



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 728808/20
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: ADALBERTO JORGE XISTO PEREIRA, JOSE LAURINDO DE SOUZA NETTO, PARANAPREVIDÊNCIA, PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADOR: ALIDA HELENA PEREIRA PINTO, ANA PAULA KUCANIZ, ANDREA CRISTINE ARCEGO, ANDREIA BRIZOLA DE OLIVEIRA FURINI, ANNA PAULA DO ROCIO OYA DOS SANTOS, CAROLINE FANTIN MARSARO, CLAUDINEI MARTINS GONZAGA, DAIANE MARIA BISSANI, DANIELA DOS SANTOS TAVARES, DOUGLAS MURILO DOS REIS, EUGENIO CARLOS BAPTISTA JUNIOR, FABIANO JORGE STAINZACK, ISAC TEIXEIRA DE LIMA, IURI FERRARI COCICOV, JACSON LUIZ PINTO, JANAINA DE ASSIS, JOÃO PAULO OPUSZKA MACHADO, JOSE MANUEL JUSTO SILVA, LUCIANA DE OLIVEIRA FELIX BORGES, LUCIANO LORUSSO MIRANDA, MARIA ALICE TORNESI SOSINSKI, MICHELE CORREA, OZILDA DA SILVA, PATRICIA CAFFARATE PINTO, PATRICIA KAVETSKI SABADIN, PRISCILA CRISTIANE JAWORSKI, RAFAEL AUGUSTO CASSOU, RAFAEL FORNECK BAHIENSE GOMES, RENATA GUERREIRO BASTOS DE OLIVEIRA, RITA DE CASSIA RIBAS TAQUES, ROSEMERI PAIS DA SILVA FERNANDES, SHEILA FOGAÇA DE SOUZA, WELLINGTON NEVES SALMAZO
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 848/22 - Tribunal Pleno

Consulta do Presidente do Tribunal de Justiça – Aposentadoria e abono de permanência – Emenda Constitucional Federal nº 103/19 – Emenda Constitucional Estadual nº 45/19 – Revogação de artigos – Legislação infraconstitucional – Regramento condicionado a evento futuro e incerto – Possibilidade – Reposta à consulta.

1. RELATÓRIO

Versa o presente expediente sobre consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, Desembargador Adalberto Jorge Xisto Pereira, sobre a possibilidade da concessão de aposentadoria e abono de permanência com base nas emendas constitucionais nº 41/2003 e 47/2005 aos magistrados e servidores do Tribunal de Justiça que preencheram os requisitos após 4 de dezembro de 2019 e, em caso afirmativo, se deve-se aguardar a aprovação de nova lei estadual a que se refere o art. 5, inciso I da Lei Estadual 20.122/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nos termos do art. 313, § 2º do Regimento Interno deste Tribunal os autos foram encaminhados para a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (SJB). Na Informação nº 111/20, a Biblioteca noticiou que não foram encontrados prejudgados ou decisões sobre os questionamentos.

Após, a presente consulta foi recebida, nos termos do Despacho 1590/20-GCFC, e os autos foram remetidos às Coordenadorias Geral de Fiscalização (CGF), à Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), e à Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE).

A CGM, por meio do Parecer nº 19/21, opinou pela possibilidade de concessão de abono e aposentadoria após a promulgação da Emenda Constitucional Estadual (4/12/2019) até que sobrevenha a lei mencionada no Art. 5º, I da Lei 20.122/2019.

A CGF na Informação nº 2/21, relata que foi formado um grupo de estudos com 09 (nove) servidores das diversas Coordenadorias do Tribunal para analisar as alterações dos benefícios previdenciários promovidos pela Reforma da Previdência, decorrente da promulgação da Emenda à Constituição Federal nº 103/2019 e da Emenda à Constituição Estadual nº 45/2019. O Resultado do trabalho contas do procedimento nº 329423/20. Ao final requereu que a posição do grupo de estudos fosse apreciada nesta consulta.

A CGE em seu Parecer nº 07/21, consoante entendimento do grupo de estudos, formula resposta à consulta no sentido de que é possível a concessão de aposentadoria e abono de permanência, embasados nas regras transitórias dos art. 6º da EC 41/03, art. 6º-A da EC 41/03 ou do art. 3º da EC 47/05, aos magistrados e servidores do Tribunal de Justiça, desde que tenham preenchido os requisitos para se inativar por uma daquelas regras até 20 de dezembro de 2020 e de que não há necessidade de edição de outra lei. Por fim, sugere a citação da Procuradoria Geral do Estado e do PARANÁPREVIDENCIA para se manifestarem nos autos.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas (MPC), por meio do Parecer nº 25/21, opina pelo recebimento da consulta para responder aos questionamentos do Tribunal de Justiça nos estritos termos do Parecer nº 19/21 da CGM.

Por meio dos Ofícios 2/21 e 3/21, foram citados para manifestação nos autos o PARANÁPREVIDENCIA e a Procuradoria Geral do Estado.

A Procuradoria Geral do Estado, na peça 24, manifesta-se no sentido de que a Emenda Constitucional nº 45/2019 é a lei estadual a que alude o art. 5º da Lei nº 20.112/2019, sob pena de fazer-se letra morta o texto constitucional.

O PARANÁPREVIDENCIA, na peça 26, corrobora com o entendimento da Procuradoria Geral do Estado e anexa documentos, entre eles a nota 13130497 do Ministério da Economia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em sua última manifestação a CGE, na Instrução nº 621/21, conclui que não houve revogação expressa das Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005.

O MPC, no Parecer nº 117/21 (peça 37), ratifica o entendimento já exposto no Parecer nº 25/21.

Os autos foram encaminhados para a manifestação da Diretoria Jurídica (DIJUR), deste Tribunal, que no Parecer nº 245/21, concorda com o posicionamento da CGM, da CGE e do MPC, pela possibilidade da concessão de aposentadoria e abono de permanência com base nas emendas constitucionais nº 41/2003 e 47/2005, após 4 de dezembro de 2019, em razão da necessidade de norma regulamentadora dos benefícios, como condição de revogação das emendas mencionadas.

2. VOTO DO CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA (vencido)

Inicialmente, deve-se destacar que o Consulente, Desembargador Adalberto Jorge Xisto Pereira, é parte legitimada a formular consulta perante este Tribunal, nos termos do art. 39, II, da LC nº 113/2005.

