



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

I - Reconhecer neste incidente a inconstitucionalidade do artigo 23, § 3º, da Lei Municipal n.º 148/2006, de Sarandi, em razão da violação aos preceitos contidos no artigo 24, XII e artigo 40, caput, § 1º, inciso I, §§ 3º e 10º, da Constituição Federal, 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 representação às Procuradorias Geral da República e da Justiça para a adoção das medidas legais pertinentes no âmbito de suas atuações.

**Órgão Colegiado de Origem:** Tribunal Pleno.

**Assunto:** aposentadoria por invalidez com proventos mínimos, independentemente do tempo de contribuição.

**Relator:** Conselheiro Durval Amaral.

**Protocolo:** 320145/13.

**Decisão:** Acórdão nº 1119/14 - Tribunal Pleno.

**Sessão:** Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 9 de 20/03/2014.

**Publicação:** DETC nº 864 de 17/04/2014.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROCESSO Nº: 320145/13  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SARANDI  
INTERESSADO: APARECIDO FARIAS SPADA  
ASSUNTO: INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE  
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL AMARAL

### ACÓRDÃO Nº 1119/14 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Incidente de inconstitucionalidade. Artigo 23, § 3º, da Lei Municipal nº 148/06 de Sarandi. Previsão de concessão de aposentadoria por invalidez proporcional com proventos mínimos independentemente do tempo de contribuição. Ofensa ao princípio da contributividade previdenciária. Violação do artigo 24, XII e artigo 40, caput, § 1º, inciso I, §§ 3º e 10º, da Constituição Federal. Reconhecimento e afastamento de sua aplicação no processo originário e em casos análogos submetidos a Corte. Inteligência do art. 408, § 5º, do Regimento Interno. Representação às Procuradorias Geral da República e da Justiça.

### RELATÓRIO

Trata-se de incidente de inconstitucionalidade instaurado pelo Plenário desta Corte para verificação da validade normativa do artigo 23, § 3º, da Lei Municipal n.º 148/2006 do Município de Sarandi, que instituiu proventos de aposentadoria com remuneração mínima de 90% da contribuição do servidor segurado em caso de aposentadoria proporcional por invalidez permanente, independentemente do tempo de contribuição.

Referida disposição legal possui a seguinte redação:

*“Art. 23..*

*§ 3º. Os proventos da aposentadoria por invalidez, calculados de modo proporcional, não poderão ser inferiores a 90% (noventa por cento) do valor da remuneração de contribuição do segurado.”*

A arguição de inconstitucionalidade foi efetuada pelo Ministério Público de Contas no processo n.º 636.463/11, em que se analisa a legalidade do



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ato que concedeu a inativação por invalidez a servidora daquele Município, tendo a 1ª Câmara desta Corte decidido pelo encaminhamento da matéria à deliberação plenária, em cuja sessão, realizada em 25/04/13, houve a designação deste Conselheiro para a relatoria do incidente (Peça 8).

Por despacho desta Relatoria (Peça 2), foi determinada a formalização apartada do incidente e a devolução dos autos originais ao ilustre Relator do processo de aposentadoria para determinar o seu sobrestamento.

Manifestando-se no feito, a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal opinou pelo reconhecimento da inconstitucionalidade da referida previsão legal por ofensa ao artigo 24, XII e artigo 40, *caput*, § 1º, inciso I, §§ 3º e 10º, da Constituição Federal, recomendando o afastamento de sua aplicação na apreciação dos casos de aposentadoria por invalidez com proventos proporcionais daquele Município submetidos a registro nesta Corte e o encaminhamento de representação à Procuradoria Geral da Justiça para a adoção das medidas legais pertinentes, conforme Parecer n.º 11283/13 (Peça 13).

O Ministério Público de Contas, acompanhando a manifestação da Unidade Técnica, opina pelo reconhecimento e declaração incidental da inconstitucionalidade da citada norma, recomendando, no entanto, o encaminhamento do expediente à Procuradoria Geral da República para a adoção das medidas cabíveis por entender que (i) a norma impugnada se funda no texto do art. 56, § 1º, III, da Orientação Normativa MPS /SPS 02/2009<sup>1</sup>, cuja declaração de inconstitucionalidade cabe tão somente ao Supremo Tribunal Federal e (ii) por

---

<sup>1</sup> “Art. 56. O servidor que apresentar incapacidade permanente para o trabalho, conforme definido em laudo médico pericial, será aposentado por invalidez, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, hipóteses em que os proventos serão integrais, observado quanto ao seu cálculo, o disposto no art. 61.

**§ 1º Lei do respectivo ente regulamentará o benefício de aposentadoria por invalidez, devendo disciplinar:**

I - a definição do rol de doenças;

II - o conceito de acidente em serviço;

**III - a garantia de percentual mínimo para valor inicial dos proventos, quando proporcionais ao tempo de contribuição;”** (destacou-se).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

violação direta de preceitos normativos da Constituição Federal, cujo controle é privativo daquela excelsa Suprema Corte, conforme Parecer n.º 15992/13 (Peça 15).

É, no que importa, o relatório.

### VOTO

Assiste razão às manifestações precedentes, que opinam pelo reconhecimento da inconstitucionalidade do disposto legal invocado.

Realmente. O artigo 23, § 3º, da Lei Municipal n.º 148/2006 do Município de Sarandi, ao assegurar o pagamento da remuneração mínima de 90% da contribuição do servidor segurado em caso de aposentadoria proporcional por invalidez permanente, independentemente do tempo de contribuição, ofende ao princípio constitucional da contributividade previdenciária, instituído pela Emenda n.º 20/98 e dá ensejo à contagem de tempo de contribuição ficto, que é igualmente vedada pela Lei Maior.

A Emenda Constitucional n.º 41/2003, reafirmando expressamente a vigência desse princípio da contributividade, assegurou aos servidores a participação em regime de previdência de caráter contributivo e solidário e determinou que os proventos de aposentadoria fossem calculados de acordo com as hipóteses contempladas em seu artigo 40, § 1º<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> “**Art. 40.** Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo”.

**§ 1º** Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei”.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Especificamente quanto à inativação por **invalidez permanente comum, não decorrente** de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, que é a hipótese que interessa para a análise do presente caso, a Lei Maior ordenou que os proventos fossem calculados proporcionalmente ao tempo de contribuição, assegurando-se a percepção do salário mínimo, se de valor inferior.

Isto porque o legislador constitucional, sopesando o princípio contributivo e a dignidade do servidor, já levou em consideração “os casos em que a situação do servidor inválido aconselha a manutenção do seu padrão de vida, com concessão de proventos integrais, **dos casos em que, apesar de estar inválido permanentemente para o trabalho, seus proventos devem ser calculados com observância do princípio contributivo**”, mantendo a diferenciação entre situações consideradas graves e relevantes daquelas que não possuem essas características, conforme foi bem apontado pela DICAP (fls. 03 – Peça 13).

E esta regra e as demais constantes do citado artigo 40 são de observância obrigatória por todos os entes da Federação, conforme previsto no próprio dispositivo constitucional invocado e assentado no Supremo Tribunal Federal<sup>3</sup>, não podendo o legislador ordinário contrariá-las.

Logo, não há como se deixar de reconhecer a inconstitucionalidade do malsinado dispositivo legal por ofensa direta ao comando insculpido no citado artigo 40, § 1º, inciso I, da Constituição Federal.

Mas não é só. O indigitado dispositivo legal ofende, igualmente, a disposição contida no artigo 24, inciso II, da Carta Federal, que estabelece a competência concorrente da União, dos Estados e Municípios para legislar sobre previdência social, cabendo à União instituir normas gerais, que devem ser seguidas pelos demais entes.

---

<sup>3</sup> “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, julgamento em 9-12-1998, Plenário, DJ 12-3-1998). No mesmo sentido: ADI 4698-MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento 1-12-2011, Plenário, DJE de 25-4-2012.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pois bem. Regulamentando o mencionado princípio contributivo instituído pela Carta Magna, que objetiva a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, foi editada a Lei n.º 10.887/04, de caráter geral, cujas disposições, repita-se, aplicam-se a todos os entes federativos, conforme se extrai, inclusive, da disposição contida no seu artigo art. 1<sup>o</sup>4.

E no mesmo artigo 1<sup>o</sup> e parágrafos, especialmente no § 5<sup>o</sup>5 estabeleceu, expressamente, os critérios e os limites de cálculo dos benefícios, não podendo a lei municipal, evidentemente, dispor de modo diverso com a formulação de outros parâmetros, sem ofensa ao citado dispositivo constitucional.

Nesse mesmo contexto, o inquinado dispositivo legal municipal afronta, igualmente, o disposto no § 3<sup>o</sup>, do mesmo artigo 40, da Lei Maior<sup>6</sup>, por desatenção aos mencionados princípios da contributividade e da proporcionalidade, bem como o disposto no seu parágrafo 10<sup>7</sup>, pois, ao assegurar proventos de valor superior à proporcionalidade resultante do tempo de contribuição, configura contagem de tempo de contribuição fictício, expressamente vedada.

---

<sup>4</sup> “Art. 1<sup>o</sup> No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo **de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no [§ 3<sup>o</sup> do art. 40 da Constituição Federal](#) e no [art. 2<sup>o</sup> da Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 41, de 19 de dezembro de 2003](#), será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.” (Destacou-se).

<sup>5</sup> “§ 5<sup>o</sup> Os proventos, calculados de acordo com o *caput* deste artigo, por ocasião de sua concessão, **não poderão ser inferiores ao valor do salário-mínimo nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria**”. (Destacou-se)

<sup>6</sup> “§ 3<sup>o</sup> 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 que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.”

<sup>7</sup> “§ 10 A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício.”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por último, e não menos relevante, há que se registrar que a Constituição Federal estabelece o salário mínimo como parâmetro para atendimento das necessidades básicas de qualquer cidadão (art. 7º, IV<sup>8</sup>), extensivo aos titulares de cargos públicos, por força do comando contido no artigo 39, § 3º, cujo benefício, neste aspecto, foi adotado, igualmente, pelo legislador constitucional como piso para benefícios previdenciários do Regime Geral (art. 201, § 2º) e para assistência aos necessitados (art. 203, V), não havendo como se *“advogar a validade de norma municipal que estabeleça limite inferior diverso para qualquer prestação de natureza previdenciária, mormente porque, em se tratando de inativação compulsória resultante da incapacidade laboral, não se poderia dispensar tratamento mais benéfico àqueles que, por pressuposto fundamental, seriam dela destituídos e gozariam de benefício de natureza assistencial”*, conforme foi bem ponderado pelo Ministério Público de Contas (fls. 09 – Peça 15).

Enfim, por tudo o quanto restou demonstrado, revela-se absolutamente inconstitucional o conteúdo normativo contido no malsinado artigo 23, § 3º, da Lei Municipal n.º 148/2006 de Sarandi, devendo a sua aplicação ser afastada na apreciação do processo originário e demais casos análogos submetidos à apreciação desta Corte, na forma do que estatui o artigo 408, § 5º, do Regimento Interno.

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 artigo 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 obrigatória:**

---

<sup>8</sup> - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*“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)<sup>9</sup>*

Do mesmo modo, deverá representar à Procuradoria Geral da República a eventual inconstitucionalidade do conteúdo normativo do artigo 56, § 1º, III, da Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009, no qual pareceu se fundamentar a malsinada disposição legal municipal, cujo controle abstrato, por ser federal, transcende a competência da Corte de Justiça Estadual, conforme foi observado pelo Ministério Público de Contas.

Assim, acompanhando os opinativos da DICAP (Peça 13) e do Ministério Público de Contas (Peça 15), **VOTO** no sentido de reconhecer neste incidente a **inconstitucionalidade** do artigo 23, § 3º, da Lei Municipal nº 148/2006 de Sarandi em razão da violação aos preceitos contidos no artigo 24, XII e artigo 40, *caput*, § 1º, inciso I, §§ 3º e 10º, da Constituição Federal, 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 e o encaminhamento de representação às Procuradorias Geral da República e da Justiça para a adoção das medidas legais pertinentes no âmbito de suas atuações.

---

<sup>9</sup> No mesmo sentido – Rcl. 337, Relator Min. PAULO BROSSARD, Tribunal Pleno, DJ 19-12-1994, pg. 35178 e Rcl. 9.973, Relator Min. Luiz Fux, Dec. Mon., DJE nº 44 de 06/03/13).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE,**

### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro DURVAL AMARAL, por maioria qualificada em:

I - Reconhecer neste incidente a **inconstitucionalidade** do artigo 23, § 3º, da Lei Municipal n.º 148/2006, de Sarandi, em razão da violação aos preceitos contidos no artigo 24, XII e artigo 40, *caput*, § 1º, inciso I, §§ 3º e 10º, da Constituição Federal, 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 representação às Procuradorias Geral da República e da Justiça para a adoção das medidas legais pertinentes no âmbito de suas atuações.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, IVAN LELIS BONILHA e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES. (voto vencedor)

O Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA, votou no sentido de o Tribunal, neste incidente, considere constitucional a norma do Município de Sarandi que, para as aposentadorias por invalidez, fixa o piso de 90% da remuneração de contribuição do segurado. (voto vencido – declaração de voto anexa)

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 20 de março de 2014 – Sessão nº 9.

**DURVAL AMARAL**  
Conselheiro Relator

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**  
Presidente



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### DECLARAÇÃO DE VOTO DO AUDITOR SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

Cumprimento o ilustre Relator pelo bem elaborado voto que acaba de apresentar. Permito-me, contudo, em brevíssimas considerações, apresentar outro ponto de vista.

A norma cuja constitucionalidade se questiona é um dispositivo de lei do Município de Sarandi que estabelece um piso para os proventos de aposentadoria por invalidez. E o fixa em 90% da remuneração de contribuição do segurado.

**O voto do Relator, ao realçar o princípio contributivo, sem dúvida, reflete a preocupação de todos nós com o equilíbrio econômico-financeiro dos fundos previdenciários dos servidores.**

Contudo, é preciso lembrar que a Constituição da República estabelece que o sistema previdenciário do servidor é contributivo, **mas é também solidário**! O caráter solidário existe para que quem não tenha contribuído possa, pela solidariedade, receber o benefício. Não fosse assim, os aposentados por invalidez em razão de moléstia grave não receberiam os proventos correspondentes à integralidade da remuneração (independentemente do período contributivo).

O que determina a Constituição em seu art. 40?

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de **caráter contributivo e solidário**, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, **observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial** e o disposto neste artigo.

Determina, portanto, o caráter contributivo e **solidário** do regime previdenciário público. E estabelece que devem ser observados **critérios que assegurem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema**. Ora, as alíquotas de contribuição fixadas pelo Município, conforme cálculos atuariais, podem assegurar o equilíbrio do fundo previdenciário, ainda que se assegure um piso para as aposentadorias por invalidez, **de modo que não se pode, de pronto, concluir-se pela inconstitucionalidade da norma.**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, sabemos que a doutrina e a jurisprudência caminham no sentido de assegurar a todas as aposentadorias por invalidez a remuneração integral. O que se deve verificar é se o servidor é ou não é inválido para o exercício de suas atribuições ou de atribuições assemelhadas. **A norma do Município de Sarandi, portanto, caminha nessa direção, reduzindo as disparidades entre os aposentados por uma moléstia que foi considerada grave e outra que não o foi por determinada junta médica.**

Com essas brevíssimas considerações, cumprimentando mais uma vez o bem elaborado estudo trazido pelo Relator, **voto no sentido de que o Tribunal, neste incidente, considere constitucional a norma do Município de Sarandi que, para as aposentadorias por invalidez, fixa o piso de 90% da remuneração de contribuição do segurado.**