



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE – ACÓRDÃO 3555/18

RETIFICADO PELOS ACÓRDÃOS 3267/19 e 2174/21

I - Julgar parcialmente procedente o incidente, declarando-se a inconstitucionalidade do inciso IV, alíneas a, b e c e do parágrafo único do artigo 3º, do § 2º do artigo 5º e do artigo 8º da Lei Municipal nº 5.773/2011, ~~aplicando-se os efeitos desta decisão aos processos que ainda não tenham sido julgados, nos termos do art. 78, § 4º, da Lei Orgânica~~. (Revogado pelos Acórdãos nºs 3267/19-TP e 2174/21-TP);

que sejam atingidos apenas os atos de inativação cuja concessão do respectivo benefício tenha se dado após a publicação da referida decisão, ou seja, a partir de 29/11/2018. (Redação dada pelo Acórdão nº 3267/19-TP);

seja concedida eficácia prospectiva (*ex nunc*) à tese jurídica fixada no Acórdão n.º 3555/18, do Tribunal Pleno, de modo que sejam atingidos apenas os atos de inativação cuja aquisição do direito ao benefício previdenciário tenha se dado após a publicação da decisão, ou seja, após 29/11/2018 (Redação dada pelo Acórdão nº 2174/21-TP);

II - Ainda, em cumprimento ao art. 409 do Regimento Interno, deverão ser encaminhadas cópias destes autos ao Procurador-Geral de Justiça.

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: forma de incorporação de verbas transitórias aos proventos de aposentadoria.

Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha e Conselheiro Artagão de Mattos Leão .

Protocolos: 47720/17 e 870317/18.

Decisão: Acórdãos nºs 3555/18-TP, 3267/19-TP e 2174/21-TP.

Sessão: Sessões Ordinárias do Tribunal Pleno nº 39 de 21/11/2018 e nº 37, de 16/11/2019 e Sessão Ordinária Virtual nº 15, de 02/09/2021.

Publicação: DETC nº 1957 de 28/11/2018, DETC nº 2178 de 04/11/2019, e DETC nº 2623 de 16/09/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE - RETIFICADO PELOS ACÓRDÃOS 3267/19 e 2174/21

PROCESSO Nº : 47720/17
ASSUNTO : INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL,
MUNICÍPIO DE CASCAVEL, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3555/18 - Tribunal Pleno

EMENTA: Incidente de Inconstitucionalidade em face dos arts. 3º, IV, parágrafo único, 5º, § 2º e 8º da Lei nº 5773/2011 do Município de Cascavel, que versam sobre a incorporação de verbas transitórias aos proventos de aposentadoria. Ofensa aos arts. 39, §1º, I, II e III e 40, §§ 1º, 2º e 3º, CR.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Incidente de Inconstitucionalidade¹ suscitado nos processos nº 163419/16 e 24954/16, da relatoria do Conselheiro Durval Amaral, no qual se questionam dispositivos da Lei nº 5.773/2011 do Município de Cascavel, que versam sobre a forma de incorporação de verbas transitórias aos proventos de aposentadoria.

¹ Art. 78. Se, por ocasião do julgamento de qualquer feito pela Câmara, esta verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, os autos serão remetidos à discussão em sessão do Tribunal Pleno para pronunciamento preliminar sobre a matéria, conforme procedimento a ser estabelecido em Regimento Interno.

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Durante a Sessão Ordinária nº 44 de 15/12/2016, o Tribunal Pleno decidiu apensar a este expediente o Incidente de Inconstitucionalidade nº 788290/16, proposto pelo Conselheiro Fernando Augusto Guimarães no processo nº 469030/14, que versa sobre dispositivo da mesma lei.

Os dispositivos impugnados têm o seguinte teor:

Art.3º Ficam definidas as seguintes vantagens pecuniárias e direitos percebidos pelo servidor que integrarão o cálculo da remuneração de contribuição prevista no *caput* do artigo anterior:

(...)

IV - EM RAZÃO DE CIRCUNSTANCIAS ESPECIAIS

a) Auxílio Doença;

b) Salário Maternidade;

c) Gratificação de Caráter Especial.

d) Abono Salarial. (Redação acrescida pela Lei nº [6509/2015](#))

Parágrafo Único. A contribuição previdenciária incidente sobre as verbas excedentes à soma do vencimento no cargo efetivo mais o Adicional por Tempo de Serviço será facultativa, cabendo ao servidor público realizar formalmente sua opção, garantindo-se o direito de serem consideradas pelo período anterior em que o recolhimento da contribuição previdenciária ocorreu. (Regulamentado pelo Decreto nº [10090/2011](#))

Art. 5º Aos servidores que ingressaram no serviço público até 31.12.2003 é facultada a opção de aposentadoria pela paridade, conforme uma das regras previstas nas Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005.

(...)

§ 2º O valor da média referida no § 1º será obtido conforme fórmula do Anexo I desta Lei, através da média aritmética simples exclusivamente das parcelas remuneratórias excedentes à soma do vencimento mais ATS, existentes nas 80% (oitenta por cento) maiores remunerações consideradas nos termos do art. 4º desta Lei.

Art. 8º Fica instituída a Gratificação de Caráter Especial - GCE, que consistirá em parcela única a ser paga ao servidor ativo na última remuneração de contribuição.

§ 1º O valor da GCE será o resultante da seguinte operação matemática: Valor dos proventos de aposentadoria subtraído do valor da última remuneração mensal de contribuição a ser percebida pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

servidor ativo antes da inclusão da GCE, conforme Anexo II desta Lei, desconsiderando-se os valores negativos.
§ 2º O resultado negativo da operação matemática prevista no parágrafo anterior indica a não necessidade de concessão da GCE para o servidor.

Devidamente citados, o Instituto de Previdência do Município de Cascavel e o Município de Cascavel apresentaram as manifestações constantes das peças 22 e 27 e das peças 13 e 15 dos autos nº 788290/16.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal emitiu o Parecer nº 7892/17 com as seguintes conclusões:

- 1. art. 3º, inc. IV, alíneas a, b e d da Lei nº 5773/2011 do Município de Cascavel: referidas alíneas do dispositivo legal são constitucionais e consoantes com o Acórdão nº 3155/14-Pleno desde que o auxílio doença, o salário maternidade e o abono salarial não sejam considerados no cálculo da média de forma cumulativa com a remuneração, devendo o Município de Cascavel fazer a inserção das verbas no SIAP corretamente, para que o sistema não calcule a última remuneração em valor superior ao real;*
- 2. art. 3º, inc. IV, alínea c e Art. 8º da Lei nº 5773/2011 do Município de Cascavel: referida alínea é inconstitucional, tendo em vista que a inserção da GCE no cálculo visa tão somente igualar a última remuneração aos proventos, violando a previsão contida no art. 39, § 1º, incs. I, II e III da Constituição Federal, de forma que deve ser afastada a sua aplicabilidade. Assim, sugere-se que as normas mencionadas sejam afastadas dos atos concessivos de benefícios que embasaram os processos originários a este incidente, bem assim, dos demais submetidos a este Tribunal;*
- 3. art. 3º, parágrafo único da Lei nº 5773/2011 do Município de Cascavel parte final (direito de serem consideradas pelo período anterior em que o recolhimento da contribuição previdenciária ocorreu): é constitucional desde que respeitado o princípio contributivo, ou seja, a garantia de cômputo do período anterior ao recolhimento da contribuição previdenciária, somente pode ocorrer se houver a devida contribuição previdenciária;*
- 4. art. 5º §1º § 2º da Lei nº 5773/2011 do Município de Cascavel: referidos parágrafos são inconstitucionais, porquanto violam o princípio contributivo insculpido no art. 40, caput, da Constituição Federal, na medida em que garantem que a média aritmética simples das parcelas remuneratórias excedentes à soma do vencimento mais adicional por tempo de serviço existentes nas 80% (oitenta por cento) maiores remunerações seja considerada em seu valor integralizado, nada dispondo acerca da proporcionalização do valor obtido. Assim,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sugere-se que a norma mencionada seja afastada dos atos concessivos de benefícios que embasaram os processos originários a este incidente, bem assim, dos demais submetidos a este Tribunal.

Ao final, propôs a modulação dos efeitos do presente incidente, para que sejam atingidos todos os atos posteriores ao trânsito em julgado do Acórdão nº 3155/14 e sugeriu a expedição de recomendações à entidade previdenciária e o encaminhamento de representação ao Procurador-Geral de Justiça, para que sejam adotadas as medidas cabíveis, nos termos do artigo 409 do Regimento Interno² (peça 31).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do parecer nº 8996/17, manifestou-se pelo conhecimento do incidente e, no mérito, pela procedência, para os fins de:

- 1. Promover a interpretação conforme do art. 3º, IV, da Lei Municipal nº 5.773/2011, de Cascavel, para declarar que as verbas auxílio doença (natureza previdenciária), salário maternidade (natureza previdenciária) e abono salarial (verba permanente), não constituem verbas transitórias, e que o auxílio doença e salário maternidade não podem ser acrescidos à remuneração permanente do servidor quando do cálculo do valor de sua última remuneração, assim como o abono salarial não deve ser computado como verba excedente.*
- 2. promover a interpretação conforme do art. 3º, parte final do parágrafo único, da Lei Municipal nº 5.773/2011, de Cascavel (garantindo-se o direito de serem consideradas pelo período anterior em que o recolhimento da contribuição previdenciária ocorreu), para reconhecer que o dispositivo estará em consonância com o princípio contributivo apenas se ocorrer o respectivo recolhimento da contribuição previdenciária sobre todos os períodos computados.*
- 3. Promover a interpretação conforme do art. 5º, §2º, da Lei Municipal nº 5.773/2011 para reconhecer que o dispositivo apenas estará em consonância com o princípio contributivo se o valor obtido a partir da média aritmética das 80% maiores remunerações das verbas transitórias for submetido à proporcionalização ao tempo de contribuição da respectiva verba.*
- 4. Declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto da parte final do art. 5º, §2º, da Lei Municipal nº 5.773/2011 (consideradas nos termos do art. 4º desta Lei), para que o cálculo*

² 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

das verbas transitórias utilize todo o período contributivo da respectiva verba, excluindo-se a limitação temporal aplicável ao cálculo das verbas permanentes (julho de 1994) e disciplinado pelo art. 4º da Lei Municipal nº 5.773/2011.

5. Declarar a inconstitucionalidade do art. 3º, IV, “c” e art. 8º e parágrafos, todos da Lei Municipal nº 5.773/2011, que instituem e disciplinam o pagamento da Gratificação de Caráter Especial, eis que inexistente qualquer motivo de interesse público a justificar sua implementação, bem como por viabilizar, em tese, a sua utilização como mecanismo para impedir artificialmente a incidência do limitador previsto no art. 40, §2º, da Constituição, e no art. 1º, §5º, da Lei nº 10.887/2004.

Ao final, sugeriu que a decisão proferida neste incidente tenha efeitos *ex nunc*, e que as irregularidades informadas pela COFAP a respeito da atuação do Instituto de Previdência de Cascavel sejam noticiadas no processo de Prestação de Contas Anual da entidade, oportunidade em que poderão ser apuradas as irregularidades, delimitadas as responsabilidades e expedidas as recomendações devidas.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme relatado, o presente incidente tem por objetivo analisar a constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 5.773/2011³ do Município de Cascavel, que versam sobre a forma de incorporação de verbas transitórias aos proventos de aposentadoria.

O primeiro dispositivo questionado, inciso IV do art. 3º, relaciona as vantagens e direitos percebidos em razão de circunstâncias especiais, que integrarão o cálculo da remuneração mensal de contribuição, conforme previsão contida no *caput* do art. 2º da mesma lei⁴:

³ DISPÕE SOBRE A DEFINIÇÃO DA REMUNERAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA OU FUNDACIONAL E DA CÂMARA MUNICIPAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

⁴ Art. 2º Para efeito desta Lei, a remuneração mensal de contribuição será constituída pela soma do vencimento do cargo efetivo, do Adicional por Tempo de Serviço e demais verbas remuneratórias pagas em razão da atividade, do local de trabalho, do mérito e de circunstâncias especiais previstas em lei, ao servidor sobre as quais tenha incidido a contribuição previdenciária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 3º Ficam definidas as seguintes vantagens pecuniárias e direitos percebidos pelo servidor que integrarão o cálculo da remuneração de contribuição prevista no *caput* do artigo anterior: (...)

IV - EM RAZÃO DE CIRCUNSTANCIAS ESPECIAIS

- a) Auxílio Doença;
- b) Salário Maternidade;
- c) Gratificação de Caráter Especial.
- d) Abono Salarial. (Redação acrescida pela Lei nº [6509/2015](#))

Conforme observou a unidade técnica, o auxílio doença e o salário maternidade, previstos nas alíneas *a* e *b*, constituem benefícios previdenciários que têm por finalidade substituir e não integrar a remuneração do servidor.

Da forma como foi redigido, o dispositivo permite que esses benefícios previdenciários sejam somados aos vencimentos (vencimento mais adicional por tempo de serviço) para efeito de cálculo da remuneração mensal de contribuição, como se fossem vantagens incorporáveis, promovendo o aumento indevido da base de cálculo e, conseqüentemente, do valor dos proventos das aposentadorias, tanto naquelas concedidas com base no art. 40 da Constituição, cujo cálculo segue a sistemática prevista no § 3º⁵, regulamentado pela Lei nº 10.887/2004, como naquelas concedidas com base nas regras de transição (EC 41/03 e EC 47/05).

Conclui-se, assim, que a previsão contida nas alíneas *a* e *b* do inciso IV do art. 3º viola a regra de cálculo dos proventos de aposentadoria, além de acarretar o aumento indevido da remuneração mensal de contribuição, em ofensa ao princípio da contributividade previsto no *caput* do art. 40 da Constituição.

Quanto à gratificação de caráter especial, mencionada na alínea *c* do inciso IV do art. 3º da Lei nº 5.773/2011, é possível constatar que a referida

⁵ 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. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#))
(...)

§ 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 que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vantagem, instituída pelo art. 8º da mesma lei, também objeto de impugnação, não encontra respaldo no art. 39, §1º, incisos I, II e III da Constituição⁶.

Nos termos do art. 8º, a gratificação de caráter especial consiste em **parcela única** a ser paga ao servidor ativo na última remuneração de contribuição quando o valor desta for inferior ao dos proventos:

Art. 8º Fica instituída a Gratificação de Caráter Especial - GCE, que consistirá em parcela única a ser paga ao servidor ativo na última remuneração de contribuição.

§ 1º O valor da GCE será o resultante da seguinte operação matemática: Valor dos proventos de aposentadoria subtraído do valor da última remuneração mensal de contribuição a ser percebida pelo servidor ativo **antes da inclusão da GCE**, conforme Anexo II desta Lei, desconsiderando-se os valores negativos.

§ 2º O resultado negativo da operação matemática prevista no parágrafo anterior indica a não necessidade de concessão da GCE para o servidor.

§ 3º Caberá ao Órgão de Recursos Humanos de cada ente calcular a GCE referida no caput deste artigo.

§ 4º A GCE **será paga uma única vez**, pelo ente patronal, integrando a última remuneração mensal de contribuição do servidor ativo.

§ 5º Sobre o valor da GCE incidirá a contribuição previdenciária e demais encargos conforme critérios legais vigentes.

§ 6º Havendo o cancelamento do processo de aposentadoria, seja por motivo de desistência, revogação, anulação, reversão administrativa ou judicial, após a fixação do valor e pagamento da GCE, implicará no seu cancelamento e conseqüente ressarcimento do seu valor, mediante lançamento na primeira folha de pagamento subsequente.

§ 7º A concessão da GCE não servirá de base de cálculo para quaisquer outros benefícios e não produzirá efeitos sobre outras verbas remuneratórias percebidas pelo servidor.

De acordo com o relator do processo de inativação nº 469030/14, Conselheiro Fernando Augusto Guimarães, do qual se originou o Incidente de

⁶ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) [\(Vide ADIN nº 2.135-4\)](#)

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - os requisitos para a investidura; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

III - as peculiaridades dos cargos. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Inconstitucionalidade nº 788290/16 (apensado a este expediente), a lei municipal prevê *pagamento de verba transitória em função de causa imprópria (última remuneração ser inferior ao valor dos proventos), visando burlar o contido no § 2º, do art. 40, da Constituição Federal, de acordo com o qual os proventos de aposentadoria não poderão ser superiores à última remuneração percebida pelo servidor.*⁷

Em sua defesa, o ente previdenciário procurou afastar a alegada ofensa ao § 2º do art. 40 da Constituição⁸, argumentando que a comparação entre o valor dos proventos e o da última remuneração é realizada em momento anterior à inclusão da gratificação de caráter especial na última remuneração, nos termos do §1º do art. 8º (peça 13 dos autos nº 788290/16).

Mesmo que se acolha o argumento acima exposto, considerando que o valor dos proventos será definido em momento anterior à inclusão da verba na última remuneração do servidor, subsiste a conclusão de que a gratificação de caráter especial não se enquadra nas hipóteses previstas no art. 39, §1º, incisos I, II e III da Constituição⁹, que estabelece que a fixação de vencimento e demais componentes do sistema remuneratório deverá observar a natureza, o grau de responsabilidade, a complexidade, os requisitos para a investidura e, ainda, as peculiaridades dos cargos.

⁷ Despacho n 1208/16-GCFAMG (peça 38).

⁸ Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo 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. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)
(...)

§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.

⁹ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)
[\(Vide ADIN nº 2.135-4\)](#)

§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - os requisitos para a investidura; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

III - as peculiaridades dos cargos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dessa forma, entende-se que a gratificação de caráter especial não encontra amparo no art. 39, §1º, incisos I, II e III da Constituição, vez que seu único objetivo seria igualar a última remuneração aos proventos de aposentadoria.

Por último, em relação à alínea *d*, defende a unidade técnica que o abono salarial seria parte integrante do próprio vencimento dos servidores e não verba incorporável.

De acordo com a Lei Municipal nº 6509/15, que instituiu o benefício, o abono salarial corresponde à diferença entre o vencimento dos professores do município e o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica **e integrará o cálculo da remuneração** de contribuição para fins de aposentadoria:

Art. 5º Fica concedido abono salarial aos servidores ocupantes dos cargos de Professor e Professor de Educação Infantil que se encontram nas referências iniciais do nível I da Tabela "C" e dos níveis I e II da Tabela "G", correspondente à diferença entre o vencimento da referência que se encontra na carreira e o valor do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, em cumprimento ao previsto no parágrafo único do artigo 93 da Lei Municipal nº 6.445/2014, observado o disposto na Lei Federal nº 11.738/2008.

Parágrafo Único - O abono salarial é extensivo aos servidores ocupantes de cargos temporários de Professor e Professor de Educação Infantil, correspondente à diferença entre a remuneração e o valor do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Art. 6º O abono salarial pago em virtude do salário mínimo nacional, bem como, do piso salarial nacional para os profissionais do magistério, **integra o cálculo da remuneração de contribuição para fins de aposentadoria**, ficando incluído na alínea "d" inciso IV do artigo 3º da Lei Municipal nº 5.773/2011. (destaquei)

Desse modo, sem adentrar no exame de questões relacionadas à natureza da verba, entendo que não é possível extrair, tanto do texto legal acima transcrito, que instituiu o benefício, prevendo que o mesmo integra o cálculo da remuneração de contribuição, como da citada alínea *d*, interpretação que autorize que o abono salarial possa ser computado simultaneamente como vencimento e como vantagem incorporável em decorrência de circunstância especial, não restando caracterizada ofensa ao princípio da contributividade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, afasta-se a inconstitucionalidade em relação à alínea *d* do inciso IV do art. 3º da Lei nº 5.773/2011.

Passando ao exame do parágrafo único do art. 3º da Lei nº 5.773/2011, estabelece o dispositivo que a contribuição incidente sobre as verbas excedentes à soma do vencimento mais o adicional por tempo de serviço será facultativa, nos seguintes termos:

Parágrafo Único. A contribuição previdenciária incidente sobre as verbas excedentes à soma do vencimento no cargo efetivo mais o Adicional por Tempo de Serviço será facultativa, cabendo ao servidor público realizar formalmente sua opção, garantindo-se o direito de serem consideradas pelo período anterior em que o recolhimento da contribuição previdenciária ocorreu. (Regulamentado pelo Decreto nº [10090/2011](#))

Conforme observou a unidade técnica, a previsão contida na parte final ofende o princípio contributivo ao assegurar o cômputo do período anterior à opção pelo recolhimento previdenciário, sem a exigência de contribuição.

Conforme entendimento fixado no Acórdão nº 3155/14 - STP, de minha relatoria, que promoveu a revisão do Prejulgado nº 7, as verbas que serão incluídas na remuneração de contribuição deverão ser proporcionalizadas ao tempo de contribuição.

Assim, ao permitir que verbas recebidas em momento anterior à opção pelo recolhimento previdenciário, sobre as quais não houve incidência de contribuição, sejam incluídas no cálculo da remuneração de contribuição, o parágrafo único do art. 3º incorre em ofensa ao princípio contributivo.

Por fim, passando à análise do parágrafo 2º do art. 5º, observa-se que o referido dispositivo prevê a incorporação de verbas transitórias às aposentadorias concedidas com base nas regras de transição contidas nas Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 47/2005, mediante o cálculo da média aritmética simples existentes nas 80% (oitenta por cento) maiores remunerações, a partir da competência julho 1994:¹⁰

¹⁰ Art. 4º No cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião de sua concessão, será considerada a média aritmética simples das 80% (oitenta por cento) maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 5º Aos servidores que ingressaram no serviço público até 31.12.2003 é facultada a opção de aposentadoria pela paridade, conforme uma das regras previstas nas Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005.

§ 1º O valor dos proventos da aposentadoria de acordo com esta opção será o resultante da soma do último vencimento, do Adicional por Tempo de Serviço - ATS e do valor da média obtida conforme o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º O valor da média referida no § 1º será obtido conforme fórmula do Anexo I desta Lei, através da média aritmética simples exclusivamente das parcelas remuneratórias excedentes à soma do vencimento mais ATS, existentes nas 80% (oitenta por cento) maiores remunerações consideradas nos termos do art. 4º desta Lei.

A respeito desta previsão, cumpre observar, em primeiro lugar, que tanto o cálculo da média das verbas transitórias efetuado com base na Lei Federal nº 10.887/04 como a utilização do marco temporal ali previsto não são adequados para as aposentadorias concedidas com base nas regras de transição, uma vez que, nesses casos, o cálculo dos proventos não segue a regra do art. 40, § 3º, da Constituição da República.

Sobre o tema, cumpre observar que foi exatamente a questão referente à aplicação do marco temporal previsto na lei federal indistintamente a todas as aposentadorias dos professores estaduais que ensejou a revisão do Prejulgado nº 7.

Por meio do Acórdão nº 3155, efetivou-se a revisão da previsão contida no item II do Acórdão n. 1638/2008 do Tribunal Pleno, que determinava que fossem utilizados os períodos posteriores ao mês de julho de 1994 no cálculo da média de aulas extraordinárias, fixando-se a tese de que, em se tratando de aposentadoria concedida com base nas regras de transição, o procedimento que se revela mais consentâneo com o princípio da contributividade é a proporcionalização do valor integral da verba transitória ao tempo em que incidiu contribuição previdenciária, sem qualquer limitação temporal.

Por outro lado, ainda que se admita que o município possa optar, dentro de sua competência legislativa, pela utilização das regras de cálculo definidas

desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

na lei federal para definir a média das verbas transitórias nas aposentadorias concedidas com base nas regras de transição, conforme observou a unidade técnica, o valor obtido deverá ser proporcionalizado em relação ao tempo de contribuição, em conformidade com as disposições contidas nos §§ 1º, 2º e 3º¹¹ do art. 40 da Constituição, para depois ser somado às verbas permanentes informadas na última remuneração.

Portanto, a conclusão é que a redação conferida ao parágrafo 2º do art. 5º da Lei Municipal nº 5.773/2011 ofende o princípio da contributividade previsto no 40, *caput*, da Constituição e as regras de transição contidas nas EC 41/03 e 47/05, ao estabelecer que, em relação às aposentadorias concedidas com base nas regras de transição, serão incorporadas à remuneração de contribuição as vantagens concedidas a partir da competência julho de 1994, desconsiderando se houve contribuição previdenciária antes desta data.

¹¹ 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. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

§ 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: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

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; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

II - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 70 (setenta) anos de idade, ou aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, na forma de lei complementar; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 88, de 2015\)](#)

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#) [\(Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)

§ 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 que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ante o exposto, VOTO pela procedência parcial do incidente, declarando-se a inconstitucionalidade do inciso IV, alíneas *a*, *b* e *c* e do parágrafo único do artigo 3º, do § 2º do artigo 5º e do artigo 8º da Lei Municipal nº 5.773/2011, aplicando-se os efeitos desta decisão aos processos que ainda não tenham sido julgados, nos termos do art. 78, § 4º, da Lei Orgânica¹².

Ainda, em cumprimento ao art. 409 do Regimento Interno, deverão ser encaminhadas cópias destes autos ao Procurador-Geral de Justiça.

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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade em:

I. Julgar parcialmente procedente o incidente, declarando-se a inconstitucionalidade do inciso IV, alíneas *a*, *b* e *c* e do parágrafo único do artigo 3º, do § 2º do artigo 5º e do artigo 8º da Lei Municipal nº 5.773/2011, aplicando-se os efeitos desta decisão aos processos que ainda não tenham sido julgados, nos termos do art. 78, § 4º, da Lei Orgânica¹³.

II. Ainda, em cumprimento ao art. 409 do Regimento Interno, deverão ser encaminhadas cópias destes autos ao Procurador-Geral de Justiça.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

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

¹² Art. 78.

(...)

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

¹³ Art. 78.

(...)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sala das Sessões, 21 de novembro de 2018 – Sessão nº 39.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACÓRDÃO 3267/19 – RETIFICAÇÃO DO ACÓRDÃO 3555/18

PROCESSO Nº: 870317/18
ASSUNTO: RECURSO DE REVISÃO
ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL,
MUNICÍPIO DE CASCAVEL, TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO PARANÁ
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 3267/19 - Tribunal Pleno

Recurso de Revisão. Incidente de Inconstitucionalidade. Modulação de efeitos. Pelo provimento parcial.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Recursos de Revisão interpostos pelo **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL – IPMC** (peça n.º 39) e pelo **MUNICÍPIO DE CASCAVEL** (peça n.º 41), face ao decidido no Acórdão n.º 3555/18 (peça n.º 36), do Tribunal Pleno, de relatoria do d. Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, nos autos de n.º 47720/17.

O acórdão recorrido julgou parcialmente procedente incidente de inconstitucionalidade, declarando a inconstitucionalidade do inciso IV, alíneas “a”, “b” e “c” do parágrafo único do artigo 3º¹⁴, do § 2º do artigo 5º¹⁵ e

¹⁴ Art.3º Ficam definidas as seguintes vantagens pecuniárias e direitos percebidos pelo servidor que integrarão o cálculo da remuneração de contribuição prevista no caput do artigo anterior:

(...)

IV - EM RAZÃO DE CIRCUNSTANCIAS ESPECIAIS

a) Auxílio Doença;

b) Salário Maternidade;

c) Gratificação de Caráter Especial.

d) Abono Salarial. (Redação acrescida pela Lei nº 6509/2015)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do artigo 8º¹⁶ da Lei Municipal nº 5.773/2011, aplicando-se os efeitos desta decisão aos processos que ainda não tenham sido julgados, nos termos do art. 78, § 4º, da Lei Orgânica.

Os Recorrentes buscam a reforma do acórdão para que:

a) Seja reconhecida a incompetência do Tribunal de Contas para declarar a inconstitucionalidade de leis municipais;

b) Seja declarada a suspensão dos efeitos da decisão proferida no v. Acórdão nº 3555/18 até decisão definitiva de eventual inconstitucionalidade do inciso IV, alíneas “a”, “b” e “c” e do parágrafo único do artigo 3º, do § 2º do artigo 5º e do artigo 8º da Lei Municipal nº 5.773/2011, pelo Poder Judiciário;

c) Caso os pedidos anteriores não sejam acolhidos, pugna para que seja declarado constitucional o art. 5º, § 2º, da Lei Municipal nº 5.773/2011, apenas no que tange à limitação temporal, alterando-se a forma de proporcionalizar tais contribuições, eis que, se consideradas as anteriores a julho de 1994, não haverá eficácia, em razão das diversas alterações na moeda, tendo em vista, ainda, que, no caso de haver compensação de regimes, o INSS também não considera as contribuições anteriores a julho de 1994, em conformidade com a Lei Federal nº 10.887/2004 (dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41/03) e com v. Acórdão nº 3155/14, do Prejulgado nº 7, deste Tribunal de Contas;

Parágrafo Único. A contribuição previdenciária incidente sobre as verbas excedentes à soma do vencimento no cargo efetivo mais o Adicional por Tempo de Serviço será facultativa, cabendo ao servidor público realizar formalmente sua opção, garantindo-se o direito de serem consideradas pelo período anterior em que o recolhimento da contribuição previdenciária ocorreu. (Regulamentado pelo Decreto nº 10090/2011)

¹⁵ Art. 5º Aos servidores que ingressaram no serviço público até 31.12.2003 é facultada a opção de aposentadoria pela paridade, conforme uma das regras previstas nas Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005.

(...)

§ 2º O valor da média referida no § 1º será obtido conforme fórmula do Anexo I desta Lei, através da média aritmética simples exclusivamente das parcelas remuneratórias excedentes à soma do vencimento mais ATS, existentes nas 80% (oitenta por cento) maiores remunerações consideradas nos termos do art.4º desta Lei.

¹⁶ Art. 8º Fica instituída a Gratificação de Caráter Especial - GCE, que consistirá em parcela única a ser paga ao servidor ativo na última remuneração de contribuição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

d) E para que efeitos da decisão recorrida não atinjam os processos em curso perante essa Corte, por causarem prejuízos financeiros tanto aos servidores quanto ao Instituto de Previdência, além de ofender os princípios da segurança jurídica e da isonomia, visto que muitos servidores foram aposentados com base na Lei Municipal nº 5773/11. Aduzem que no v. Acórdão nº 3155/14 foi conferida eficácia *ex nunc*. Advertem, ainda, que a manutenção dos efeitos *ex tunc* da decisão poderá resultar no ajuizamento de ações bem como na demora do Instituto em rever os benefícios já enviados.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, mediante o Parecer n.º 338/19 (peça n.º 48), opina pelo PROVIMENTO PARCIAL dos recursos de revisão, para que os efeitos do v. Acórdão nº 3555/18 (peça nº 36) se deem a partir de 21/11/18 (data de sua prolação), de modo a atingir apenas os atos de aposentadoria exarados a partir dessa data. Ressalta que a concessão de efeitos *ex nunc* à decisão recorrida atende aos princípios da segurança jurídica e da confiança objetiva, na medida em que a situação de inatividade se aperfeiçoou na vida desses servidores e lhes trouxe a garantia de que não necessitariam retornar ao trabalho para complementar o valor de seu benefício.

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 210/19 (peça n.º 49), manifesta-se pelo PROVIMENTO PARCIAL dos recursos, com a consequente reforma parcial do Acórdão nº 3555/18-STP, a fim de que a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei Municipal nº 5.773/2011 alcance os processos de inativação autuados neste Tribunal após o trânsito em julgado desse processo.

É o relatório.

II – VOTO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Consoante previsão dos artigos 74 da Lei Orgânica¹⁷ e 486 do Regimento Interno¹⁸, é admissível o Recurso de Revisão interposto (a) contra o acórdão não unânime que julga o Recurso de Revista; (b) face a decisão do Pedido de Rescisão; (c) quando da negativa de vigência de leis ou decretos; e (d) em caso de divergência jurisprudencial ou dissídio jurisprudencial.

No presente caso, o Recorrente embasa seu recurso na negativa de vigência de lei municipal, preenchendo, portanto, uma das hipóteses de cabimento do Recurso de Revisão. Com base no efeito devolutivo recursal, destaca-se que apenas a matéria impugnada (art. 5º, § 2º, da Lei Municipal nº 5.773/2011) será reexaminada, considerando-se,

¹⁷ “Art. 74. Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferidos, nos seguintes casos:

I – acórdão não unânime, que, ao julgar Recurso de Revista, houver reformado a decisão da Câmara;

II – nas decisões em Pedido de Rescisão;

III – negativa de vigência de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais;

IV – divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas ou dissídio jurisprudencial demonstrado analiticamente, conforme dispuser o Regimento Interno.

§ 1º No caso do inciso I, a fundamentação do recurso e seu conhecimento restringir-se-ão ao objeto da divergência.

§ 2º Não cabe recurso em processo de consulta.”

¹⁸ “Art. 486. Cabe Recurso de Revisão, com efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze) dias, para o Tribunal Pleno, contra acórdãos por ele proferido, nos seguintes casos:

I - acórdão não unânime, que, ao julgar Recurso de Revista, houver reformado a decisão da Câmara, ou do Pleno nas hipóteses do art. 484;

II - nas decisões em Pedido de Rescisão;

III - negativa de vigência de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais;

IV - divergência de entendimento no âmbito do Tribunal de Contas ou dissídio jurisprudencial demonstrado analiticamente.

§ 1º No caso do inciso I, a fundamentação do recurso e seu conhecimento restringir-se-ão ao objeto da divergência.

§ 2º No caso do inciso III, deverá o recorrente transcrever o dispositivo legal e o trecho específico da decisão recorrida que lhe teria negado vigência.

§ 3º Considera-se dissídio jurisprudencial a divergência expressa da decisão recorrida com outra de Tribunal Superior, assim considerados o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal Superior do Trabalho e o Tribunal de Contas da União.

§ 4º No caso do inciso IV, a comprovação da divergência deverá ser feita mediante a indicação da decisão divergente, contendo elementos suficientes para comprovar a sua autenticidade.

§ 5º Não satisfeitos os requisitos, a que se referem os parágrafos anteriores, o Relator da decisão recorrida deverá negar seguimento ao recurso.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

portanto, transitado em julgado o Acórdão nº 3555/18 em relação às demais normas municipais questionadas.

Preliminarmente, quanto à alegação de incompetência do Tribunal de Contas para declarar a inconstitucionalidade de leis municipais, urge salientar que tanto a doutrina quanto a jurisprudência reconhecem a atribuição das Cortes Controladoras para apreciar a constitucionalidade das leis e atos do Poder Público, entendimento este esposado pela Súmula nº 347, editada pelo Supremo Tribunal Federal:

Súmula 347: O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.

O acórdão recorrido apenas apreciou a constitucionalidade dos referidos dispositivos legais e negou sua aplicabilidade. A norma, portanto, não foi extirpada do ordenamento jurídico e, conforme destacado pela Unidade Técnica (peça nº 48), *“isso não significa, por óbvio, que as cortes de contas detêm competência para declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos da mesma forma que o Poder Judiciário, a uma por não fazer parte de sua estrutura e a duas porque não é sua finalidade precípua. O reconhecimento de incompatibilidade de lei ou atos da Administração Pública frente à Constituição somente se dará nos processos relacionados às suas atribuições institucionais, e apenas internamente terá eficácia”*.

Assim, aos Tribunais de Contas compete o poder-dever de deixar de aplicar leis inconstitucionais e de determinar a sustação de ato que não se conforma à Constituição.

Pelos fundamentos acima destacados, rejeito a preliminar de incompetência suscitada e denego o pedido de suspensão dos efeitos da decisão proferida no v. Acórdão nº 3555/18.

Passa-se à análise do pedido para que seja declarada a constitucionalidade do art. 5º, § 2º, da Lei Municipal nº 5.773/2011, apenas no que tange à limitação temporal, alterando-se a forma de proporcionalizar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

as contribuições de modo a considerar apenas as feitas a partir de julho de 1994.

Destaca-se, inicialmente, com base no efeito devolutivo recursal, que apenas a matéria impugnada (art. 5º, § 2º, da Lei Municipal nº 5.773/2011) será reexaminada, considerando-se, portanto, transitado em julgado o Acórdão nº 3555/18, do Tribunal Pleno, em relação às demais normas municipais questionadas.

O pedido em questão não merece ser acolhido porque o entendimento deste Tribunal, a partir da prolação do acórdão nº 3155/14 (Prejulgado nº 07), do Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, é o de que, em se tratando de aposentadoria concedida com base nas regras de transição (Emendas Constitucionais nº 41/03, nº 47/05 e nº 70/12), o procedimento que confere maior efetividade ao princípio da contributividade é a proporcionalização do valor integral e atualizado das vantagens ao tempo em que incidiu a contribuição previdenciária, sem qualquer limitação temporal.

Ademais, a solução apontada pelo Recorrente, qual seja, o cálculo pela média, utilizando apenas as contribuições feitas após julho de 1994, é falha por desconsiderar o direito à incorporação das vantagens transitórias sobre as quais tenha incidido contribuição previdenciária antes dessa data, ofendendo a contributividade, princípio basilar da Previdência Social.

Assim, conforme a fundamentação do acórdão guerreado, cumpre observar que tanto o cálculo da média das verbas transitórias, efetuado com base na Lei Federal nº 10.887/04, como a utilização do marco temporal ali previsto, não são adequados para as aposentadorias concedidas com base nas regras de transição, uma vez que, nesses casos, o cálculo dos proventos não segue a regra do art. 40, § 3º, da Constituição da República.

Quanto à possibilidade de haver modulação de efeitos da decisão recorrida, merece guarida o pleito dos Recorrentes, pelos fundamentos a seguir expostos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Acórdão impugnado determina a aplicação de seus efeitos “aos processos que ainda não tenham sido julgados, nos termos do art. 78, § 4º, da Lei Orgânica”, *in verbis*:

Ante o exposto, VOTO pela procedência parcial do incidente, declarando-se a inconstitucionalidade do inciso IV, alíneas a, b e c e do parágrafo único do artigo 3º, do § 2º do artigo 5º e do artigo 8º da Lei Municipal nº 5.773/2011, aplicando-se os efeitos desta decisão aos processos que ainda não tenham sido julgados, nos termos do art. 78, § 4º, da Lei Orgânica.(Acórdão nº 3555/18 – STP)

Art. 78.

(...)

*§ 4º A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, **constituindo prejulgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas.** (Art. 78 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná)*

Em razão da eficácia geral e vinculante, o prejulgado emitido por esta Corte deverá ser aplicado aos processos em trâmite e aos casos futuros que versem sobre idêntica questão.

Ocorre que, embora a Lei Orgânica não preveja o instituto da modulação de efeitos, entende-se aplicável, por analogia, o art. 27 da Lei nº 9.868/1993, que regula o procedimento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade, o art. 11 da Lei 9.882/94, que dispõe sobre o processo e julgamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental e o art. 4º da Lei 11.417/2005, que trata das súmulas vinculantes, dispositivos esse que possibilitam ao Supremo Tribunal Federal restringir os efeitos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

suas decisões, a fim de resguardar a segurança jurídica e o interesse público.

Destaque-se, ainda, a previsão contida nos art. 927, § 3º, do Código de Processo Civil, dispondo que, *“na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.”*

Absorvendo a importância crescente da segurança jurídica no ordenamento brasileiro, a Lei Federal nº 13.655/18 acrescentou alguns artigos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), dentre os quais destaco os arts. 21 e 23:

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 expresso 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.

“Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Agora, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) exige, expressamente, na hipótese de se adotar obrigação ou restrição a direito inovadoras, que se preveja um regime de transição. O objetivo desse regime é assegurar o cumprimento da nova orientação sem excessos nem insuficiências, de modo a concretizar a eficiência e proporcionalidade administrativas.

Considerando os efeitos da inconstitucionalidade do art. 5º, § 2º da Lei Municipal nº 5.773/2011, verifica-se que a limitação temporal do cálculo a partir da competência de 1994 pode levar a situações não isonômicas, pois um servidor que somente tenha contribuído sobre verbas transitórias em período anterior a essa data nada vai receber.

Entretanto, esse entendimento somente deve ser aplicado a partir da publicação do Acórdão n.º 3555/18, do Tribunal Pleno. À luz das inovações trazidas pela Lei Federal nº 13.655/18, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), as mudanças técnicas e operacionais necessárias para retificar as aposentadorias, a possibilidade de que haja redução no valor dos benefícios e a eventual propositura de ações judiciais pelos servidores inativos constituem óbices à concessão de efeitos retroativos à decisão guerreada.

Destaque-se, que, segundo a Coordenadoria de Gestão Municipal (peça nº 48):

“a atribuição de eficácia ex tunc à decisão proferida no v. Acórdão nº 3555/18 irá repercutir nessa gama de processos, obrigando os recorrentes a reverem cada expediente, juntando novas metodologias de cálculo bem como os correspondentes atos retificatórios, além da prova de que foram publicados. E isso sem contar a repercussão que a modificação do valor do benefício



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

causará na vida de cada servidor, após, muitas vezes, mais de 05 (cinco) ou 06 (seis) anos na inatividade. Pondere-se, também, que muitos desses servidores já não mais possuem capacidade laborativa e nem conhecimentos necessários para retornar à atividade, sendo imprescindível, em ambos os casos, o dispêndio de recursos públicos para qualificar tais servidores.”

Ademais, alertando acerca da uniformidade da jurisprudência deste Tribunal de Contas, aduz o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (peça nº 49):

Observamos, todavia, que nos julgamentos de Prejulgados e Uniformizações de Jurisprudência mais recentes, o entendimento que tem prevalecido é o da eficácia ex nunc, de modo a alcançar somente os benefícios concedidos após a publicação das respectivas decisões, preservando-se os processos em trâmite no Tribunal. Cito, neste sentido, o Acórdão nº 2547/17-STP (Prejulgado nº 23); Acórdão nº 3319/16-STP (Prejulgado nº 20); o já mencionado Acórdão nº 3155/14-STP (Revisão do Prejulgado nº 07) e Acórdão nº 2842/16-STP (Uniformização de Jurisprudência nº 23).

Assim, a manutenção da norma inconstitucional, com a consequente violação do princípio da contributividade, até o trânsito em julgado do Acórdão n.º 3555/18, através da modulação de efeitos da decisão, mostra-se medida menos gravosa que sua imediata extirpação do ordenamento jurídico, posto que violar-se-iam, por sua vez, os princípios da segurança jurídica, da confiança legítima e da proporcionalidade.

Desse modo, propõe-se que a eficácia do acórdão recorrido alcance apenas os atos de inativação cuja concessão do respectivo benefício tenha se dado após a publicação da decisão, ou seja, a partir de 29/11/2018 (peça nº 37), pois é a partir da publicação da decisão que fixou a nova tese



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que surge, dados os efeitos normativos do incidente de inconstitucionalidade, a obrigação da entidade previdenciária de se adequar a essa nova orientação. Antes dela, sendo a matéria ainda incontroversa, podem ser mantidos os efeitos de atos anteriormente praticados de modo a preservar a segurança jurídica e o interesse social.

Sopesando os efeitos da inconstitucionalidade do art. 5º, § 2º da Lei Municipal nº 5.773/2011 e, tendo em vista a uniformidade, integridade e coerência da jurisprudência deste Tribunal de Contas, a nova interpretação estabelecida no Acórdão n.º 3555/18, do Tribunal Pleno, deve ter eficácia *ex nunc*, para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime, eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO** pelo **PROVIMENTO PARCIAL** do presente Recurso de Revisão, para que seja concedida eficácia prospectiva (*ex nunc*) à tese jurídica fixada no Acórdão n.º 3555/18 (peça n.º 36), do Tribunal Pleno, de relatoria do d. Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, de modo que sejam atingidos apenas os atos de inativação cuja concessão do respectivo benefício tenha se dado após a publicação da referida decisão, ou seja, a partir de 29/11/2018.

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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por voto de desempate do presidente, em:

Conhecer o presente Recurso de Revisão, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito **dar-lhe provimento parcial,**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para que seja concedida eficácia prospectiva (*ex nunc*) à tese jurídica fixada no Acórdão n.º 3555/18 (peça n.º 36), do Tribunal Pleno, de relatoria do d. Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, de modo que sejam atingidos apenas os atos de inativação cuja concessão do respectivo benefício tenha se dado após a publicação da referida decisão, ou seja, a partir de 29/11/2018.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO (voto vencedor), JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO.

O Conselheiro IVAN LELIS BONILHA (voto vencido) votou pelo provimento parcial com efeitos a todos os processos, sendo acompanhado pelo Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES e pelo Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

O Senhor Presidente, Conselheiro NESTOR BAPTISTA desempatou o julgamento acompanhando o voto do Relator.

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

Sala das Sessões, 16 de outubro de 2019 – Sessão nº 37.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACÓRDÃO 2174/21 – RETIFICAÇÃO DO ACÓRDÃO 3555/18

PROCESSO Nº: 47720/17
ASSUNTO: INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE
ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES PUBLICOS DO MUNICIPIO DE CASCAVEL, MUNICÍPIO DE CASCAVEL, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
ADVOGADO / PROCURADOR: LUCIANO BRAGA CORTES
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 2174/21 - Tribunal Pleno

Incidente de Inconstitucionalidade. Município de Cascavel. Lei Municipal nº 5.773/2011. Incorporação de verbas transitórias aos proventos de aposentadoria. Declaração incidental de inconstitucionalidade. Revisão da modulação temporal dos efeitos promovida pelo Acórdão nº 3267/19 – Tribunal Pleno. Possibilidade.

I – RELATÓRIO

Trata-se de proposta de revisão de Incidente de Inconstitucionalidade deflagrada mediante solicitação feita durante a Sessão Ordinária (por videoconferência) nº 8 do Tribunal Pleno, do dia 07 de abril de 2021, na qual “o *Tribunal Pleno deliberou a respeito da possibilidade de reabertura da discussão da modulação dos efeitos do Acórdão nº 3267/19 – Pleno*”.

Diante do exposto, **VOTO** pelo **PROVIMENTO PARCIAL** do presente Recurso de Revisão, para que seja concedida eficácia prospectiva (*ex nunc*) à tese jurídica fixada no Acórdão n.º 3555/18 (peça n.º 36), do Tribunal Pleno, de relatoria do d. Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, de modo que sejam atingidos apenas os atos de inativação cuja concessão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do respectivo benefício tenha se dado após a publicação da referida decisão, ou seja, a partir de 29/11/2018.

O motivo da retomada da tramitação destes autos decorreu do julgamento do Prot. nº 9211-9/16, que se refere à aposentadoria da Sra. Rosa Maria de Sá França, ocupante do cargo de professora do Município de Cascavel. A decisão lá proferida foi no seguinte sentido:

Acórdão nº 95/21-S2C (peça 64 do Prot. nº 9211-9/16)

Ato de inativação – Entendimento pessoal do Relator acerca da existência de ofensa ao disposto no Art. 40, § 2º, da CF (com redação dada pela EC 20/98) afastado pela sedimentada jurisprudência do TCE/PR; Registro – Comunicação à STP acerca de da necessidade de revisão do Acórdão 3.267/19-STP.

(...)

O Ministério Público de Contas (Parecer 01/21-4PC – Peça 63), por meio de sua 4ª Procuradoria e revendo posicionamento anteriormente adotado em inúmeros processos similares, entendeu “legitimada a fórmula de cálculo das verbas transitórias componentes da remuneração do cargo efetivo”, em razão dos fundamentos expostos na Proposta de Voto 179/20-GATBC, bem como da pacificada jurisprudência do Tribunal sobre a matéria (em homenagem à previsão do art. 926, do Código de Processo Civil) e do disposto no art. 24, da LINDB. Assim, manifestou-se pelo registro da aposentadoria, porém, deliberando-se acerca da necessidade de “revisão da modulação contida no Acórdão nº 3267/19-STP (...), para fins de se reconhecer a todos aqueles que implementaram o direito a inativação antes do reconhecimento de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5780/2011, o direito a fixação dos proventos segundo a referida legislação, independentemente da data em que se der a edição do ato de aposentadoria”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...)

Com relação à deliberação “extra” pugnada pelo Parquet, entendo absolutamente procedente. Afinal, a previsão do Acórdão 3.267/19- STP efetivamente se mostra contrária ao princípio *tempus regit actum* (consagrado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para fim de interpretação de legislação previdenciária), bem como ao princípio da isonomia. Proponho, nesta senda, que seja aprovada a emissão de comunicação ao Plenário desta Corte para examinar a necessidade revisão da decisão mencionada.

3. DA DECISÃO Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

3.1. determinar o registro do Decreto 12.653/15, do Município de Cascavel, por meio do qual foi concedida aposentadoria à Professora Rosa Maria de Sá França; 3.2. **determinar à Secretaria da Câmara que emita ofício à Secretaria do Tribunal Pleno noticiando que os membros do Órgão Fracionário verificaram a necessidade de revisão da decisão materializada no Acórdão 3.267/19-STP, em razão das questões delineadas pelo Procurador Gabriel Guy Léger no Parecer 1/21-4PC.** (destacou-se)

Assim, a reabertura da discussão objeto do presente Incidente teve como origem entendimento firmado pelos d. julgadores da 2ª Câmara deste Tribunal a respeito da possibilidade de extensão dos efeitos do v. Acórdão nº 3555/18-STP, aclarado pelo v. Acórdão nº 3267/19-STP, a todos os servidores públicos efetivos do Município de Cascavel que completaram os requisitos para se inativar anteriormente à 29/11/18 (data da publicação do v. Acórdão nº 3555/18 -STP) e optaram em permanecer na atividade.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, mediante a Instrução n.º 1160/21 (peça n.º 99), entende que não caberia revisão de entendimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

firmado em Incidente de Inconstitucionalidade por falta de previsão tanto no Regimento Interno quanto na Lei Orgânica deste Tribunal de Contas. Entretanto, aduz que, se superada essa questão, opinaria pela procedência da proposta de reforma do entendimento firmado neste incidente de Inconstitucionalidade para que sejam estendidos os efeitos do v. Acórdão nº 3267/19-STP aos servidores públicos do Município de Cascavel que completaram os requisitos para se aposentar até 29/11/18, mas que optaram por permanecer em atividade.

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 133/21 (peça n.º 100), sustenta que o Regimento Interno não veda a revisão de entendimento fixado em Incidente de Inconstitucionalidade, pelo contrário, seu art. 408, §5º, dispõe que *“aplica-se o procedimento do incidente de prejudgado, no que couber, ao incidente de inconstitucionalidade”*. A seu turno, o art. 413 estabelece que *“somente pela maioria absoluta da totalidade dos Conselheiros poderá o Tribunal estabelecer, reformar ou renovar prejudgados, nos termos do art. 115, da Lei Complementar nº 113/2005”*.

Quanto ao mérito, opina pela revisão do Acórdão nº 3267/19 (peça nº 59), de modo a reconhecer a possibilidade de aplicação da Lei Municipal nº 5.773/2011 aos servidores que implementaram todos os requisitos à aposentação até 29/11/2018, independentemente da data em que ocorrer a publicação do ato concessivo do respectivo benefício.

É o relatório.

II – VOTO

Inicialmente, quanto ao cabimento ou não de revisão de entendimento firmado em sede de Incidente de Inconstitucionalidade, entendo que a razão assiste ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

O Código de Processo Civil de 2015 adotou e aprimorou o sistema de precedentes judiciais que já existia em nosso ordenamento jurídico, outorgando, assim, força normativa para algumas decisões judiciais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com o objetivo de reforçar a segurança jurídica e acelerar a tramitação dos processos.

O art. 927 do Código de Processo Civil estabelece quais decisões produzem norma jurídica com efeitos vinculantes para processos futuros:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

Da mesma forma, os arts. 78 e 79 da Lei Complementar nº 113/2005 atribuem efeito vinculante aos incidentes de inconstitucionalidade e aos Prejulgados, já que ambos definem normas jurídicas a serem aplicadas de maneira geral por esta Corte.

Assim, embora a matéria reservada a cada um dos citados institutos seja diferente, já que o Incidente de Inconstitucionalidade visa à apreciação incidental de matéria de índole constitucional e o Prejulgado dispõe sobre a interpretação de norma jurídica ou procedimento da administração dotados de significativa relevância, ambos são mecanismos processuais destinados à consolidação de teses jurídicas, motivo pelo qual devem possibilitar eventuais modificações posteriores de interpretação.

Deve-se levar em conta que o Direito não é estático e que é impossível prever todas as situações que podem surgir nos casos concretos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

considerando a permanente evolução do contexto social em que estamos inseridos. Nesse sentido, Carlos Maximiliano ensina:

"Não há como almejar que uma série de normas, por mais bem-feitas que sejam, vislumbrem todos acontecimentos de uma sociedade. Neque leges, neque senatusconsulta ita scribi possunt, ut omnes casus qui quandoque inciderint comprehendantur (nem as leis nem os senatus-consultos podem ser escritos de tal maneira que em seu contexto fiquem compreendidos todos os casos em qualquer tempo ocorrentes).

Por mais hábeis que sejam os elaboradores de um Código, logo depois de promulgado surgem dificuldades e dúvidas sobre a aplicação de dispositivos bem redigidos. Uma centena de homens cultos e experimentados seria incapaz de abranger em sua visão lúcida a infinita variedade dos conflitos de interesses entre os homens. Não perdura o acordo estabelecido, entre o texto expresso e as realidades objetivas. Fixou-se o Direito Positivo; porém a vida continua, evolve, desdobra-se em atividades diversas, manifesta-se sob aspectos múltiplos: morais, sociais, econômicos.

Transformam-se as situações, interesses e negócios que teve o Código em mira regular. Surgem fenômenos imprevistos, espalham-se novas ideias, a técnica revela coisas cuja existência ninguém poderia presumir quando o texto foi elaborado. Nem por isso se deve censurar o legislador, nem reformar sua obra. A letra permanece: apenas o sentido se adapta às mudanças que a evolução opera na vida social.

O intérprete é o renovador inteligente e cauto, o sociólogo do Direito. O seu trabalho rejuvenesce e fecunda a fórmula prematuramente decrépita, e atua como elemento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*integrador e complementar da própria lei escrita. Esta é a estática, e a função interpretativa, a dinâmica do Direito.*¹⁹

Assim, tendo em vista que o próprio Código de Processo Civil prevê a possibilidade de modificação dos precedentes judiciais²⁰, já que é necessária ao sistema processual para evitar o enrijecimento jurisprudencial, deve ser afastado o entendimento da Unidade Técnica no sentido de que não cabe revisão de entendimento firmado em Incidente de Inconstitucionalidade.

A interpretação da Lei Orgânica e do Regimento Interno desta Corte de Contas deve seguir as diretrizes pautadas pelo Código de Processo Civil e pela Constituição Federal. Desse modo, à luz das premissas oriundas do ordenamento jurídico pátrio, torna-se insustentável o argumento de que o Regimento Interno veda a revisão de decisão proferida em sede de Incidente de Inconstitucionalidade.

Primeiramente, porque, conforme elucidado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, o art. 408, §5º, do Regimento Interno dispõe que *“aplica-se o procedimento do incidente de prejudgado, no que couber, ao incidente de inconstitucionalidade”*. A seu turno, o art. 413 estabelece que *“somente pela maioria absoluta da totalidade dos Conselheiros poderá o Tribunal estabelecer, reformar ou renovar prejudgados, nos termos do art. 115, da Lei Complementar nº 113/2005”*.

Além de ser plausível, a interpretação segundo a qual o procedimento de revisão de Prejudgado pode ser aplicado ao Incidente de Inconstitucionalidade dá efetividade aos ditames do Código de Processo Civil, tornando-se, assim, sistemática.

Some-se a isso o fato de que ambos os institutos estão inseridos na Lei Orgânica deste Tribunal de Contas em Subseção destinada aos “Incidentes Processuais”, o que confirma a similaridade dos efeitos jurídicos que produzem, pois são de competência privativa do Tribunal Pleno,

¹⁹ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1994, p.12.

²⁰ Art. 927, § 4º: A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e destinam-se, por excelência, a fixar entendimento a ser aplicado de maneira vinculante e geral por todos os órgãos da Corte.

Quanto aos argumentos trazidos pela Unidade Técnica no sentido de que houve preclusão da faculdade processual de rever o entendimento firmado em sede de Incidente de Inconstitucionalidade, reproduzo a excelente explanação proferida no Parecer nº 133/21 da Procuradoria Geral de Contas (peça nº 100):

“O raciocínio ora traçado também é suficiente para afastar o argumento da preclusão, suscitado pela CGM. Ora, o instituto da preclusão visa sobretudo racionalizar a tramitação de processos em que há pretensão resistida (lide), de modo a conferir estabilidade e previsibilidade ao desenvolvimento processual litigioso. No entanto, essa lógica não é aplicável aos processos que visam fixar interpretação jurídica, como é o caso do Prejulgado e do Incidente de Inconstitucionalidade.

Nessas hipóteses, em que não se verifica a formação de lide e que não há julgamento de caso concreto, a definição de teses jurídicas, a serem aplicadas de maneira uniforme aos respectivos processos, assegurará isonomia entre os jurisdicionados e contribuirá para a construção de jurisprudência íntegra pela Corte. Para que tal finalidade seja alcançada, é necessário que o Tribunal seja capaz de desenvolver a interpretação mais adequada para a matéria, o que por vezes exige mais de uma rodada de deliberação, de modo a viabilizar o amadurecimento de questões que muitas vezes apenas se aclaram mediante o cotejamento das teses com os casos concretos.

O instituto da preclusão vai no caminho oposto a essa lógica, impondo estacas processuais que impedem a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

rediscussão de matérias, motivo pelo qual não pode ser aplicado no âmbito deste incidente.”

Do exposto, conclui-se ser possível a revisão do entendimento fixado no Acórdão nº 3267/19, do Tribunal Pleno, desde que satisfeitas as exigências de ordem constitucional – notadamente a cláusula reserva de Plenário imposta pelo art. 97 da Constituição – e de ordem legal, com especial ênfase para a necessidade de satisfação do quórum especial previsto no art. 115 da Lei Orgânica desta Corte.

No que concerne ao mérito, assiste razão à Coordenadoria de Gestão Municipal quando destaca que “a aplicação do princípio do *tempus regit actum* não foi abordada pelo Município de Cascavel nem pelo Instituto de Previdência do Município de Cascavel, como também não o foi pelas unidades técnicas, pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas nem por esta Corte quando da decisão dos presentes autos”.

Entretanto, conforme já explicado acima, isso não impede a revisão do entendimento firmado no Acórdão nº 3267/19, pois os mecanismos processuais responsáveis por consolidar teses jurídicas devem ser permeáveis a mudanças posteriores de interpretação, especialmente quando sua aplicação no caso concreto traz a lume situações não albergadas pela decisão anterior.

A aplicabilidade do princípio *tempus regit actum* em matéria previdenciária é sedimentada na jurisprudência dos tribunais superiores. O Superior Tribunal de Justiça consolidou sua aplicação na Súmula nº 340:

Súmula nº 340: A lei aplicável à concessão de pensão previdenciária por morte é aquela vigente na data do óbito do segurado.

No Acórdão nº 3267/19 – Tribunal Pleno (peça nº 59), esta Corte deliberou pela concessão de efeitos prospectivos à declaração de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inconstitucionalidade do art. 5º, § 2º da Lei Municipal nº 5.773/2011, de sorte que, naquela ocasião, definiu-se que seriam afetados “apenas os atos de inativação cuja concessão do respectivo benefício tenha se dado após a publicação da referida decisão, ou seja, a partir de 29/11/2018”.

Optou-se pela manutenção da aplicação da referida norma, até o trânsito em julgado do Acórdão n.º 3555/18, através da modulação de efeitos da decisão, por ser medida menos gravosa que sua imediata extirpação do ordenamento jurídico, posto que violar-se-iam, por sua vez, os princípios da segurança jurídica, da confiança legítima e da proporcionalidade.

Entretanto, não foi observada a necessidade de aplicação do princípio *tempus regit actum* quando da escolha do marco temporal a partir do qual valeria a modulação dos efeitos da referida decisão, o que ocasionou uma flagrante violação à isonomia.

Isso porque, de acordo com o Parecer nº 01/21 emitido pela 4ª Procuradoria de Contas nos autos de nº 9211-9/16, ao delimitar o alcance da incidência do entendimento dessa Corte pela data de emissão do ato de aposentadoria e não pela data do cumprimento dos requisitos para sua obtenção, surge a hipótese em que duas pessoas com idêntica data de ingresso no serviço público, mesma idade e tempo de contribuição podem ter seus benefícios calculados de forma diversa, caso uma delas opte por permanecer em atividade, já que esta última ao pleitear sua aposentadoria em 2020 ou em exercícios futuros, terá o valor de benefício calculado de forma diferente de quem se antecipou na passagem para a inatividade e teve seu decreto de aposentadoria emitido em data anterior ao dia 29.11.2018.

De fato, a jurisprudência do C. STF entende que o princípio "*tempus regit actum*" se aplica em matéria previdenciária:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA ANTES DO INÍCIO DA VIGÊNCIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 20/1998. PRINCÍPIO TEMPUS REGIT ACTUM. PRECEDENTES. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL E DE REEXAME DO CONJUNTO FÁTICOPROBATÓRIO: SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AUSÊNCIA DE OFENSA CONSTITUCIONAL DIRETA. VERBA HONORÁRIA MAJORADA EM 1%, PERCENTUAL QUE SE SOMA AO FIXADO NA ORIGEM, OBEDECIDOS OS LIMITES DOS §§ 2º, 3º E 11 DO ART. 85 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL/2015. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (ARE 1259460 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 08/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-148 DIVULG 12-06-2020 PUBLIC 15-06-2020)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO 2.780/2016 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). BENEFÍCIO DE PENSÃO POR MORTE CONCEDIDO COM FUNDAMENTO NA LEI N.º 3.373/1958. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. PRECEDENTE DA SEGUNDA TURMA (MS 34.873/DF). 1. Este Tribunal admite a legitimidade passiva do Tribunal de Contas da União em mandado de segurança quando, a partir de sua decisão, for determinada a exclusão de um direito. Precedentes. 2. A jurisprudência desta Corte considera que o prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias, previsto no art. 23 da Lei n.º 12.016/2009 conta-se da ciência do ato impugnado, quando não houve a participação do interessado no processo administrativo questionado. 3. Reconhecida a qualidade de dependente da filha solteira maior de vinte e um anos em relação ao instituidor da pensão e não se **verificando a superação das condições essenciais previstas na Lei n.º 3373/1958, que embasou a concessão, quais sejam, casamento ou posse em cargo público permanente, a pensão é devida e deve ser mantida, em respeito**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aos princípios da legalidade, da segurança jurídica e do tempus regit actum. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (MS 35889 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 31/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 07-06-2019 PUBLIC 10-06-2019)

Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EMBARGOS RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. PREVIDENCIÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. **APLICAÇÃO DA LEI VIGENTE AO TEMPO EM QUE REUNIDAS AS CONDIÇÕES À OBTENÇÃO DO BENEFÍCIO. TEMPUS REGIT ACTUM.** ACÓRDÃO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. (RE 670264 ED, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 16/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-216 DIVULG 07-10- 2016 PUBLIC 10-10-2016)

Diante do exposto, conclui-se que a definição da data da publicação do Acórdão n.º 3555/18 (peça n.º 36) como marco temporal a partir do qual a decisão deste Incidente de Inconstitucionalidade (Acórdão nº 3267/19) passará a ter efeitos, atingindo, assim, apenas os atos de inativação cuja concessão do respectivo benefício tenha se dado partir de 29/11/2018, viola tanto o inciso XXXVI do art. 5º da Constituição Federal (ofensa ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido) quanto os princípios do *tempus regit actum* e da isonomia.

Deve ser aplicada ao benefício previdenciário, seja ele a aposentadoria ou qualquer outro, a legislação vigente à época da aquisição do direito à benesse.

Por esse motivo, sugiro a alteração do marco temporal adotado no Acórdão nº 3267/19, para que passe a ser o seguinte: propõe-se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que a eficácia do entendimento definido no Acórdão n.º 3555/18 (peça n.º 36) alcance apenas os atos de inativação cuja aquisição do direito ao benefício previdenciário tenha se dado após a publicação da decisão, ou seja, após 29/11/2018 (peça n.º 37).

Estabelece-se, portanto, como marco temporal a data da aquisição do direito à aposentadoria que tenha se dado até 29/11/2018, aplicando-se a legislação vigente à época, no caso a Lei Municipal n.º 5.773/2011, aos servidores que implementaram todos os requisitos à aposentação até aquela data, independentemente da publicação do ato concessivo.

Já aos servidores que implementarem os requisitos à aposentadoria após 29/11/2018, não poderá ser aplicada a Lei Municipal n.º 5.773/2011, posto que o Acórdão n.º 3555/18 (peça n.º 36) declarou a inconstitucionalidade do inciso IV, alíneas “a”, “b” e “c” e do parágrafo único do artigo 3º, do § 2º do artigo 5º e do artigo 8º da referida lei.

Destaca-se que não se está sugerindo a completa inversão do posicionamento anteriormente adotado, mas apenas a mudança do marco temporal escolhido para que não ocorra a violação do princípio *tempus regit actum*.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno aprove a revisão do Acórdão n.º 3267/19, em razão dos fundamentos expostos, para alterar e atualizar o marco temporal adotado para a modulação de efeitos do Acórdão n.º 3555/18, que passa a ser o seguinte:

“seja concedida eficácia prospectiva (ex nunc) à tese jurídica fixada no Acórdão n.º 3555/18 (peça n.º 36), do Tribunal Pleno, de relatoria do d. Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, de modo que sejam atingidos apenas os atos de inativação cuja aquisição do direito ao benefício previdenciário tenha se dado após a publicação da decisão, ou seja, após 29/11/2018.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Determino, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca para revisão, atualização e republicação do Acórdão nº 3267/19 e demais registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno.

Posteriormente à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, 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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

I - Aprovar a revisão do Acórdão nº 3267/19, em razão dos fundamentos expostos, para alterar e atualizar o marco temporal adotado para a modulação de efeitos do Acórdão n.º 3555/18, que passa a ser o seguinte:

“seja concedida eficácia prospectiva (ex nunc) à tese jurídica fixada no Acórdão n.º 3555/18 (peça n.º 36), do Tribunal Pleno, de relatoria do d. Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, de modo que sejam atingidos apenas os atos de inativação cuja aquisição do direito ao benefício previdenciário tenha se dado após a publicação da decisão, ou seja, após 29/11/2018.”

II - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca para revisão, atualização e republicação do Acórdão nº 3267/19 e demais registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III – posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FABIO DE SOUZA CAMARGO, NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 2 de setembro de 2021 – Sessão Ordinária Virtual nº 15.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente