Rocha; MACÊDO, José Leandro Monteiro de. **Curso de direito previdenciário**. 2.ed. São Paulo: Editora Método. 2010, p. 55.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de cargo efetivo, por lei específica da cada ente federativo.
(destaques nossos)

Neste sentido já se manifestou o Supremo Tribunal Federal:

Já assentou o Tribunal (MS 23047-MC, Pertence), que no novo art. 40 e seus parágrafos da Constituição (cf. EC 20/98), nela, pouco inovou “sob a perspectiva da Federação, a explicitação de que **aos servidores efetivos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, “é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial”**, assim como as normas relativas às respectivas aposentadorias e pensões, objeto dos seus numerosos parágrafos: afinal, toda a disciplina constitucional originária do regime de servidores públicos – inclusive a do seu regime previdenciário – já abrangia os **três níveis da organização federativa, impondo-se à observância de todas as unidades federadas, ainda quando** – com base do art. 149, parág. único – que a proposta não altera – organizam sistema previdenciário próprio para os seus servidores: análise da evolução do tema, do texto constitucional de 1988, passando pela EC 3/93, até a recente reforma previdenciária (STF,ADI 2024/DF, Rel. Sepúlveda Pertence, jul. 3.5.2007, DJ 22.6.2007) (destaques nossos).

Já se firmou na jurisprudência desta Corte que, entre os princípios de **observância obrigatória pela Constituição e pelas leis dos Estados-membros, se encontram os contidos no art. 40 da Carta Magna Federal** (assim, nas [ADI 101](#), [ADI 178](#) e [ADI 755](#)). [[ADI 369](#), rel. min. Moreira Alves, j. 9-12-1998, P, DJ de 12-3-1999.] = [ADI 4.698 MC](#), rel. min. Joaquim Barbosa, j. 1º-12-2011, P, DJE de 25-4-2012 (destaques nossos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, em relação ao dispositivo da lei estadual citado, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal menciona que não verificou em processos do Parana Previdência a aplicação da citada norma, o que se soma ao fato de não ser este o expediente a discutir a constitucionalidade daquela norma.

Assim, acompanhando os opinativos da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal (peça 25) e do Ministério Público de Contas (peça 26), deve ser reconhecida a inconstitucionalidade do §4º do art. 12 da Lei Municipal de Palotina nº 1861/2004, por violação aos arts. 24, XII, e §1º, 40, parágrafos 3º e 7º, I e II, ambos da Constituição da República, reproduzidos no art. 35, parágrafos 3º e 7º da Constituição Estadual do Paraná, art. 6º da EC nº 41/2003 e no art. 3º da EC nº 47/2005 e art. 1º da Lei nº 10.887/2004, determinando-se, por consequência, o afastamento de sua aplicação no processo originário e em casos análogos submetidos a Corte, conforme disposição contida no artigo 408, § 4º, do Regimento Interno desta Casa.

Outrossim, transitada em julgado esta decisão denegatória da aplicação do referido dispositivo legal municipal, esta Corte deverá representar a sua inconstitucionalidade à Procuradoria Geral de Justiça para a adoção das medidas legais pertinentes, conforme determina o art. 409, do mesmo Regimento, face ao sedimentado entendimento da excelsa Suprema Corte de que o nosso sistema constitucional não admite o controle concentrado de lei ou ato normativo municipal frente à Carta Federal, mas somente o controle, em abstrato, de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição Estadual, ainda que tenha reproduzido dispositivo constitucional federal de observância obrigatória³.

Por fim, com relação ao pedido alternativo do Fundo de Aposentadorias e Pensões e a Administração Municipal, pela retificação dos autos, para não resultar em prejuízo de negativa de registro, tal correção deverá ser feita

³ “Reclamação com fundamento na preservação da competência do Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta perante Tribunal de Justiça, na qual se impugna Lei Municipal, sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados. Eficácia jurídica desses dispositivos constitucionais estaduais. Jurisdição constitucional dos Estados-membros. Admissão da propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com possibilidade de recurso extraordinário, se a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta. Reclamação conhecida, mas julgada improcedente”. (Rcl. 383, Relator Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJU 21.5.1993, pg. 9765, RTJ nº 147-02, pg. 404 - Destacou-se).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nos respectivos autos, a critério do relator, não se tratando de matéria que possa ser apreciada no presente incidente, de cunho genérico e efeito normativo.

3. Face ao exposto **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno:

a) reconheça a **inconstitucionalidade do §4º do art. 12 da Lei Municipal de Palotina nº 1861/2004**, por violação aos arts. 24, XII, e §1º, 40, parágrafos 3º e 7º, I e II, ambos da Constituição da República, reproduzidos no art. 35, parágrafos 3º e 7º da Constituição Estadual do Paraná, art. 6º da EC nº 41/2003 e no art. 3º da EC nº47/2005 e art. 1º da Lei nº 10.887/2004, determinando o afastamento de sua aplicação no processo originário e em casos análogos submetidos a Corte, conforme disposição contida no artigo 408, § 4º, do Regimento Interno desta Casa;

b) Após o trânsito em julgado desta decisão, seja encaminhada representação à Procuradoria Geral de Justiça, para efeito do que determina o art. 409 do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

1) Reconhecer a **inconstitucionalidade do §4º do art. 12, da Lei Municipal de Palotina nº 1861/2004**, por violação aos arts. 24, XII, e §1º, 40, parágrafos 3º e 7º, I e II, ambos da Constituição da República, reproduzidos no art. 35, parágrafos 3º e 7º da Constituição Estadual do Paraná, art. 6º da EC nº 41/2003 e no art. 3º da EC nº47/2005 e art. 1º da Lei nº 10.887/2004, determinando o afastamento de sua aplicação no processo originário e em casos análogos submetidos a Corte, conforme disposição contida no artigo 408, § 4º, do Regimento Interno desta Casa;

2) Encaminhar, após o trânsito em julgado desta decisão, representação à Procuradoria Geral de Justiça, para efeito do que determina o art. 409 do Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 11 de maio de 2017 - Sessão nº 15.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Presidente