A consulta contém apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa da dúvida, versa sobre dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal e veio instruída com parecer elaborado pela assessoria jurídica, conforme preconiza o Art. 38 da referida Lei.

Sobre o tema há casos concretos já analisados no âmbito deste Tribunal, quando apreciados pedidos de abono e aposentadorias de servidores, como nos casos dos autos:

009171/20 – Acórdão nº 1327/20 – S2C – Conselheiro Artagão de Mattos Leão;
482531/20 – Acórdão nº 3010/20 – S1C – Conselheiro José Durval Mattos do Amaral;
452047/20 – Acórdão nº 3163/20 – S2C – Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares;
564279/20 – Gabinete da Presidência - Pendente de Julgamento

Assim sendo, conheço da presente consulta por estarem presentes os pressupostos de sua admissibilidade, e no mérito, passo a decidir.

I – É possível a concessão de aposentadoria e abono de permanência com base nas emendas constitucionais n.º 41/2003 e 47/2005 aos magistrados e servidores do Tribunal de Justiça que preencheram os requisitos após 4 de dezembro de 2019?

A matéria é bastante controvertida na medida que envolve a análise de diversos aspectos acerca da vigência de normas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como bem destacou a informação nº 02/21 da CGF uma das grandes dificuldades nos estudos sobre a Reforma da Previdência Federal (EC Nº 103/2019) é com relação à data de vigência de alguns benefícios, uma vez que esta condicionou a revogação dos arts. 2, 6 e 6-A da Emenda Constitucional nº 41/03 e art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/05 para que entre em vigor em Estados e Municípios, à edição de lei do Poder Executivo, ao dispor:

Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

(...)

II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo [art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal](#) e às revogações previstas na [alínea "a" do inciso I](#) e nos [incisos III e IV do art. 35](#), na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as refere integralmente;

Em que pese causar-nos estranheza o mecanismo usado pela Emenda Constitucional ao atribuir a norma hierarquicamente inferior a possibilidade de considerar revogado ou não norma constitucional, em tese é possível, como explica Reis Friede:

“Por desconstitucionalização entende-se o “fenômeno pelo qual as normas da Constituição anterior, desde que compatíveis com a nova ordem, permanecem em vigor, mas com o *status* de lei infraconstitucional. Ou seja, as normas da Constituição anterior são recepcionadas com o *status* de norma infraconstitucional pela nova ordem” (LENZA, 2012, p. 202-203).”¹

Sobre o tema, o Parecer nº 19/21 da CGM foi bastante elucidativo ao concluir:

“O resultado prático disso é que, a partir da EC 103, Estados e Municípios não ficam mais adstritos às regras constitucionais federais do art. 40 e seguintes, que passam a valer apenas para os servidores federais, dependendo sua disciplina, portanto, de suas próprias normas, inclusive constitucionais.”

Superada esta questão, seguindo o mandamento constitucional, o Estado do Paraná editou a Lei Estadual nº 20.122/19, publicada em 20/12/2019, que referendou expressamente a revogação, nos seguintes termos:

“Art. 1.º Nos termos do inciso II do art. 36 da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019, fica referendada, para o regime próprio de previdência social do Estado do Paraná:

¹ <https://jus.com.br/artigos/79858/recepcao-repristinacao-desconstitucionalizacao-e-mutacao-constitucional>, acessado em 25/02/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I – as alterações promovidas pelo art. 1º da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 2019, no art. 149 da Constituição Federal;

II – a revogação do § 21 do art. 40 da Constituição Federal, na forma da alínea “a” do inciso I do art. 35 da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 2019;

III – a revogação dos arts. 2º, 6º e 6ºA da Emenda Constitucional Federal nº 41, de 19 de dezembro de 2003, na forma prevista pelo inciso III do art. 35 da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 2019;

IV – a revogação do art. 3º da Emenda Constitucional Federal nº 47, de 5 de julho de 2005.”

Ocorre que o art. 5º, inciso I, do mesmo dispositivo legal estabeleceu uma condição para a entrada em vigor deste referendo:

Art. 5.º Esta Lei entra em vigor:

I - para as revogações contidas nos incisos III e IV do art. 1º desta Lei, após a entrada em vigor de legislação estadual que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores do Estado do Paraná; (grifo nosso)

A Emenda à Constituição Estadual 45/2019, foi promulgada em 04/12/2019 promoveu as mesmas alterações que a Emenda Constitucional Federal nº 103/2019, por esta razão a pergunta do consultante advém do fato de que há interpretações como a da PGE, da PARANÁPREVIDENCIA e até mesmo do grupo de estudos do Tribunal de Contas, que afirmam que a própria Emenda Constitucional Estadual teria regulamentado os benefícios e que portanto, as normas teriam eficácia imediata, dispensando as condicionantes de revogação estabelecidas pela Constituição Federal e mesmo da Lei Estadual, uma vez que a alteração constitucional estadual seria a Lei.

Neste sentido a Informação nº 02/21 da Coordenadoria Geral de Fiscalização:

“De qualquer forma, ao se considerar que a Emenda à Constituição Estadual nº 45/19 regulamenta os benefícios e que integra o conceito de legislação pelo art. 5º, inc. I, da Lei 20122/19, a Equipe entende que a revogação dos benefícios previstos nos arts. 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional Federal nº 41/03 e no art. 3º da Emenda Constitucional Federal nº 47/05 ocorreu na data de 20/12/2019, com a publicação da Lei Estadual nº 20122/19.

Isso porque, apesar de a Emenda Estadual ter entrado em vigor em 05 de dezembro de 2019, a revogação citada não poderá retroagir à referida data ante a proibição contida no parágrafo único do art. 36 da Emenda à Constituição Federal nº 103/19, que estabelece que a Lei não produzirá efeitos anteriores à data de sua publicação.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Este contudo, não é o posicionamento dominante neste Tribunal, que se filiou ao entendimento de que a lei não contém palavras inúteis. Motivo pelo qual, ainda que se considerasse a emenda constitucional estadual EC 45/2019 como lei em sentido *latu*, não se poderia ignorar a determinação contida no mandamento do art. 36, II da EC 103/2019 (já citado) de que a revogação dos dispositivos das EC 41/2003 e 47/2005 dependeria de referendo da legislação local, o que não teria sido feito pela EC 45/2019.

Neste sentido, a explicação da CGM:

“Uma vez que a EC/PR 45 nem referendou expressamente as revogações da EC 103 e nem disciplinou o seu inciso II do art. 36, o fato de ter entrado em vigor na data de sua publicação, não implicou na revogação automática dos arts. 2º, 6º e 6ºA da Emenda Constitucional Federal nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e do art. 3º da Emenda Constitucional Federal nº 47, de 5 de julho de 2005, justamente porque para tanto, havia necessidade de que, ao menos tivesse tratado do tema, considerando a postergação da vigência das normas constitucionais de aposentadoria para os demais entes federados, conforme exigia o inciso II do art. 36 da EC 103.”

No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas (Parecer nº 25/21), nestes autos e nos diversos casos já mencionados de pedido de abono de servidores desta Casa, bem como a Diretoria Jurídica, manifestaram-se sobre a possibilidade de concessão de abono com fundamento nas emendas constitucionais federais 41/2003 e 47/2005, adotando a tese de que não houve a regulamentação a que se refere o art.5, I da Lei Estadual 20.122/2019 e que a emenda constitucional estadual 45/2019 não referendou expressamente a revogação das regras condicionadas no Art. 36, II da EC 103/2019.

Após minucioso estudo do feito, ousou discordar dos posicionamentos anteriormente adotado por este Tribunal e filio-me parcialmente aos entendimentos da Coordenadoria Geral de Fiscalização, aos da Procuradoria Geral do Estado e do PARANÁPREVIDENCIA, pelas razões que passo a expor.

a) Ao ler o disposto no Art. 5º, I da Lei Estadual 20.122/2019 é preciso entender que a regulamentação dos benefícios consta no bojo da EC Estadual 45/2019. Neste sentido o estudo técnico elaborado pela Coordenadoria Geral de Fiscalização transcrito na Informação nº 2/21, já citado.

Vale destacar que a parte das Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005 que dependiam de referendo para deixar de existir, tratam de regras de transição e que a EC Estadual 45/2019 também disciplina regras de transição para quem ingressou no regime até a data de entrada e vigor da alteração constitucional.

Além disso, me parece correto o entendimento da Procuradoria Geral do Estado ao afirmar, na peça 24 que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“Também, a propósito do debate, vale sublinhar o disposto no art. 2º, §1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, segundo o qual “a lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior”. **Logo, no momento em que a ECE 45/2019 dispôs, por força de permissivo do legislador federal reformador, acerca de regras de transição e o fez de forma diversa dos arts. 2º, 6º e 6º-A da EC 41/2003 e do art. 3º da EC 47/2005; há que se ter por revogadas as disposições em comento.” (Grifo Nosso).**

b) Também concordo com a Procuradoria Geral do Estado, quando esta afirma em sua manifestação, que a utilização da interpretação literal não é a mais adequada ao caso em análise.

Sem adentrar no mérito sobre qual regra de interpretação seria a mais adequada, mas efetuando um raciocínio acerca do ordenamento jurídico e da hierarquia das normas, entendo que o conflito pode ser resolvido.

Vê-se que o legislador federal optou por permitir que cada ente da federação legisle sobre o seu Regime Próprio de Previdência ao tornar dispositivos das EC 41/2003 e 47/2005 normas ordinárias, se não revogadas pelos entes, conforme já exposto acima. Embora, este não seja um mecanismo muito usual, viu-se que é possível.

Ora, pode a Constituição Estadual que disciplina a matéria integralmente, exatamente como a Constituição Federal se subsumir a uma lei ordinária (status atual das emendas constitucionais federais)? Convenço-me de que não.

Não entendo ser possível, não só por força da hierarquia das normas, mas especialmente por força do que dispõe o Art. 2º, § 1º da LINDB, já citado pela Procuradoria Geral do Estado.

c) Outro aspecto a ser analisado está no próprio dizer do Art. 36, II da Emenda Constitucional 103/2019, ao dispor que as revogações previstas na alínea “a” do inciso I e nos incisos III e IV do Art. 35 (esses dispositivos referem-se à revogação das Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005), para Estados dependeria de lei de iniciativa do Poder Executivo que as referendasse integralmente.

Ora, o legislador não determinou que essa revogação ocorresse por meio de lei ordinária. Realizando uma pesquisa, constatei que alguns estados optaram por referendar a revogação das emendas 41/2003 e 47/2005 no próprio bojo de suas emendas constitucionais (Mato Grosso, Paraíba, Piauí) e outros por lei complementar (Acre, São Paulo, Santa Catarina, Minas Gerais, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pará) o que demonstra que a lei a que o Art. 36, II se refere ao sentido *latu*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ao que parece, o legislador estadual optou por trazer na EC 45/2019, ao adotar o mesmo modelo da EC 103/2019, o referendo à revogação dos dispositivos mencionados das ECs 41/2003 e 47/2005.

Digo isso porque o Art. 36, II da Emenda Constitucional Federal nº 103/2019, disse que deveria referendar a revogação dos artigos da EC 41/2003 e 47/2005, integralmente, e não expressamente, como pretende atribuir a lógica utilizada pela CGM no Parecer nº 19/21 (trecho transcrito acima).

Mesmo a conclusão da CGF e da própria PGE de que a vigência dos benefícios de que tratam a emenda constitucional só se operaria a partir da Lei 20.122/2019, me parecem equivocadas. Especialmente quando se analisa o parecer que fundamenta a Consulta do Tribunal de Justiça (peça 05), de onde se extrai a seguinte argumentação:

26. Por fim, ainda que não se entenda pela revogação do art. 3º, da EC nº 47/2005, ou pela sua revogação posterior, há que se ressaltar que a Emenda Constitucional nº 103/2019, instituto normativo hierarquicamente superior à legislação estadual concorrente, determina que, a partir da legislação previdenciária própria, o Estado tem o dever de abster-se de utilizar a legislação federal, para aqueles que não preencheram os requisitos legais, o que ocorreu em 05.12.2019, no Paraná, com a Emenda à Constituição do Estado do Paraná nº 45/2019, in verbis:

"Art. 4º O servidor público federal que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

...

§ 9º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social."

(grifo nosso)

Na lógica do parecerista, interpretando o §9º, uma vez promovida a alteração na legislação estadual por meio da EC 45/2019, aplica-se o regime nela descrito e não outro.

O benefício de abono de permanência em qualquer das legislações previdenciárias vigentes tem como fundamento o direito à concessão de aposentadoria. Na dicção do dispositivo acima, uma vez aprovada a nova regra ela passa a ser aplicada.

Para dirimir qualquer dúvida basta a leitura do que dispõem as regras de transição contidas nos artigos revogados das Emendas Constitucionais nº 41/2003 e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

47/2005 e as regras de transição contidas no Art. 4^a, 5^a, 6^o e 7^o da Emenda Constitucional Estadual nº 45/2019.²

² EC 21/2004

Art. 2^o Observado o disposto no [art. 4^o da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o [art. 40, §§ 3^o e 17, da Constituição Federal](#), àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea *a* deste inciso.

§ 1^o O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do *caput* terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo [art. 40, § 1^o, III, a](#), e [§ 5^o da Constituição Federal](#), na seguinte proporção:

I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* até 31 de dezembro de 2005;

II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* a partir de 1^o de janeiro de 2006.

§ 2^o Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3^o Na aplicação do disposto no § 2^o deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da [Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1^o deste artigo.

§ 4^o O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da [Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no *caput*, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1^o.

§ 5^o O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no *caput*, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no [art. 40, § 1^o, II, da Constituição Federal](#).

§ 6^o Às aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no [art. 40, § 8^o, da Constituição Federal](#).

(...)

Art. 6^o Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo [art. 40 da Constituição Federal](#) ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2^o desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no [§ 5^o do art. 40 da Constituição Federal](#), vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

rt. 6^o-A. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no [inciso I do § 1^o do art. 40 da Constituição Federal](#), tem direito a proventos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos [§§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal](#). [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 70, de 2012\)](#)

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no caput o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores.

EC 47/2005

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo [art. 40 da Constituição Federal](#) ou pelas regras estabelecidas pelos [arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#), o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II - vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;

III - idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do [art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal](#), de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no [art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#), observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

EC nº 45/2019

Art. 4.º Assegurado o direito de opção pela regra disposta no artigo 5º, o servidor estadual que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo, até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, poderá aposentar-se voluntariamente pela regra do somatório da idade e do tempo de contribuição, quando preencherem, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se mulher, e 61 (sessenta e um) anos de idade, se homem, observado o disposto no § 1º;

II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

III - 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público;

IV - 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; e

V - somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem, observado o disposto nos §§ 2º e 3º deste artigo.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2022, a idade mínima a que se refere o inciso I do caput será elevada para 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se homem.

§ 2º A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação a que se refere o inciso V do caput será acrescida a cada ano de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 100 (cem) pontos, se mulher, e de 105 (cento e cinco) pontos, se homem.

§ 3º A idade e o tempo de contribuição serão apurados em dias para o cálculo do somatório de pontos a que se referem o inciso V do caput e o § 2º deste artigo.

§ 4º Para o titular do cargo de professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, os requisitos de idade e de tempo de contribuição de que tratam os incisos I e II do caput serão:

I - 51 (cinquenta e um) anos de idade, se mulher, e 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se homem;

II - 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, se mulher, e 30 (trinta) anos de contribuição, se homem; e

III - 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se homem, a partir de 1º de janeiro de 2022.

§ 5º O somatório da idade e do tempo de contribuição de que trata o inciso V do caput para os servidores a que se refere o § 4º, incluídas as frações, será equivalente a:

I - 81 (oitenta e um) pontos, se mulher, e 91 (noventa e um), se homem; e

II - A partir de 1º de janeiro de 2020, será aplicado o acréscimo de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 92 (noventa e dois) pontos, se mulher, e de 100 (cem) pontos, se homem.

§ 6º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

I - à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no § 8º, para o servidor público que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não faça a opção de que trata o art. 35, § 16, da Constituição



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Estadual, desde que se aposente aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, ou aos 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e aos 60 (sessenta) anos de idade, se homem, para os titulares do cargo de professor de que trata o § 4º;

II - para o servidor público não contemplado no inciso I, o cálculo do benefício utilizará a média aritmética simples das remunerações adotados como base para contribuições ao regime próprio de previdência social, atualizados monetariamente, correspondentes a 100 % (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência, e

III - o valor dos proventos de aposentadoria apurado na forma do inciso II, corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética, com acréscimo de 2% (dois por cento) para cada ano que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição.

§ 7º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo não serão inferiores ao valor do salário mínimo nacional e serão reajustados:

I - de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional Federal nº 41, de 19 de dezembro de 2003, se concedidas nos termos do disposto no inciso I do § 6º;

II - nos termos do art. 40, § 8º da Constituição Federal, na hipótese prevista no inciso II, do § 6º.

§ 8º Considera-se remuneração do servidor público no cargo efetivo, para fins de cálculo dos proventos de aposentadoria que tenham fundamento no disposto no inciso I do § 6º deste artigo ou no inciso I do § 2º do art. 5º, o valor constituído pelo subsídio, pelo vencimento e pelas vantagens pecuniárias permanentes do cargo, estabelecidos em lei, acrescidos dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes, observados os seguintes critérios:

I - se o cargo estiver sujeito a variações na carga horária, o valor das rubricas que refletem essa variação integrará o cálculo do valor da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria e considerará a média aritmética simples dessa carga horária proporcional ao número de anos completos de recebimento e contribuição, contínuos ou intercalados, em relação ao tempo total exigido para a aposentadoria;

II - se as vantagens pecuniárias permanentes forem variáveis, por estarem vinculadas a indicadores de desempenho, produtividade ou situação similar, o valor destas vantagens integrará o cálculo da remuneração do servidor público no cargo efetivo, estabelecido pela média aritmética simples do indicador, proporcional ao número de anos completos de recebimento e contribuição, contínuos ou intercalados, em relação ao tempo total exigido para a aposentadoria ou ao tempo total de instituição da vantagem, que será aplicada sobre o valor atual de referência das vantagens pecuniárias permanentes variáveis.

Art. 5.º Assegurado o direito de opção pela regra disposta no artigo anterior, os servidores que tenham ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, poderão aposentar-se voluntariamente pela regra de acréscimo de tempo de contribuição quando preencherem, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem;

II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

III - 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, para os servidores públicos;

IV - período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição referido no inciso II.

§ 1º Para o professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio serão reduzidos, para ambos os sexos, os requisitos de idade e de tempo de contribuição em 5 (cinco) anos.

§ 2º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

I - em relação ao servidor que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não tenha feito a opção de que trata o § 16 do art. 35 da Constituição Estadual, à totalidade da remuneração no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no §8º do art. 4º; e

II - para o servidor público não contemplado no inciso I, o cálculo do benefício será utilizado a média aritmética simples das remunerações adotada como base para as contribuições para o regime próprio de previdência social, atualizados monetariamente, correspondentes 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, desde que não faça a opção de que trata o § 16 do art. 35 da Constituição Estadual.

§ 3º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo não serão inferiores ao valor a que se refere o § 2º do art. 201 da Constituição Federal e serão reajustados:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I - de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional Federal nº 41, de 19 de dezembro de 2003, se concedidas nos termos do disposto no inciso I do § 2º deste artigo;

II - nos termos do art. 40, § 8º da Constituição Federal, na hipótese prevista no inciso II, do § 2º deste artigo.

§ 4º Considera-se remuneração do servidor público no cargo efetivo, para fins de cálculo dos proventos de aposentadoria com fundamento no disposto no inciso I do § 2º, o valor constituído pelo subsídio, pelo vencimento e pelas vantagens pecuniárias permanentes do cargo, estabelecidos em lei, acrescidos dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes, bem como, todas as verbas que incidirem contribuições previdenciárias.

Art. 6º O policial civil, o policial científico, o agente penitenciário e o agente de segurança socioeducativo que tenham ingressado na respectiva carreira até a data de entrada em vigor desta Emenda, poderão aposentar-se, na forma da Lei Complementar Federal nº 51, de 20 de dezembro de 1985, observada a idade mínima de 55 (cinquenta e cinco) anos para ambos os sexos ou o disposto no §2º deste artigo.

§ 1º Serão considerados tempo de exercício em cargo de natureza estritamente policial, para os fins do inciso II do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 51, de 1985, o tempo de atividade militar nas Forças Armadas, nas polícias federal, civil, científica e militar e nos corpos de bombeiros militares e o tempo de atividade como agente penitenciário ou agente de segurança socioeducativo.

§ 2º Os servidores de que trata o caput poderão se aposentar aos 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 53 (cinquenta e três) anos de idade, se homem, desde que cumprido período adicional de 50% (cinquenta por cento) de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta Emenda, faltaria para atingir o tempo de contribuição previsto na Lei Complementar nº 51, de 1985.

§ 3º O valor da aposentadoria para os servidores referidos no caput de que trata este artigo corresponderá:

I - integralidade da remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, para aqueles tenham ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não façam a opção de que trata o art. 35, § 16, da Constituição Estadual; e

II - para os servidores não contemplados no inciso I, o cálculo do benefício utilizará a média aritmética simples das remunerações adotados como base para contribuições ao regime próprio de previdência social, atualizados monetariamente, correspondentes a 80% (oitenta por cento) das maiores contribuições do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

III - aos servidores contemplados no inciso II deste parágrafo e que optarem por permanecer no exercício do cargo efetivo em que se der a aposentadoria pelo período adicional de cinco anos, além do tempo de contribuição previsto no inciso II do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 51, de 20 de dezembro de 1985, e que renunciarem expressamente a direito de recebimento de abono permanência por todo este período adicional, poderão se aposentar na forma do inciso I deste parágrafo. [\(Incluído pela Emenda Constitucional 48 de 16/12/2020\)](#)

§ 4º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo não serão inferiores ao valor do salário mínimo nacional e serão reajustados:

~~I - de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional Federal nº 41, de 19 de dezembro de 2003, se concedidas nos termos do disposto no inciso I do § 3º;~~

I - de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional Federal nº 41, de 19 de dezembro de 2003, se concedida nos termos dos incisos I ou III do § 3º deste artigo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional 48 de 16/12/2020\)](#)

II - nos termos do art. 40, § 8º da Constituição Federal, na hipótese prevista no inciso II, do §3º.

§ 5º A pensão por morte devida aos dependentes do policial civil, do policial científico, dos ocupantes dos cargos de agente penitenciário e de agente de segurança socioeducativo, quando decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função será vitalícia para o cônjuge ou companheiro e equivalente à remuneração do cargo.

§ 6º Aplica-se aos servidores integrantes do Quadro da Polícia Científica o disposto neste artigo.

Art. 7º O servidor que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda, cujas atividades tenham sido exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação, desde que cumprido o tempo mínimo de 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, na forma dos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tanto as regras das Emendas Constitucionais Federais, quanto as regras da Emenda Constitucional Estadual disciplinam regras de transição para ingressos no sistema antes da aprovação das novas regras. A Constituição Federal conferindo aos Estados o direito de disciplinar as suas regras, em sendo as legislações concorrentes, o regramento existente na nova “lei” (Constituição Estadual), é o que está em vigor, como bem interpretou o Parecer do Tribunal de Justiça (peça 05).

d) A Procuradoria Geral do Estado, e a CGF entendem que o marco temporal é a vigência da Lei nº 20.122/2019 que convalidou expressamente a revogação dos dispositivos constitucionais, mas essa interpretação, não me parecer, por todo exposto, ser a mais correta.

Primeiro porque, conforme dito acima a norma contida na EC 45/2019 ao disciplinar inteiramente a matéria (regra de transição), convalidou integralmente a revogação dos artigos da Emendas Constitucionais 41/2003 e 47/2005, no que se referem, até mesmo por força do disposto no art. 2, §1º da LINDB, acerca da revogação das normas, já anteriormente tratado.

Segundo, que a norma que trata da exigência de convalidação da revogação das ECs 41/2003 e 47/2005, veda a produção de efeitos retroativos.³

Neste sentido estão os opinativos do MPC e da CGM.

poderá aposentar-se quando o total da soma resultante da sua idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva exposição forem, respectivamente, de:

I - 66 (sessenta e seis) pontos e 15 (quinze) anos de efetiva exposição;

II - 76 (setenta e seis) pontos e 20 (vinte) anos de efetiva exposição; e

III - 86 (oitenta e seis) pontos e 25 (vinte e cinco) anos de efetiva exposição.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2020, as pontuações a que se referem os incisos I a III do caput serão acrescidas de um ponto a cada ano para o homem e para a mulher, até atingir, respectivamente, oitenta e um pontos, noventa e um pontos e noventa e seis pontos, para ambos os sexos.

§ 2º A idade e o tempo de contribuição serão apurados em dias para o cálculo do somatório de pontos a que se referem o caput e o § 1º.

§ 3º O valor da aposentadoria de que trata este artigo corresponderá ao valor da média aritmética simples das remunerações adotada como base para as contribuições para o regime próprio de previdência social, atualizados monetariamente, correspondentes 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, desde que não faça a opção do que não faça a opção de que trata o § 16 do art. 35 da Constituição Estadual.

§ 4º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no § 3º deste artigo, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder 15 (quinze) anos de tempo de contribuição para os segurados de que trata o inciso I desde artigo e de 20 (vinte) anos de tempo de contribuição para os segurados de que tratam os incisos II e III.

³ - **Art. 36.** Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

I - no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação desta Emenda Constitucional, quanto ao disposto nos arts. 11, 28 e 32;

II - **para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea "a" do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as referende integralmente;**

III - nos demais casos, na data de sua publicação.

Parágrafo único. A lei de que trata o inciso II do caput não produzirá efeitos anteriores à data de sua publicação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sendo assim, a que serve a Lei Estadual 20.122/2019? Este diploma legal, não só tratou dos referendos aludidos no Art. 36 da EC Nº 103/2019, mas atendeu aos ditames constitucionais ao alterar a alíquota previdenciária dos servidores, a base de cálculo da contribuição, em existindo déficit atuarial e, assegurou a o abono de permanência em montante equivalente ao valor da contribuição previdenciária.

Verifica-se que houve um claro equívoco na tramitação legislativa. As propostas de reforma constitucional e a Lei 20.122/2019 deveriam ter sido aprovadas e sancionadas concomitantemente. Os Estados que optaram por referendar as revogações constitucionais por lei, o fizeram de forma concomitante ao texto de reforma constitucional (Acre, São Paulo, Santa Catarina, Minas Gerais, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Pará).

A proposta vinda do Poder Executivo, e-Protocolo 16.205.527-5 (Consultado no Processo nº 846738/19-TCE), datada de 12/11/2019, continha não só a proposta de emenda à Constituição Estadual, mas da Lei 20.122/2019. Da leitura deste protocolo percebe-se claramente que a intenção do Governo do Estado era aprovar concomitantemente todos os textos intitulados como Reforma da Previdência. O que evidentemente não ocorreu.

Inicialmente o texto da Lei Complementar contemplaria todas as regras de transição (vide pág. 90 e seguintes, peça 04, autos nº 846738/19-TCE), mas percebe-se que o texto encaminhado em 18/11/2019 é diferente do texto que tramitou internamente nas secretarias. O texto da EC nº 45/2019 tinha apenas seis artigos (vide pág. 72 e seguintes, peça 04, autos nº 846738/19-TCE), ao passo que o texto aprovado passou a ter onze, incorporando todas as regras de transição contidas no projeto de lei complementar.

A propósito, como bem destacou o parecer do Tribunal de Justiça (peça 05), a Lei Complementar nº 233/2021, aprovada não tratou de regras de transição, basta comparar o texto inicial, com o texto aprovado (consulta aos autos nº 846738/19-TCE).

No disposto na Emenda Constitucional 45/2019 acerca das regras de transição, não há o que se complementar, motivo pelo qual a condição estabelecida na Lei nº 20.122/2019 é letra morta⁴.

Por todo exposto, não há que se falar em vigência dos dispositivos das Emendas Constitucionais Federais nºs 41/2003 e 47/2005 revogados pela Emenda Constitucional Federal nº 103/2009 e referendado a partir da Emenda Constitucional 45/2019.

II – Em caso de resposta afirmativa ao quesito anterior, deve-se aguardar a aprovação de nova lei estadual (art. 5, inciso I, da Lei Estadual 20.122/2019)?

⁴ <https://www.dicionarioinformal.com.br/diferenca-entre/letra-morta/lei> (acesso em 03/03/2022)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante do exposto no item anterior entendo que não há o que se aguardar. Estão revogados os dispositivos das Emendas Constitucionais 41/2003. e 47/2005 a que se referem a alínea “a” do inciso I e nos incisos III e IV do Art. 35 da Emenda Constitucional 103/2019.

Isto posto, **VOTO** pelo Conhecimento da Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, Desembargador Adalberto Jorge Xisto Pereira, para que seja respondida nos seguintes termos:

I – É possível a concessão de aposentadoria e abono de permanência com base nas emendas constitucionais n.º41/2003 e 47/2005 aos magistrados e servidores do Tribunal de Justiça que preencheram os requisitos após 4 de dezembro de 2019?

Resposta: Não, pois os artigos 2º, 6º e 6ºA da Emenda Constitucional Federal nº 41, de 19 de dezembro de 2003 e do art.3º da Emenda Constitucional Federal nº 47, de 05 de julho de 2005, estão revogados por força da Emenda Constitucional Estadual nº 45/2019.

II – Em caso de resposta afirmativa ao quesito anterior, deve-se aguardar a aprovação de nova lei estadual (art. 5, inciso I, da Lei Estadual 20.122/2019)?

Resposta: Não, em razão da alteração das regras pela Emenda Constitucional Estadual nº 45/2019, não é preciso a aprovação da nova lei para que as emendas referidas no quesito acima encontrem-se revogadas.

Determino, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno; e na sequência à Diretoria de Protocolo para o arquivamento e encerramento do Processo.

3. VOTO DO CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Com máxima vênia ao voto apresentado pelo Conselheiro Nestor Baptista, ousou apresentar dissensão, consoante passo a expor.

Indagou o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

- a) É possível a concessão de aposentadoria e abono de permanência com base nas emendas constitucionais n.º 41/2003 e 47/2005 aos magistrados e servidores do Tribunal de Justiça que preencheram os requisitos após 4 de dezembro de 2019?
- b) Em caso de resposta afirmativa ao quesito anterior, deve-se aguardar a aprovação de nova lei estadual (art. 5, inciso I, da Lei Estadual 20.122/2019)?

Analisando os artigos legais em questão temos que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Emenda Constitucional nº 41/03 garantiu o direito ao abono de permanência (art. 2º, §5º)⁵, direito mantido pelas Emendas posteriores.

A Emenda Constitucional nº 103/19, publicada em 13/11/2019, que alterou o sistema de previdência social, revogou expressamente a garantia constitucional desse direito (art. 35, inciso III)⁶.

Até esse momento, não se tem qualquer dúvida.

Todavia, a própria EC 103/19, impôs que a vigência da revogação se daria na data da publicação de lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo que a referendasse integralmente (art. 36, inciso II)⁷.

Ante essa competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre previdência social, sendo a Competência da União para a edição de normas gerais de direito previdenciário, cuja disciplina básica está assentada na própria Constituição Federal, o Estado do Paraná, em 04/12/19, publicou o texto da Emenda à Constituição Estadual nº 45/19, que alterou o art. 35, da Constituição do Paraná.

A citada Emenda entrou em vigor na data de sua publicação, segundo o art. 11, porém, não referendou a revogação de que tratou a Emenda federal, o que só foi levado a efeito com a Lei Estadual nº 20.122/19.

Esta Lei referendou de forma expressa a revogação do art. 2º, da Emenda Constitucional nº 41/03 (art. 1º, inciso III)⁸, manteve a garantia do abono de

⁵ Art. 2º Observado o disposto no [art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o [art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal](#), àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

(...)

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no *caput*, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no [art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal](#).

(...)

⁶ Art. 35. Revogam-se:

(...)

III - os [arts. 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003](#);

(...)

⁷ Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

(...)

II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo [art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal](#) e às revogações previstas na [alínea "a" do inciso I](#) e nos [incisos III e IV do art. 35](#), na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as referende integralmente;

(...)

⁸ **Art. 1.º** Nos termos do inciso II do art. 36 da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019, fica referendada, para o regime próprio de previdência social do Estado do Paraná:

(...)

III - a revogação dos arts. 2º, 6º e 6ºA da Emenda Constitucional Federal nº 41, de 19 de dezembro de 2003, na forma prevista pelo inciso III do art. 35 da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 2019;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

permanência ao servidor público estadual que cumprir as exigências para a concessão de aposentadoria voluntária e que optar por permanecer em atividade (art. 4º), **mas condicionou** a revogação da Emenda federal à entrada em vigor de legislação estadual que discipline os benefícios do regime próprio de previdência dos servidores estaduais (art. 5º, inciso I), cujos requisitos, salvo melhor juízo, deveriam se dar por meio de **lei complementar** da respectiva unidade federada (art. 1º, da EC 103/19)⁹.

E, tal Lei Complementar Estadual foi publicada em 10/03/21 – trata-se da LC 233/21, que entrou em vigor na data da sua publicação.

Logo, perfilho-me ao entendimento já defendido pela Coordenadoria de Gestão Municipal, Ministério Público de Contas e Diretoria Jurídica de que é a data anterior da entrada em vigência da Lei Complementar Estadual que deverá ser usada como base para o completo e irrestrito referendo da revogação da EC 41/03.

E isso porque, além de todos os argumentos já expostos pelas unidades técnicas que defendem tal posicionamento, argumentos os quais acato como razões de decidir, convenci-me de que dar outra interpretação aos dispositivos legais analisados restringiria direitos fundamentais sociais e poderia causar um hiato em que servidores mais antigos e mais novos teriam direitos e uma parcela entre aqueles poderia, ao menos em tese, ter direitos suprimidos por questões de interpretação legislativa.

Sabe-se que em um panorama ideal, como preceitua a boa técnica legislativa, a revogação deveria ser expressa, a fim de não deixar margem de dúvidas.

No caso em análise, penso que ela foi expressa, tanto em nível federal, quanto em nível estadual, todavia, **condicionada** a um evento futuro e incerto, em ambos os casos.

A meu ver, entender de maneira simples que a EC 103/19 não exigiu revogação expressa, mas apenas integral – repise-se, embora não seja necessária, mas ideal, a revogação expressa – tornaria despiciendo o texto da Lei Estadual 20.122/19, tornando-a letra morta.

Compreendo que a opção legislativa estadual foi por constitucionalizar o tema previdência dos servidores públicos, entretanto, relegando o referendo da

(...)

⁹ Art. 1º A [Constituição Federal](#) passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

"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.

§ 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:

(...)

III - no âmbito da União, aos 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem, e, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na idade mínima estabelecida mediante emenda às respectivas Constituições e Leis Orgânicas, **observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos em lei complementar do respectivo ente federativo.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

revogação da Emenda Constitucional nº 41/03, bem como a regulamentação do Regime Próprio, tempo de contribuição e demais requisitos para aposentadoria, à legislação infraconstitucional (lei ordinária e lei complementar).

E, nesse passo, compartilho da ideia de que *não se presumem, na lei, palavras inúteis*¹⁰, como leciona Carlos Maximiliano¹¹, assim, devemos interpretar o texto à luz das regras de aplicação do direito.

Dentre essas regras de interpretação destacamos: 1) o geral abrange o especial¹² (quando o texto menciona o gênero, presumem-se incluídas as espécies¹³); 2) onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir¹⁴, *quando o texto dispõe de modo amplo, sem limitações evidentes, é dever do intérprete aplicá-lo a todos os casos particulares que se possam enquadrar na hipótese geral prevista explicitamente; não tente distinguir entre as circunstâncias da questão e as outras; cumpra a norma tal qual é, sem acrescentar condições novas, nem dispensar nenhuma das expressas*¹⁵.

E por que tratar desse tema? Lendo detalhadamente o texto da Emenda Constitucional 103/19, vê-se que o legislador fez referência **expressa** quando o assunto deveria ser tratado por emenda do ente federativo, quando o assunto poderia ser tratado por lei ou quando o assunto teria que ser tratado por lei complementar e, por tais motivos, refuto a teoria de que a EC 45/19 seria a lei como afirmou a Coordenadoria de Gestão Estadual em sua primeira manifestação (peça 16), a Procuradoria-Geral do Estado (peça 24) e o Órgão Previdenciário do Estado (peça 26).

Dessa forma, quando o legislador trata de lei em sentido amplo (gênero), indiferente será o tipo de regramento utilizado, porém, quando especifica (espécies) o meio pelo qual o direito se materializará, essa especificidade deverá ser considerada.

Quisesse o legislador deixar ao alvedrio do ente federado a opção legislativa que melhor lhe aprouvesse, o teria feito, mas não o fez. Em razão disso, reforça-se que não há palavras inúteis na lei e, se o legislador assim o fez, não podemos dispensar nenhuma das expressões exteriorizadas, tendo ou não havido equívoco na tramitação legislativa da proposta de emenda que resultou na EC 45/19 e da proposta de lei que resultou na Lei 20.122/19, incumbindo a nós, intérpretes, apenas a sua interpretação e aplicação.

A fim de traçar um paralelo exemplificativo do assunto, destaca-se a linha adotada pelo Ministro Dias Toffoli no voto proferido no [RE 786540/DF](#), ao tratar da submissão ou não dos servidores exclusivamente comissionados à aposentadoria compulsória.

¹⁰ *Verba cum effectu, sunt accipienda.*

¹¹ MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 204.

¹² *Specialia generalibus insunt.*

¹³ MAXIMILIANO. *Op. cit.*, p. 201.

¹⁴ *Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus.*

¹⁵ MAXIMILIANO. *Op. cit.*, p. 201.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Note-se a menção expressa aos servidores efetivos. Daí para a frente, descortina-se uma série de parágrafos, incisos e alíneas, sempre fazendo-se remissão ao caput.

...

Extraí-se, portanto, que, em que pese sejam efetivos e comissionados esses servidores públicos, não integram eles a mesma espécie. Muito pelo contrário: há diferenças significativas entre um grupamento e outro, daí por que não procede a afirmação de que as disposições relativas à previdência insculpidas no art. 40 da Lei Maior também se aplicariam aos ocupantes de cargos em comissão em virtude de esses últimos se classificarem como servidores públicos.

Tivesse o dispositivo em questão o intuito de referir-se aos servidores genericamente considerados, não traria a letra da norma a delimitação expressa que nela se vislumbra.

Note-se: não se lê no texto do art. 40, caput a expressão “aos servidores 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 (...)”, mas sim 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 (...)”. O legislador, contudo, ao redigir o dispositivo, claramente pretendeu alcançar apenas uma dessas espécies.

O recorte é nítido, cristalino: o regramento previdenciário do art. 40 da Constituição Federal aplica-se, via de regra, aos servidores efetivos, os quais, embora tão servidores públicos quanto os comissionados, com eles não se confundem.

Conclusões à parte acerca da matéria discutida pela Suprema Corte, destaca-se dela a discussão travada a respeito da exegese da norma constitucional.

Cumpre-nos, portanto, utilizarmos o elemento sistemático de interpretação do direito. Conforme preleciona Paulo Nader¹⁶:

O elemento sistemático, que opera considerando os elementos gramatical e lógico, *consiste na pesquisa do sentido e alcance das expressões normativas, considerando-as em relação a outras expressões contidas na ordem jurídica, mediante comparações*. O intérprete, por este processo, distingue a regra da exceção, o geral do particular. A natureza da norma jurídica revela-se também pelo elemento sistemático. (...) (grifos do original)

E, assim o fazendo, até que o Poder Judiciário eventualmente se manifeste acerca da questão, este é o meu posicionamento.

¹⁶ NADER, Paulo. Introdução ao estudo do direito. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 300.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por oportuno, refutam-se os documentos juntados pelo Paraná Previdência, na peça 31, bem como argumentos por ele expedidos de que a *interpretação dada pelo TCE nos casos de pedido de concessão de abono de permanência de um de seus servidores e contas do Governador – exercício 2019, bem como das manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal – CGM (Parecer nº 19/21 - peça 14) e do Ministério Público de Contas (Parecer nº 25/21 – peça 18), de que a revogação dos arts. 2º, 6º e 6º-A da EC nº 41/03 e o art. 3º da EC nº 47/05 no Estado do Paraná era dependente do advento de terceira lei, data vênua, desconsidera o cenário de gravidade do déficit previdenciário.*

O que se discute na consulta não é o cenário de gravidade do déficit previdenciário, mas sim, o reconhecimento do direito dos servidores.

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná responder a consulta nos seguintes termos:

a) É possível a concessão de aposentadoria e abono de permanência com base nas emendas constitucionais n.º 41/2003 e 47/2005 aos magistrados e servidores do Tribunal de Justiça que preencheram os requisitos após 4 de dezembro de 2019?

Sim, é possível a concessão de aposentadoria e abono de permanência fundamentados nos arts. 2º, 6º e 6-A, da Emenda Constitucional 41/03 e no art. 3º, da Emenda Constitucional 47/05 aos segurados do Regime Próprio de Previdência do Social do Estado do Paraná que preencheram os requisitos necessários até 09/03/21, data anterior à publicação da Lei Complementar Estadual nº 233, tendo em vista o que dispõe o art. 1º, inciso III, art. 35, inciso III e art. 36, inciso II, da Emenda Constitucional 103/19, combinado com o art. 1º e art. 3º, da Emenda Constitucional Estadual 45/19, combinado com o art. 1º, inciso III, art. 4º e art. 5º, inciso I, da Lei Estadual 20.122/19.

b) Em caso de resposta afirmativa ao quesito anterior, deve-se aguardar a aprovação de nova lei estadual (art. 5, inciso I, da Lei Estadual 20.122/2019)?

Resposta prejudicada em razão da edição da Lei Complementar Estadual nº 233, de 10 de março de 2021.

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:

I. Responda à consulta nos seguintes termos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) É possível a concessão de aposentadoria e abono de permanência com base nas emendas constitucionais n.º 41/2003 e 47/2005 aos magistrados e servidores do Tribunal de Justiça que preencheram os requisitos após 4 de dezembro de 2019?

Sim, é possível a concessão de aposentadoria e abono de permanência fundamentados nos arts. 2º, 6º e 6-A, da Emenda Constitucional 41/03 e no art. 3º, da Emenda Constitucional 47/05 aos segurados do Regime Próprio de Previdência do Social do Estado do Paraná que preencheram os requisitos necessários até 09/03/21, data anterior à publicação da Lei Complementar Estadual n.º 233, tendo em vista o que dispõe o art. 1º, inciso III, art. 35, inciso III e art. 36, inciso II, da Emenda Constitucional 103/19, combinado com o art. 1º e art. 3º, da Emenda Constitucional Estadual 45/19, combinado com o art. 1º, inciso III, art. 4º e art. 5º, inciso I, da Lei Estadual 20.122/19.

b) Em caso de resposta afirmativa ao quesito anterior, deve-se aguardar a aprovação de nova lei estadual (art. 5, inciso I, da Lei Estadual 20.122/2019)?

Resposta prejudicada em razão da edição da Lei Complementar Estadual n.º 233, de 10 de março de 2021.

O voto do Conselheiro NESTOR BAPTISTA não foi secundado; o voto do Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES foi seguido pelos Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, 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.

Sala das Sessões, 13 de abril de 2022 – Sessão n.º 5.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente