

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da 4ª Procuradoria de Contas

PROTOCOLO Nº: 92119/16
ORIGEM: INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS SERVIDORES PUBLICOS DO MUNICIPIO DE CASCAVEL
INTERESSADO: ALCINEU GRUBER, ALISSON RAMOS DA LUZ, EDGAR BUENO, ROSA MARIA DE SA FRANCA, WALTER PARCIANELLO
ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO
PARECER: 1/21

Ementa: I - Ato de inativação. Município de Cascavel. Aposentadoria voluntária integral. Benefício calculado com fundamento em dispositivo de lei municipal declarado inconstitucional por este Tribunal, cuja decisão foi temporariamente suspensa pelo TJ/PR.

II - Aplicação da proporcionalidade sobre verbas transitórias. **Revisão de posicionamento do titular dessa 4ª Procuradoria de Contas**, com base nos argumentos contidos na Proposta de Voto nº 179/20-GATBC, e nas Propostas de Voto nº 64, 65, 66 e 67/20-GCFAMG. Possível antinomia entre a decisão proferida em sede de Incidente de Inconstitucionalidade e o Prejulgado nº 07-TCE/PR.

III – Modulação de efeitos que incide em violação aos princípios da isonomia (art. 5º, da CF/88) e “*tempus regit actum*”, consagrado pelo Supremo Tribunal Federal para interpretação de legislação previdenciária (Súmula 359/STF e art. 6º da LINDB). Art. 24 da LINDB.

IV - Necessidade de se prestigiar o artigo 926, do CPC, compatibilizando a aplicabilidade da regra fixada na legislação municipal ao entendimento fixado no Acórdão nº 3155/14-STP. Pelo registro do ato.

Trata-se de exame da legalidade do Decreto nº 12653/2015, por meio do qual se concedeu a aposentadoria voluntária, com proventos integrais (Emenda Constitucional nº 41/203 e Leis Municipais nº 5.780/2011 e nº 5.773/2011), na ordem de R\$ 2.902,61, em favor da servidora ROSA MARIA DE SA FRANCA, ocupante do cargo de ‘professor’ no quadro do Município de Cascavel, admitida em 1990.

De acordo com a “*Memória de Concessão da Aposentadoria*” (peça 12), cálculo dos proventos é o resultado da soma da remuneração da servidora de R\$ 2.572,91, acrescido do resultado da média aritmética simples das verbas transitórias de R\$ 329,70.

Anota-se, de plano, que **a fórmula de cálculo** prevista no art. 5º, § 2º, da Lei Municipal nº 5.773/2011¹, **foi reconhecida como inconstitucional** por essa Corte, nos

¹ 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

termos do v. Acórdão nº 3555/18-STP, proferido nos autos de Incidente de Inconstitucionalidade nº 47720/17, confirmado nos termos do v. Acórdão nº 3267/19-STP, proferido em sede de Recurso de Revisão (autos nº 870317/18), provido tão somente para fins de modulação de efeitos; e rejeitados os Embargos de Declaração objeto dos autos nº 754540/10, conforme Acórdão nº 4020/19-STP.

De forma resumida, se considerou inconstitucional o dispositivo da legislação municipal por não promover a adequada proporcionalização das verbas transitórias sobre as quais incidiu contribuição previdenciária, optando por desprezar da média aritmética simples os períodos de contribuição previdenciária anteriores a julho de 1994.

No julgado objeto do Acórdão nº 3267/19-STP, ao modular a decisão antecedente, fixou uma eficácia prospectiva (*ex nunc*), de modo que seus efeitos atingiriam apenas os atos de inativação cuja concessão do respectivo benefício tenha se dado a partir de 29.11.2018; data que corresponde ao dia seguinte da publicação do v. Acórdão nº 3555/18-STP, proferido nos autos nº 47720/17, de Incidente de Inconstitucionalidade.

Em manifestação conclusiva objeto do Parecer nº 1811/20-CGM (peça 62), a unidade técnica informa que em virtude de Mandado de Segurança impetrado pelo Município de Cascavel (autos nº 0015027-07.2020.8.16.0000), o Tribunal de Justiça havia suspenso os efeitos das decisões proferidas por este Tribunal de Contas, nos autos de Incidente de Inconstitucionalidade nº 47720/17.

Acrescenta, todavia, que em consulta ao sítio eletrônico do sistema de processos judiciais do Poder Judiciário do Estado do Paraná (PROJUDI), verificou que no dia 05.10.20 o Eg. Tribunal de Justiça revogou a segurança pretendida.

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.

Obtempera, contudo, que a discussão travada no mencionado processo judicial não interfere na análise do expediente em comento, na medida em que eventual confirmação da revogação da ordem mandamental pelo TJ/PR não repercutirá no caso em apreço, justamente em razão dos efeitos prospectivos concedidos por esta Corte no Acórdão nº 3267/19-STP.

Assim, opina pelo registro do ato de inativação em apreço.

É o relatório.

Registre-se, inicialmente, que o Acórdão proferido em 05.10.2020 pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná nos autos de Mandado de Segurança nº 0015027-07.2020.8.16.0000, denegando a segurança, é objeto dos Embargos de Declaração nº [0015027-07.2020.8.16.0000](#) interposto pelo Município de Cascavel, de sorte que ainda não se verificou o trânsito em julgado da decisão judicial.

No mérito, **ressalto que ante a SUPENSÃO JUDICIAL das decisões dessa Corte era diverso o entendimento desse Procurador de Contas quanto à possibilidade de registro do ato** cujos proventos tivessem por parâmetro de cálculo o artigo 5º, § 2º, da Lei Municipal nº 5780/2011; **contudo**, em face dos argumentos contidos na Proposta de Voto nº 179/20-GATBC, exarado nos autos nº 600150/16, também de aposentadoria oriunda do Município de Cascavel, em que suscitado o precedente objeto do Acórdão nº 3155/14, do Tribunal Pleno, que resultou no Prejulgado nº 7-TCE/PR, **revejo meu posicionamento** para o fim de se ter por legitimada a fórmula de cálculo das verbas transitórias componentes da remuneração do cargo efetivo no ato que ora se examina.

Com efeito, no Prejulgado nº 7, em sede de revisão do entendimento originariamente fixado no Acórdão nº 1638/08-STP, por meio do Acórdão nº 3155/14-STP se fixou o seguinte entendimento:

*- pela necessidade de edição de **lei no sentido estrito**, tratando da **forma de incorporação de verbas aos proventos**, em decorrência do princípio da reserva legal, **pelo Ente Estadual ou Municipal**, definindo quais verbas compõem a remuneração no cargo efetivo e a proporcionalização das*

verbas de natureza transitórias, se for o caso, sobre as quais incidiu contribuição previdenciária;

- os cálculos de proventos das aposentadorias concedidas pelas denominadas regras de transição (art. 6º da EC 41/03, art. 3º da EC 47/05 e EC 70/12) devem obedecer ao disposto na legislação do Ente Estadual ou Municipal sobre a forma de incorporação das verbas de natureza transitória;

*- os cálculos de proventos das aposentadorias concedidas com fulcro nas regras da redação atual do art. 40 da Constituição Federal e do art. 2º da EC 41/03 devem obedecer ao disposto nos §§ 2º e 3º da Constituição Federal e ao disposto na Lei n. 10.887/04, qual seja, com **adoção da média aritmética simples das 80% maiores contribuições, utilizadas como base para as contribuições do servidor de todo o período contributivo desde a competência de 1994**, tendo como limite a remuneração no cargo efetivo, com observância do princípio contributivo;*

*- no comparativo da média das contribuições com a remuneração no cargo efetivo, para as aposentadorias concedidas pelas regras do art. 40 da Constituição Federal e art. 2º da EC 41/03, **será adotada como remuneração no cargo efetivo o que a legislação do Ente Estadual ou Municipal estabelecer, com atenção ao princípio contributivo;***

*- **PREJULGADO Nº 7** – RETIFICADO PELO ACÓRDÃO Nº 3155/14, Protocolo: 45357/08. <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2020/6/pdf/00345857.pdf>*

Nessa perspectiva, em que o Prejulgado nº 7 dessa Corte expressamente reconheceu a **legitimação do ente federativo fixar, mediante lei em sentido estrito, a definição das verbas integrantes da remuneração do cargo efetivo e a sua proporcionalização, em observância ao princípio contributivo**, há de se reconhecer a pertinência da norma contida no artigo 5º, § 2º, da Lei Municipal nº 5780/2011.

É fato que há uma possível antinomia entre a decisão proferida em sede de Incidente de Inconstitucionalidade nº 47720/17 e a decisão objeto do Prejulgado nº 7, contudo essa há de se resolver prestigiando o artigo 926, do CPC, compatibilizado a análise

do caso concreto ao entendimento fixado no Acórdão nº 3155/14-STP, o que implica no registro ato em exame.

Nesse ponto, há também que se trazer a lume os argumentos contidos nas Propostas de Voto nº 64, 65, 66 e 67/20-GCFAMG, relativas aos autos nº 92020/16, 600150/16, 706397/15, e 895858/15, nas quais o douto Conselheiro Fernando Guimarães assim se posiciona:

A primazia da média remuneratória em relação à última remuneração denota ofensa ao disposto no § 2º, do art. 40, da Constituição Federal (com redação dada pela EC 20/98), o qual prevê:

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.

Além disso, há de se considerar o contexto em que foram promulgadas as Emendas Constitucionais que promoveram reformas no sistema previdenciário dos servidores públicos, aproximando-o do RGPS e extinguindo direitos (ou instituindo regras mais severas para inativação), de modo a, essencialmente, possibilitar a própria subsistência dos regimes próprios em médio e longo prazo.

Não por outro motivo, recorrentemente apresentei divergências em processos similares nos quais o relator tenha votado pelo registro do ato de inativação (propondo a realização de diligência para que o Órgão Previdenciário se manifestasse sobre a matéria, de modo a proporcionar o devido processo legal anteriormente a provável voto pela negativa de registro).

Verifico, porém, que a orientação por mim defendida restou isolada, havendo todos os demais julgadores se posicionado pelo registro das aposentações, como pode ser observar nos Processos 25012/16, 298973/15, 1029692/14, 636018/14, 289722/16, 57963/15, 449266/16, 526074/16 (bem como naqueles mencionados na nota de rodapé 01, sendo que todos atualmente se encontram em fase recursal, para exame de insurgência do *Parquet*).

Em que pese possuir entendimento pessoal diverso, não me parece que a jurisprudência sedimentada por esta Corte possa ser considerada desarrazoada, existindo motivação robusta a fundamentá-la, como se observa, por exemplo, no Acórdão 3159/20-S2C, no qual o Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares asseverou, com a precisão e a didática que lhe são peculiares:

Saliente-se, inclusive, que o valor da última remuneração não se confunde com o último contracheque, mas se refere à totalidade das verbas incorporáveis, conforme já decidido por esta Corte de Contas no Prejulgado 7, pelo Acórdão no 3155/14, do Tribunal Pleno, cujo item (iii), transcrevo:

(...)

iii.c) À consideração, para efeitos de comparação de proventos com a remuneração, da remuneração acrescida dos valores das gratificações incorporáveis – e não o valor do último contracheque.
(sem grifos no original)

Tal entendimento foi adotado, levando-se em conta a orientação da Diretoria Jurídica, naquele expediente, que consignou:

Tendo em mira o princípio da contributividade, é de se concluir que se considere como última remuneração as verbas transitórias sobre as quais incidiu contribuição previdenciária, todavia realizando proporcionalidade com relação àquelas vantagens transitórias, oscilantes ou sazonais tais como hora-extra ou outro tipo de adicional que o servidor tenha recebido por dado período.

Ora, se a média é calculada com base em todas as vantagens em que incidiu contribuição previdenciária, gerando uma equalização quanto às vantagens transitórias ou sazonais, é lógico que o cálculo da última remuneração também se submeta a essa sistemática mediante proporcionalização dessas verbas transitórias, sazonais ou oscilantes, sob pena de afronta aos princípios da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial.

Cumprir destacar, também, que, assim como este julgador junta a aos Órgão Deliberativos do TCE/PR, a 4ª Procuradoria se mostra ilhada dentro do Ministério Público de Contas (até o presente momento, não verifiquei a adoção de tal posicionamento por outros Procuradores).

Desta feita, considerando que, sem prejuízo de apenas se observar decisões de órgãos fracionários sobre o tema, resta cristalino o entendimento adotado por todos os Conselheiros e Auditores (com exceção do Relator do presente), de modo que não me parece razoável e nem eficiente que mantenha minha orientação pessoal diversa, sob pena de contribuir para que os processos perante esta Corte constituam verdadeira via crucis.

Em face de todo o exposto, ressalvando entendimento pessoal em concordância com a orientação pugnada pela 4ª Procuradoria de Contas, acompanho o voto do Conselheiro (...)

Diante de tais ponderações, e forte na necessidade de observância ao preceito do art. 926, do CPC, aplicável no âmbito dessa Corte por força do disposto no art. 52 da Lei Complementar nº 113/2005, e, ressalvado meu entendimento pessoal, necessário é manter-se a coerência decisória dessa Corte.

De outra parte, também é imperioso destacar que a **revisão de posicionamento deste Procurador**, em homenagem ao que preconiza o artigo 24 da LINDB, **também se reflete na revisão de seu posicionamento quanto à contornos da modulação** fixada no Acórdão nº 3267/19-STP.

Explico-me: a reflexão sobre o tema em debate me fez perceber que tal modulação viola o **princípio da isonomia**, consagrado no artigo 5º, e o inciso I da Constituição Federal, ao delimitar o alcance da incidência do entendimento dessa Corte não pela **data do cumprimento dos requisitos para obtenção da aposentadoria**, mas a **data de emissão do ato de aposentadoria**, fazendo que, por hipótese, duas pessoas com idêntica data de ingresso no serviço público, mesma idade e tempo de contribuição, pelo fato de uma ter optado por permanecer em atividade, percebendo o abono permanência, ao pleitear sua aposentadoria em 2020, ou em exercícios futuros, terá o valor de benefício calculado de forma diversa de quem se antecipou na passagem para a inatividade, e teve seu decreto de aposentadoria emitido em data anterior ao dia 29.11.2018.

Referida modulação em seus efeitos ***ex nunc***, tendo como marco de validade dos atos de inativação a data de publicação do acórdão dessa Corte de Contas, e não a data de cumprimento dos requisitos para a passagem do servidor à inatividade também viola o **princípio *tempus regit actum***, consagrado pelo Supremo Tribunal Federal para interpretação de legislação previdenciária (**Súmula nº 359/STF**, art. 6º da LINDB c/c art. 5º, inc. XXXVI, da CF/88).

Ora, como é comezinho saber a todos que atuam com o direito previdenciário, **não é a data da emissão do ato de aposentadoria o elemento regente das regras que incidirão no cálculo do benefício, mas sim a data em que completados todos os requisitos para a inativação.**

Trata-se do princípio ***tempus regit actum***, de aplicabilidade reiterada e assegurada pelo Supremo Tribunal Federal, princípio este violado na decisão que optou por modular efeitos considerados a data de publicação do Acórdão nº 3555/18-STP.

Cite-se, neste sentido, o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. ART. 2º E EXPRESSÃO '8º' DO ART. 10, AMBOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 41/2003. APOSENTADORIA. TEMPUS REGIT ACTUM. REGIME JURÍDICO. DIREITO ADQUIRIDO: NÃO-OCORRÊNCIA.

1. A aposentadoria é direito constitucional que se adquire e se introduz no patrimônio jurídico do interessado no momento de sua formalização pela entidade competente.
2. Em questões previdenciárias, aplicam-se as normas vigentes ao tempo da reunião dos requisitos de passagem para a inatividade.
3. Somente os servidores públicos que preenchiam os requisitos estabelecidos na Emenda Constitucional 20/1998, durante a vigência das normas por ela fixadas, poderiam reclamar a aplicação das normas nela contida, com fundamento no art. 3º da Emenda Constitucional 41/2003.
4. Os servidores públicos, que não tinham completado os requisitos para a aposentadoria quando do advento das novas normas constitucionais, passaram a ser regidos pelo regime previdenciário estatuído na Emenda Constitucional n. 41/2003, posteriormente alterada pela Emenda Constitucional n. 47/2005.
5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

[ADI 3.104, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 26/9/2007, Pub. DJ de 9/11/2007]

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DE PROVENTOS. APLICAÇÃO DA LEI VIGENTE QUANDO CUMPRIDOS OS REQUISITOS PARA A APOSENTADORIA: PRINCÍPIO TEMPUS REGIT ACTUM. IMPOSSIBILIDADE DE REXAME DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL: OFENSA CONSTITUCIONAL INDIRETA. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO.

[RE 705797, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 26/10/2012, Pub DJ de 8/11/2012]

“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DA RENDA MENSAL INICIAL. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO TEMPUS REGIT ACTUM. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AO ART. 5º, INC. XXXVI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA CONSTITUCIONAL INDIRETA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO

QUAL SE NEGA PROVIMENTO”

[AI 817.576-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJ 31/3/2011]

“Os benefícios previdenciários devem regular-se pela lei vigente ao tempo em que preenchidos os requisitos necessários à sua concessão. Incidência, nesse domínio, da regra *‘tempus regit actum’*, que indica o estatuto de regência ordinariamente aplicável em matéria de instituição e/ou de majoração de benefícios de caráter previdenciário. Precedentes”
[AI 625.446-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 19.9.2008]

“EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. REEXAME DE ATO DE APOSENTADORIA PARA O FIM DE EXCLUSÃO DE PARCELA CONSIDERADA ILEGAL. POSSIBILIDADE. MUDANÇA DE INTERPRETAÇÃO DA LEI. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO.

1. **O que regula os proventos da inatividade é a lei (e não sua interpretação) vigente ao tempo em que o servidor preencheu os requisitos para a respectiva aposentadoria** (Súmula 359/STF). Somente a lei pode conceder vantagens a servidores públicos.
2. Inexiste direito adquirido com fundamento em antiga e superada interpretação da lei.
3. Não há que se falar em segurança jurídica porque:
 - a) a aposentadoria do impetrante data de 2004, sendo de 2001 a mudança de interpretação da lei de regência do caso;
 - b) o ato de aposentadoria do autor ainda não foi registrado pelo TCU;
 - c) o entendimento anterior jamais foi aplicado pela Corte de Contas quanto ao impetrante;
 - d) a determinação para o reexame da aposentadoria do autor ocorreu menos de dois anos depois da concessão do benefício previdenciário, não se podendo invocar transcurso de prazo decadencial de cinco anos.
4. Segurança denegada”

[MS 26.196/PR, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 1º/2/2011]

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA REGULADA PELA EC 41/03. SÚMULA 359 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I - Os proventos regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o servidor

reuniu os requisitos da inatividade, ainda quando só requerida na vigência da lei posterior menos favorável. Súmula 359 do STF.

II - Agravo regimental improvido”

[RE 548.189-AgR/SC, Rel. Min, Ricardo Lewandowski, Primeira Tuma, DJ 26.11.2010]

Neste sentido a cinquentenária **Súmula 359 do Supremo Tribunal Federal**, de 13/12/1963:

Aposentadoria. Direito adquirido. Se, na vigência da lei anterior, o funcionário preencher todos os requisitos exigidos, o fato de, na sua vigência, não haver requerido a aposentadoria não o faz perder o seu direito, que já havia adquirido.

Por conseguinte, imprescindível é que haja a revisão da modulação fixada por esta Corte, ainda que o douto Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por ocasião da deliberação de mérito do citado Mandado de Segurança, tenha revisto seu posicionamento no que tange a reconhecer-se a essa Corte do Contas o direito de não dar aplicabilidade a norma que entenda inconstitucional.

À luz da Súmula 359, do STF, do art. 6º da LINDB c/c art. 5º, inc. XXXVI, da CF/88, **impõe-se reformular-se a modulação contida no Acórdão nº 3267/19-STP, proferido nos autos nº 47720/17, 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.**

Ante o exposto, sem embargo quanto a se reconhecer haver divergência em relação ao fundamento apresentado no opinativo da unidade técnica, em homenagem ao preceito do artigo 24 da LINDB, e diante da necessidade de se prestigiar o artigo 926, do CPC, compatibilizando a aplicabilidade da regra fixada na legislação municipal ao entendimento fixado no Acórdão nº 3155/14-STP, este representante do Ministério Público

de Contas opina pelo **registro** do Decreto nº 12653/2015, de inativação da servidora ROSA MARIA DE SA FRANCA.

Por fim, sugere-se ao douto Relator que também coloque em deliberação da Câmara, a proposta de revisão da modulação contida no **Acórdão nº 3267/19-STP, proferido nos autos nº 47720/17**, 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.

É o parecer.

Curitiba, 4 de janeiro de 2021.

Assinatura Digital

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador do Ministério Público de Contas