



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 700025/23
ASSUNTO: INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE
ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: MUNICÍPIO DE CURITIBA, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
ADVOGADO / PROCURADOR
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 1545/26 - Tribunal Pleno

Incidente de Inconstitucionalidade. Lei do Município de Curitiba. Inclusão de verba transitória no cálculo dos proventos sem a devida contribuição previdenciária. Violação aos princípios constitucionais da contributividade e da solidariedade. Norma revogada, mas que ainda produz efeitos concretos. Possibilidade de apreciação de constitucionalidade de normas pelos Tribunais de Contas. Violação ao artigo 40 da Constituição Federal. Negativa de aplicação do art. 13, §3º, da Lei Municipal nº 14.526/2014. Afastamento dos efeitos concretos da norma. Representação ao Procurador-Geral de Justiça.

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

Trata o feito de incidente de inconstitucionalidade iniciado a partir de uma preliminar aprovada no Acórdão 1068/23 - da Segunda Câmara (autos 514992/21) que, ao examinar a inativação de uma servidora do Município de Curitiba, identificou a inclusão de uma verba transitória no cálculo dos proventos sem a devida contribuição previdenciária.

A proposta de instauração surgiu a partir de voto divergente proferido pelo Conselheiro Fabio de Souza Camargo em que sugeriu o encaminhamento do feito ao Tribunal Pleno para que este se pronunciasse sobre a inconstitucionalidade ou não do art. 13, §3º da Lei Municipal nº 14.526/14, acrescentado pela Lei nº 14.779/15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A solicitação foi acatada, e na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 34, realizada no dia 04 de outubro de 2023, foi designado Relator o Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares (peça 03).

O Município de Curitiba foi instado a se manifestar nos autos e, após dilação de prazo deferida, apresentou suas razões (peça 18). A defesa abordou, preliminarmente, o controle de constitucionalidade realizado pelos Tribunais de Contas, destacando que, segundo a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal (STF), esse controle abstrato não seria viável. No julgamento do Ag.Reg. no MS 25.888/DF, o STF condicionou o afastamento da aplicação de leis pelo Tribunal de Contas à existência de jurisprudência sobre a matéria. Enfatizou que, na ausência de uma declaração de inconstitucionalidade pelo Judiciário, as leis municipais mantêm a presunção de constitucionalidade e que a Administração Municipal teria autonomia para legislar sobre a remuneração de seus servidores.

Mencionou a perda de objeto do incidente, em razão de um pronunciamento anterior do Pleno do Tribunal de Contas e da revogação de parte da lei municipal em questão. Argumentou que, caso as preliminares fossem superadas, a constitucionalidade da Lei Municipal nº 14.526/2014 deveria ser ressaltada, uma vez que alteraria a remuneração dos servidores, garantindo a continuidade de gratificações a determinados servidores.

Detalhou as alterações feitas pela Lei nº 14.779/2015, que instituiu contribuições previdenciárias sobre gratificações e assegurou a incorporação proporcional destas nas aposentadorias. Defendeu que o equilíbrio financeiro do regime previdenciário municipal foi mantido, mesmo sem contribuições de alguns períodos, e que as prestações de contas do Instituto de Previdência do Município de Curitiba (IPMC) estariam regulares.

Concluiu não haver inconstitucionalidade na lei municipal em questão, propondo o arquivamento do incidente, e discutiu como a incorporação de verbas de natureza transitória tem sido feita de forma proporcional, preservando a legalidade e o equilíbrio financeiro do sistema previdenciário. Argumentou que problemas no equilíbrio atuarial geralmente decorrem de revisões salariais e não da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inclusão de gratificações nas aposentadorias. Assim, defendeu a constitucionalidade da lei e a adequação do regime previdenciário municipal.

A Coordenadoria de Atos de Pessoal (Instrução 275/25 – peça 20) analisou a atuação do Tribunal de Contas em relação ao controle de constitucionalidade, especialmente à luz do julgamento do Agravo Regimental no Mandado de Segurança 25.888/DF, de 22 de agosto de 2023, destacando, inicialmente, que o Supremo Tribunal Federal (STF) reafirmou a possibilidade de os Tribunais de Contas apreciarem a constitucionalidade de leis e atos do poder público, conforme estabelecido na Súmula 347.

Lembrou que a citada súmula permite que o Tribunal de Contas afaste normas cuja aplicação resulte em inconstitucionalidade, desde que isso seja imprescindível para o exercício do controle externo, não configurando um controle abstrato. Argumentou que a necessidade de jurisprudência do STF não deve ser um pré-requisito para que o Tribunal de Contas exerça essa função, pois isso poderia inviabilizar sua atuação fiscalizadora.

Reforçou a desnecessidade do incidente de constitucionalidade e a questão da perda de objeto. Enfatizou que o colegiado do Tribunal possui autonomia para decidir sobre a necessidade do incidente, independente de decisões anteriores. A revogação de uma norma não implica automaticamente a perda do objeto do incidente, uma vez que a norma revogada pode continuar a ter efeitos concretos nos atos administrativos.

No que diz respeito ao mérito da questão, discutiu a ofensa ao princípio contributivo, abordando a inclusão de uma verba transitória no cálculo dos proventos sem a correspondente contribuição previdenciária, conforme o artigo 13 da Lei Municipal nº 14.526/14. Aduziu que a legislação estabelece que, para o período de outubro de 2006 a janeiro de 2015, não houve contribuição previdenciária sobre a gratificação, levantando questionamentos sobre a conformidade dessa prática com o princípio contributivo previsto no artigo 40 da Constituição Federal.

Elucidou que o princípio contributivo deve respeitar a bilateralidade das contribuições do ente federativo e dos servidores, a fim de que o sistema previdenciário mantenha seu equilíbrio financeiro e atuarial. Acrescentou que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ausência de contribuição durante um período prolongado fragiliza o sistema e pode gerar um desequilíbrio financeiro. Citou ainda decisões do Tribunal de Justiça do Paraná e precedentes do Tribunal de Contas que reafirmam a necessidade de observar o caráter contributivo e retributivo dos regimes previdenciários, ressaltando que a falta de contribuição impede a incorporação de certas verbas aos proventos de aposentadoria.

Concluiu que a lei que prevê aportes em substituição às contribuições previdenciárias seria considerada inconstitucional, pois desrespeita o princípio contributivo estabelecido na Constituição Federal. Assim, sugeriu que o Plenário do Tribunal de Contas acolha a medida proposta para afastar os efeitos do §3º do art. 13 da Lei nº 14.526/14, em virtude da violação do caput do art. 40 da Constituição.

O Ministério Público de Contas (Parecer 66/25 – PGC – peça 23) alinhou-se com a manifestação da Coordenadoria de Atos de Pessoal, argumentando que a possibilidade de controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas não está condicionada exclusivamente à existência de jurisprudência sobre o assunto, citando o julgamento do RE 593068, que fundamenta a atuação dos Tribunais de Contas no controle de normas que possam violar a Constituição.

Destacou que, de acordo com a Súmula 347 do STF, os Tribunais de Contas têm a obrigação de afastar normas cuja aplicação resulte em inconstitucionalidade, seja por violação direta à Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do STF. Argumentou que a inconstitucionalidade em questão não se limita a uma simples contrariedade, mas atenta contra o princípio da contributividade, fundamental para o sistema previdenciário. Assim, o Tribunal de Contas deveria verificar a constitucionalidade de leis e atos normativos como questão prejudicial em suas decisões, sem assumir o papel de guardião da Constituição, mas garantindo a legalidade na gestão dos recursos públicos.

Refutou a tese da Procuradoria-Geral do Município, que sustentou que, enquanto não houver uma declaração de inconstitucionalidade pelo Judiciário, a norma deve ser considerada constitucional. Também abordou a preliminar de desnecessidade de instauração do incidente em razão de um pronunciamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

anterior do Pleno sobre a matéria. Mencionou que o Acórdão nº 1.388/2022 não tratou da questão sob a ótica do controle de constitucionalidade, mas sim sob a perspectiva do direito administrativo e previdenciário, o que não impede que a irregularidade seja suscitada em momento posterior.

Ressaltou que o artigo 13 da Lei Municipal nº 14.526/2014 foi revogado pela Lei Municipal nº 16.198/2023, o que poderia levar à perda do objeto do incidente. No entanto, enfatizou que, mesmo normas revogadas podem produzir efeitos em situações jurídicas constituídas durante sua vigência, justificando a necessidade do controle incidental para garantir segurança jurídica.

No mérito, criticou o artigo 13, §3º, da Lei Municipal nº 14.526/2014, que permitiu a incorporação de valores aos proventos de aposentadoria sem as devidas contribuições previdenciárias aduzindo que o sistema previdenciário é baseado no regime contributivo e que a incorporação de verbas sem a devida contribuição deve ser considerada irregular. Mencionou que a Emenda Constitucional nº 103/2019 considera nulo o benefício previdenciário concedido sem a respectiva contribuição.

Refutou, ainda, a alegação da Procuradoria Municipal de que a incorporação de verbas teria respeitado os critérios estabelecidos na Lei nº 10.817/2003, enfatizando que apenas verbas sobre as quais tenha incidido contribuição podem ser incorporadas aos proventos. Concluiu que, apesar dos aportes realizados pelo Tesouro Municipal para garantir a suficiência financeira do Instituto de Previdência do Município de Curitiba, a falta de contribuição previdenciária impede o reconhecimento da constitucionalidade da norma.

Diante de todo o exposto, opinou pela procedência do incidente de inconstitucionalidade, recomendando que o Plenário do Tribunal de Contas reconheça a inconstitucionalidade do artigo 13, § 3º, da Lei nº 14.526/14 e afaste os efeitos concretos gerados por essa norma. Sugeriu, ainda, que a decisão seja comunicada ao Ministério Público Estadual para possível propositura de ação direta de inconstitucionalidade contra a lei municipal. Por fim, recomendou que, em casos de atos de aposentadoria e pensão que incluam a verba questionada, se opine pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

negativa de registro do ato, em virtude da violação ao artigo 40 da Constituição Federal.

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

(i) Preliminares

- Necessidade do Incidente: Considerando as argumentações apresentadas e o fato de que a norma em questão foi revogada, mas pode ainda produzir efeitos concretos, entendo que não há perda de objeto do incidente. A discussão sobre a constitucionalidade da norma é relevante para assegurar a legalidade e a segurança jurídica dos atos administrativos já realizados, sendo, portanto, pertinente a apreciação da matéria.

- Controle de Constitucionalidade: Reafirmo que os Tribunais de Contas possuem a atribuição de apreciar a constitucionalidade de normas que impactam a gestão pública, conforme previsto na jurisprudência do STF, especialmente na Súmula 347. Essa diretriz reafirma a competência dessas instituições para realizar o controle de constitucionalidade de normas que possam gerar inconstitucionalidade em atos administrativos, reforçando a responsabilidade de garantir a observância da Constituição na gestão pública. A possibilidade de apreciação da constitucionalidade das leis por essas Cortes é um tema de grande relevância no âmbito do Direito Administrativo e do controle externo das contas públicas no Brasil. Essa competência decorre da função das Cortes de Contas, que é zelar pela correta aplicação dos recursos públicos e garantir a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos. É importante ressaltar que a análise de constitucionalidade realizada não deve ser confundida com o controle abstrato de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário. Essas instituições atuam em um contexto de controle concreto, ou seja, sua função é verificar a legalidade e a regularidade dos atos administrativos em situações específicas, com foco na aplicação dos recursos públicos. Portanto, a análise da constitucionalidade da norma é válida e necessária.

(ii) Mérito



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ao analisar o incidente de inconstitucionalidade relacionado ao artigo 13, §3º¹ da Lei Municipal nº 14.526/14, alterado pela Lei nº 14.779/2015 e, posteriormente revogado pelo inciso X, do artigo 52², da Lei nº 16.198/2024, decido com base nos seguintes fundamentos.

O *caput* do artigo 40³ da Constituição Federal estabelece que o regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos deve ter caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo e dos servidores ativos, aposentados e pensionistas. Os princípios da contributividade e solidariedade, portanto, são pilares do sistema previdenciário brasileiro.

A análise do art. 13, §3º, da Lei Municipal nº 14.526/2014 revela que ele permitiu a incorporação retroativa de gratificações aos proventos de aposentadoria sem a devida contribuição previdenciária durante o período de outubro de 2006 a janeiro de 2015, o que contraria diretamente a norma constitucional.

Constatado que o sistema previdenciário brasileiro está fundamentado nos princípios anteriormente citados, tem-se que a inclusão de verbas transitórias no cálculo dos proventos de aposentadoria, sem a correspondente contribuição previdenciária, compromete a sustentabilidade financeira do sistema e fere o *caput* do artigo 40 da Constituição. A ausência de contribuição por períodos

¹ Art. 13 Sobre os valores pagos a título de Gratificação de Produtividade Fiscal instituída pelo art. 6º da Lei nº [8.579](#), de 1994 e de Gratificação Especial de Desenvolvimento da Qualidade e de Atendimento de Metas na Gestão Fiscal, Orçamentária e Financeira instituída pela Lei nº [11.874](#), de 2006, seja na forma de residuais expressos nos arts. 4º, 5º, 7º e 8º ou na forma expressa no art. 11, todos desta lei, passa a incidir contribuição ao Sistema de Seguridade Social, nos termos da legislação vigente, após noventa dias do início da vigência desta lei.

§ 1º Em virtude do disposto no *caput* deste artigo, as gratificações ali mencionadas passarão a ser incorporáveis de forma proporcional aos proventos de aposentadoria e pensão, conforme critérios fixados no Anexo X da Lei nº [10.817](#), de 28 de outubro de 2003, a cujo art. 3º ficam acrescidos os incisos XIX e XX, com a seguinte redação:

"XIX - gratificação de produtividade fiscal criada pelo art. 6º da Lei nº [8.579](#), de 14 de dezembro de 1994;

XX - gratificação especial de desenvolvimento da qualidade e de atendimento de metas na gestão fiscal, orçamentária e financeira, instituída pela Lei nº [11.874](#), de 31 de agosto de 2006."

§ 2º Aos servidores abrangidos pelo disposto no art. 11 desta lei, fica assegurada a incorporação proporcional nos proventos de aposentadoria ou pensão das gratificações referidas no *caput* relativas ao período compreendido entre outubro de 2006 e janeiro de 2015.

§ 3º As contribuições previstas no inciso II do art. 13, e no inciso II do art. 14, ambos da Lei nº [9.626](#), de 8 de julho de 1999, referentes ao período definido no parágrafo anterior, serão equacionadas nos termos da Lei nº [12.821](#), de 1º de julho de 2008.

² Art. 52. Ficam revogados:

(...)

X - os arts. 11, 12 e 13 da Lei nº [14.526](#), de 14 de outubro de 2014.

³ Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#))



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prolongados fragiliza o equilíbrio financeiro do regime previdenciário, gerando insegurança jurídica para os servidores.

Os princípios da contributividade e solidariedade são centrais para a discussão. O sistema previdenciário brasileiro é estruturado sobre a premissa de que as contribuições são essenciais para garantir a sustentabilidade financeira e atuarial. A inclusão de verbas sem a devida contribuição previdenciária pode comprometer essa sustentabilidade e gerar desequilíbrios no sistema, o que é especialmente preocupante em um contexto em que as reformas previdenciárias têm buscado assegurar a viabilidade dos regimes de previdência.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é clara ao afirmar que a ausência de contribuição impede a incorporação de verbas aos proventos de aposentadoria. Conforme decisão constante no RE 593068⁴, o STF reiterou, a contrário senso, que a presença da contribuição previdenciária é imprescindível para a formação da base de cálculo dos benefícios, ao fixar a tese de que "não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público".

Outro aspecto abordado pela defesa apresentada pelo Município é a existência da autonomia municipal; todavia, esta deve ser ponderada em face da ausência de contribuições que prejudicam o equilíbrio do sistema previdenciário.

Não se questiona a autonomia do município para legislar. Essa autonomia é um aspecto fundamental do federalismo brasileiro, permitindo que as normas sejam adaptadas às realidades locais, promovendo a participação democrática e contribuindo para a inovação na gestão pública. No entanto, é essencial que essa autonomia seja exercida dentro dos limites estabelecidos pela Constituição e que as legislações municipais respeitem os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

Diante disso, concluo que a análise da constitucionalidade do artigo 13, §3º da Lei Municipal nº 14.526/14 deve ser rigorosa e atenta aos princípios basilares da previdência social e às implicações financeiras para o regime

⁴ Tese: Não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria do servidor público, tais como terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

previdenciário. A recomendação do Ministério Público de Contas pela procedência do incidente de inconstitucionalidade parece ser uma medida necessária para assegurar que a legislação municipal não contrarie os princípios constitucionais e para proteger a integridade do sistema previdenciário.

Diante do exposto, reconheço a inconstitucionalidade do artigo 13, §3º da Lei Municipal nº 14.526/14, por violar os princípios da contributividade e solidariedade, comprometendo a sustentabilidade do sistema previdenciário. Determino, portanto, o afastamento dos efeitos concretos gerados por essa norma, especialmente no que diz respeito à incorporação de valores aos proventos de aposentadoria que não tenham sido objeto de contribuição previdenciária.

Recomendo também que a decisão seja comunicada ao Ministério Público Estadual, para que, se entender pertinente, possa promover a devida ação direta de inconstitucionalidade contra a norma municipal. Ademais, em casos de atos de aposentadoria e pensão que incluam a verba questionada, este Tribunal de Contas deve opinar pela negativa de registro desses atos, em razão da violação ao artigo 40 da Constituição Federal.

Essa decisão visa proteger a integridade do sistema previdenciário municipal, assegurar a legalidade na gestão dos recursos públicos e garantir que os direitos dos servidores sejam respeitados em conformidade com a Constituição.

Diante do exposto, considerando a violação aos princípios contributivo e solidário insculpidos no art. 40, *caput*, da Constituição Federal, e a necessidade de garantir a legalidade na gestão dos recursos públicos, voto por:

- Declarar a negativa de aplicação do art. 13, §3º, da Lei Municipal nº 14.526/2014, com redação dada pela Lei nº 14.779/2015, por incontestável violação aos princípios basilares dos regimes próprios de previdência social;

- Determinar o afastamento dos efeitos concretos da norma assegurando que, nas análises de atos de aposentadoria e pensão, não sejam incluídos valores cuja incorporação não tenha respeitado a contribuição previdenciária;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) numeração do Incidente de Inconstitucionalidade em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;

b) representação ao Procurador-Geral de Justiça, conforme determinação do art. 409⁵, do Regimento Interno;

c) encerramento do Processo nos termos regimentais.

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

Trata-se de **Incidente de Inconstitucionalidade** instaurado por meio de preliminar aprovada no Acórdão n.º 1068/23 – S2C⁶, ocasião em que, a partir de voto divergente por mim proferido, sugeri o encaminhamento dos autos ao Pleno deste Tribunal para que se pronunciasse a respeito da inconstitucionalidade, ou não, do art. 13, § 3º, da Lei n.º 14.526/2014 do Município de Curitiba, acrescentado pela Lei Municipal n.º 14.779/2015.

O referido encaminhamento foi acatado na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno n.º 34, realizada em 4 de outubro de 2023.

À vista disso, o Excelentíssimo Relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, vota pela procedência deste Incidente, nos seguintes termos:

Diante do exposto, reconheço a inconstitucionalidade do artigo 13, §3º da Lei Municipal nº 14.526/14, por violar os princípios da contributividade e solidariedade, comprometendo a sustentabilidade do sistema previdenciário. Determino, portanto, o afastamento dos efeitos concretos gerados por essa norma, especialmente no que diz respeito à incorporação de valores aos

⁵ Art. 409. Tornada definitiva a decisão denegatória da aplicação da lei ou ato, o Tribunal representará ao Procurador-Geral de Justiça, para os devidos fins.

⁶ Processo n.º 514992/21.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

proventos de aposentadoria que não tenham sido objeto de contribuição previdenciária.

Recomendo também que a decisão seja comunicada ao Ministério Público Estadual, para que, se entender pertinente, possa promover a devida ação direta de inconstitucionalidade contra a norma municipal. Ademais, em casos de atos de aposentadoria e pensão que incluam a verba questionada, este Tribunal de Contas deve opinar pela negativa de registro desses atos, em razão da violação ao artigo 40 da Constituição Federal.

Essa decisão visa proteger a integridade do sistema previdenciário municipal, assegurar a legalidade na gestão dos recursos públicos e garantir que os direitos dos servidores sejam respeitados em conformidade com a Constituição.

Diante do exposto, considerando a violação aos princípios contributivo e solidário insculpidos no art. 40, caput, da Constituição Federal, e a necessidade de garantir a legalidade na gestão dos recursos públicos, voto por:

- Declarar a negativa de aplicação do art. 13, §3º, da Lei Municipal nº 14.526/2014, com redação dada pela Lei nº 14.779/2015, por incontestável violação aos princípios basilares dos regimes próprios de previdência social;
- Determinar o afastamento dos efeitos concretos da norma assegurando que, nas análises de atos de aposentadoria e pensão, não sejam incluídos valores cuja incorporação não tenha respeitado a contribuição previdenciária;
- Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:
 - a) numeração do Incidente de Inconstitucionalidade em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;
 - b) representação ao Procurador-Geral de Justiça, conforme determinação do art. 4095, do Regimento Interno;
 - c) encerramento do Processo nos termos regimentais.

Com a devida vênia ao Relator, **ousou divergir da proposta ora apresentada, especialmente no tocante à modulação dos efeitos ante a**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

negativa de aplicação do art. 13, § 3º, da Lei Municipal n.º 14.526/2014, com redação dada pela Lei n.º 14.779/2015, negativa essa reconhecida em razão da violação aos princípios basilares dos regimes próprios de previdência social, com fundamento no que passo a expor.

Da análise dos autos, compreendo que não restam dúvidas quanto à inconstitucionalidade do art. 13, § 3º, da Lei Municipal n.º 14.526/2014, acrescentado pela Lei n.º 14.779/2015⁷, diante de sua violação aos princípios da contributividade e solidariedade, com fundamento no art. 40, *caput*, da Constituição Federal⁸.

Contudo, entendo que a inaplicabilidade dos efeitos do art. 13, § 3º, da Lei Municipal n.º 14.526/2014, incluído pela Lei Municipal n.º 14.779/2015, deve ser modulada, restringindo-se apenas aos casos de inativações submetidos à apreciação deste Tribunal a partir da publicação do Acórdão do presente processo.

Em outros termos, muito embora não parem dúvidas quanto à inconstitucionalidade da referida norma, entendo que a modulação dos efeitos da decisão se impõe, a fim de resguardar situações já consolidadas sob a égide da norma ora afastada. Explico.

Tendo em vista que a imediata incidência da decisão sobre atos de aposentadoria já apreciados ou ainda pendentes de julgamento por este Tribunal implicaria substancial redução nos proventos de servidores que, ao tempo da concessão, confiavam na validade e na eficácia da Lei Municipal então vigente e não impugnada, tal circunstância atrairia insegurança jurídica e ofenderia a boa-fé

⁷ **Art. 13** Sobre os valores pagos a título de Gratificação de Produtividade Fiscal instituída pelo art. 6º da Lei nº 8.579, de 1994 e de Gratificação Especial de Desenvolvimento da Qualidade e de Atendimento de Metas na Gestão Fiscal, Orçamentária e Financeira instituída pela Lei nº 11.874, de 2006, seja na forma de residuais expressos nos arts. 4º, 5º, 7º e 8º ou na forma expressa no art. 11, todos desta lei, passa a incidir contribuição ao Sistema de Seguridade Social, nos termos da legislação vigente, após noventa dias do início da vigência desta lei.

§ 1º Em virtude do disposto no *caput* deste artigo, as gratificações ali mencionadas passarão a ser incorporáveis de forma proporcional aos proventos de aposentadoria e pensão, conforme critérios fixados no Anexo X da Lei nº 10.817, de 28 de outubro de 2003, a cujo art. 3º ficam acrescidos os incisos XIX e XX, com a seguinte redação:

"XIX - gratificação de produtividade fiscal criada pelo art. 6º da Lei nº 8.579, de 14 de dezembro de 1994;

XX - gratificação especial de desenvolvimento da qualidade e de atendimento de metas na gestão fiscal, orçamentária e financeira, instituída pela Lei nº 11.874, de 31 de agosto de 2006."

§ 2º Aos servidores abrangidos pelo disposto no art. 11 desta lei, fica assegurada a incorporação proporcional nos proventos de aposentadoria ou pensão das gratificações referidas no *caput* relativas ao período compreendido entre outubro de 2006 e janeiro de 2015.

§ 3º As contribuições previstas no inciso II do art. 13, e no inciso II do art. 14, ambos da Lei nº 9.626, de 8 de julho de 1999, referentes ao período definido no parágrafo anterior, serão equacionadas nos termos da Lei nº 12.821, de 1º de julho de 2008.

⁸ **Art. 40.** O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

objetiva, em razão de alterar de modo abrupto situações jurídicas constituídas sob a presunção de constitucionalidade da norma.

A modulação com efeitos prospectivos, ou seja, *ex nunc*, de modo a alcançar apenas os casos de inativação submetidos a este Tribunal após a publicação do presente Acórdão, harmoniza-se com os princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da proporcionalidade. Isso porque não se mostra razoável nem proporcional impor reduções súbitas em proventos de servidores inativos ou em atos já em vias de apreciação, cujo direito foi constituído com respaldo em lei aparentemente válida e vigente.

Nesse sentido, o art. 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁹ dispõe que a decisão na esfera controladora deverá enfrentar suas respectivas consequências práticas – *“não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos”*.

À vista disso, aplicando tal comando ao caso concreto, concluo que o afastamento retroativo da norma acarretaria gravosas repercussões sociais, financeiras e pessoais aos servidores que se aposentaram sob sua égide, situação que deve ser mitigada por este Tribunal.

Assim, entendo que a declaração de inconstitucionalidade do art. 13, § 3º, da Lei Municipal n.º 14.526/2014 **deve operar apenas com efeitos ex nunc**, preservando-se as situações jurídicas já constituídas e incidindo somente sobre as inativações que vierem a ser submetidas à apreciação deste Tribunal a partir da publicação do Acórdão do presente processo.

Diante do exposto, com a devida vênia ao eminente Relator, **divirjo parcialmente** de sua proposta, tão somente para modular os efeitos da decisão de inconstitucionalidade, de modo que a negativa de aplicação do art. 13, § 3º, da Lei Municipal n.º 14.526/2014, com redação dada pela Lei n.º 14.779/2015, produza efeitos exclusivamente a partir da publicação do Acórdão do presente processo,

⁹ **Art. 21.** A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas.
Parágrafo único. A decisão a que se refere o *caput* deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, **não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

restringindo-se, portanto, às inativações que venham a ser apreciadas por este Tribunal a partir de então.

Tal solução, como já fundamentado, visa resguardar a segurança jurídica e a boa-fé dos servidores que tiveram seus proventos fixados com base na norma até aqui vigente, bem como observa os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, evitando gravosas repercussões sociais e financeiras. Ademais, atende ao disposto no art. 21, parágrafo único, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, ao considerar as consequências práticas da decisão no âmbito da gestão pública e na vida dos servidores afetados.

Em face do exposto, divergindo parcialmente do Relator, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA** do presente Incidente de Inconstitucionalidade, com a declaração de negativa de aplicação do art. 13, § 3º, da Lei Municipal n.º 14.526/2014, na redação dada pela Lei n.º 14.779/2015, modulando-se os efeitos da decisão para que a inaplicabilidade da norma incida apenas sobre os atos de aposentadoria e pensão submetidos à apreciação deste Tribunal a partir da publicação do presente Acórdão, preservando-se as situações já constituídas.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos para os procedimentos regimentais quanto à **numeração sequencial do Incidente de Inconstitucionalidade, publicação no Diário Eletrônico e inserção nos meios oficiais de divulgação do Tribunal**.

Na sequência, **proceda-se à representação à Procuradoria-Geral de Justiça** para as providências que entender pertinentes, inclusive quanto à eventual propositura de ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do art. 409 do Regimento Interno.

Por fim, à **Diretoria de Protocolo** para **encerramento** do processo e **arquivamento** dos autos, com fundamento no art. 398, § 1º, e art. 168, inciso VII, do Regimento Interno¹⁰.

¹⁰ **Art. 398.** Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.

Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta, em:

I - **DECLARAR**, considerando a violação aos princípios contributivo e solidário insculpidos no art. 40, *caput*, da Constituição Federal, e a necessidade de garantir a legalidade na gestão dos recursos públicos, a **NEGATIVA DE APLICAÇÃO** do art. 13, §3º, da Lei Municipal nº 14.526/2014, com redação dada pela Lei nº 14.779/2015, por incontestável violação aos princípios basilares dos regimes próprios de previdência social;

II - determinar o afastamento dos efeitos concretos da norma assegurando que, nas análises de atos de aposentadoria e pensão, não sejam incluídos valores cuja incorporação não tenha respeitado a contribuição previdenciária;

III - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

(i) numeração do Incidente de Inconstitucionalidade em ordem sequencial, publicação no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e inserção na intranet e internet;

(ii) representação ao Procurador-Geral de Justiça, conforme determinação do art. 409¹¹, do Regimento Interno;

IV – determinar o encerramento do processo nos termos regimentais.

¹¹ Art. 409. Tornada definitiva a decisão denegatória da aplicação da lei ou ato, o Tribunal representará ao Procurador-Geral de Justiça, para os devidos fins.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES (voto vencedor), JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA e FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido), apresentaram voto pela negativa de aplicação do art. 13, §3º, da Lei Municipal nº 14.526/2014 com efeitos *ex nunc* somente aos atos de inativação submetidos ao Tribunal de Contas após a publicação desta decisão.

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

Plenário Virtual, 25 de junho de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 10.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente