



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 331782/21
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: PARANAGUA PREVIDENCIA
INTERESSADO: ADRIANA MAIA ALBINI, APP SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCACAO PUBLICA DO PARANA, CRISTOVAO RODRIGO CHIQUETO, GILBERTO MAZON, INSTITUTO DE PREVIDENCIA DO MUNICIPIO DE PIRAQUARA - PIRAQUARAPREV, JOSIMAR APARECIDO KNUPP FROES, LUCIANA CAMARGO FRANCO, MARCELO ELIAS ROQUE, MARCIA REGINA DAS NEVES, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, PARANAGUA PREVIDENCIA, PAULA SCOMACAO PEREIRA DE CARVALHO, RAUL DA GAMA E SILVA LUCK, ROMEU GOMES DE MIRANDA, SONIA APARECIDA CESTILE ROSSA
ADVOGADO PROCURADOR LUDIMAR RAFANHIM, SIMONE APARECIDA LIMA DA CRUZ
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2288/21 - Tribunal Pleno

1. Representação. Medida Cautelar para dar plena eficácia e efetividade à deliberação objeto do Prejulgado nº 28. Não conhecimento de questões relativas à implementação de requisitos e ao cálculo de proventos de benefícios, segundo a lei local. Suspensão da execução da determinação cautelar em relação aos atos de benefício protocolados nesta Corte há mais de 5 anos, haja ou não decisão definitiva, até a decisão final do Prejulgado que trata do Tema 445 do STF.
2. Ratificação de nova cautelar expedida em face do PiraquaraPrev, em virtude da ausência de prévia observância do contraditório e da ampla defesa.

1. Pelo Acórdão nº 1331/21, do Tribunal Pleno, foi aprovada a concessão de Medida Cautelar Inominada proposta pelo Ilustre Procurador do Ministério Público de Contas, Dr. Gabriel Guy Léger, em face do PARANAGUÁ PREVIDÊNCIA e do INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE PIRAQUARA, com as seguintes determinações:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4.1 que se abstenham de facultar aos servidores/segurados dos respectivos Municípios a possibilidade de aposentadoria com base nas regras de transição das Emendas nº 41/03, 47/05 ou 70/2012, ressalvadas as hipóteses excepcionais de comprovado reconhecimento do regime estatutário até as datas limite das referidas emendas;

4.2 que revisem, no prazo de 30 dias, o cálculo de todas as aposentadorias e pensões concedidas em desacordo com os enunciados fixados no Prejulgado n.º 28, mediante a edição de atos revisionais que adequem o valor dos benefícios à metodologia prevista no art. 16 da LCM nº 53/2006 no caso de Paranaguá, e no art. 25 da LM nº 862/2006 no caso de Piraquara;

4.3 que procedam ao recadastramento de todos os segurados, registrando os endereços atualizados na base de dados dessa Corte, no prazo máximo de 90 dias.

Conforme apontado no Despacho nº 1278/21, da 132, o PiraquaraPrev, na peça 80, e a Paranaguá Previdência, na peça 103, formularam questionamentos similares sobre o alcance e forma de cumprimento da medida cautelar, envolvendo, mais especificamente, o atendimento à determinação do item 4.2, a seguir transcritos:

PiraquaraPrev (peça 80, fl. 2):

1. O servidores INATIVOS que já tinham completado todos os requisitos para aposentadoria. O cálculo considera qual data? (data da aposentadoria ou da revisão?)
2. Quem na época da aposentadoria, na qual se aposentou pela Regra de Transição 47/2005, não tinha idade (ex. 53 anos de idade e 34 de contribuição), porém hoje tem 55 anos de idade e os mesmos 34 anos de contribuição. Como revisar? O cálculo seria normal pelo tempo de contribuição, sem computar o tempo que ficou aposentado na idade, usando a data da revisão? É necessário pagar algum pedágio, visto já ter contribuído há mais?
3. Quem ainda não completou a idade e que tinha se aposentado pela Regra de Transição 47/2005 (ex.: servidora aposentou em 2019 com 51 anos de idade e 34 anos de contribuição) Hoje tem 53 anos de idade, precisa retornar a trabalhar? Se não precisar retornar, qual a data do cálculo da revisão?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4. Os processos registrados neste Tribunal de Contas do Estado do Paraná, com cinco (5) anos ou mais (Homologados ou não homologados), devem ser revisados. O cálculo considera qual data? (data da aposentadoria ou da revisão?)

Paranaguá Previdência (peça 103, fl.2):

1. Considerando que estamos falando de revisão de atos de aposentadoria, solicitamos que seja esclarecido qual data de aposentadoria deve ser considerada para o cálculo? Ou melhor, acaso o servidor inativo, no transcorrer do tempo até a revisão, já tenha obtido todos os requisitos para a aposentadoria deverá ser considerada, como data da aposentadoria aquela do requerimento ou então do momento da revisão?

2. Ainda sobre qual data deve ser considerada para o cálculo da revisão, qual das aludidas datas deve ser considerada no caso de processos registrados e homologados neste TCE há mais de 5 (cinco) anos?

3. Foi verificado que existem diversos casos peculiares, tal como aqueles em que o servidor se aposentou pela Regra de Transição 47/2005, não tinha idade, mas no momento da revisão já teria atingido os 55 (cinquenta e cinco) anos de idade, com 34 anos de contribuição. Nesse caso, esmiuçando melhor questionamento já apresentado, no cálculo seria utilizado o tempo que o requerente ficou aposentado ou é necessário aplicar outro fator tendo em vista que a idade foi atingida e talvez adimplido mais contribuições?

4. Por fim, no caso daqueles servidores (as) que sem aplicar a Regra de Transição 47/2005 não teriam atingido a idade na época da aposentadoria, mas que agora, no momento da revisão, já atingiram a idade necessária, terá que haver retorno à atividade ou poderá ser executada somente a revisão com a permanência na inatividade?

Na Instrução 271/21 (peça 131), a Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se, em síntese, no seguinte sentido:

- Em relação à primeira pergunta do PiraquaraPrev, deve-se considerar a data do ato de inativação;
- Com relação à segunda, entende que “os requisitos para a concessão de aposentadoria devem ser avaliados no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

momento em que o servidor preencheu tais critérios, desde que comprovado o período em que houve contribuição previdenciária. Assim, se um servidor aposentado manteve a exação previdenciária após inativado (art. 40, caput, e §18 da CRFB/88), poderá computar este período para a concessão de nova aposentadoria utilizando-se deste período. Contudo, se o servidor, após aposentado, não manteve os pagamentos da contribuição previdenciária, somente poderá se valer dos períodos em que contribuiu” (fl. 5);

- *Sobre a terceira pergunta, aduz que “se o servidor que não preenche os requisitos para se aposentar por uma regra permanente precisaria retornar ao trabalho” (fl. 5);*
- *Acerca do quarto questionamento, entende que “No tocante aos atos de aposentadoria e pensão encaminhados para registro a este Tribunal há mais de 05 (cinco) anos, com ou sem julgamento definitivo por esta Corte, entende esta CGM que não poderão ser objeto de retificação em razão da Tese de Repercussão Geral nº 445” (fl. 6).*

Já o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 519/251 (peça 105), teceu, em síntese, as seguintes considerações sobre o requerimento da PiraquaraPrev:

- *Questão 1: “A revisão deve considerar a data da aposentadoria” (fl. 1);*
- *Questão 2: “Para os que tem tempo de contribuição, mas não cumprem o requisito de idade, o retorno à atividade deve se dar até a data do aniversário correspondente à idade fixada na lei. Para os segurados que têm idade, mas não cumprem o requisito de tempo de contribuição, o retorno deve se dar até o implemento do tempo de contribuição, exclusivamente considerados os tempos em atividade. Para os segurados que não cumprem os requisitos de idade e contribuição, o retorno*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

deve se dar até que cumpridos, simultaneamente, os dois requisitos” (fls. 2/3). Quanto à forma de cálculo, acrescenta que *“Os cálculos da média de tempo de contribuição somente podem considerar os tempos em atividade, necessários ao implemento do direito à inativação”*, haja vista que a aposentadoria anteriormente concedida configuraria ato nulo e *“eventual contribuição incidente sobre os proventos de aposentadoria não deve ser considerada para fins de apuração da média”* (...) (fl. 3);

- Questão 3: como *“Não há previsão da Lei Municipal nº 862/2006 das regras de 85/95 para a Aposentadoria”* (...), *“o que deve ser aferido é o cumprimento dos requisitos de idade e tempo de contribuição fixados nos artigos 12, 13 e 14 do citado diploma legal”* (fls. 4/5). Acrescenta que *“Exceto pelo falecimento ou causa superveniente de invalidez, a ser regularmente aferida por junta médica, não há hipótese de não retorno à atividade para quem não implementou os requisitos fixados nos artigos 12, 13 e 14 da Lei Municipal nº 862/2006”* (fl. 5);
- Com relação à questão 4, aduz tratar-se de *“questionamento que tangencia a utilização de expedientes procrastinatórios”*, entendendo que a questão já havia sido enfrentada no Despacho nº 960/21-GCIZL (peça 75) (fl. 6).

Nas peças 115 a 130, a APP - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Paraná apresentou *“representação com pedido liminar”*, na qual apontou descumprimento pelo Instituto de Previdência de Piraquara – PIRAQUARAPREV, do Despacho 960/21, na medida em que nos processos revisionais abertos pelo ente previdenciário não estaria sendo oportunizado direito ao contraditório e a ampla defesa aos interessados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Indicou, a título exemplificativo, os autos 229697/21 e 530676/19, que têm como interessados Sonia Maria Curvello e Dulcinéia Marcia P. Machado, respectivamente.

Ainda segundo a requerente, *“Observa-se que os descontos foram efetivados nos proventos dos servidores num prazo recorde, MUITOS EM APENAS 1 (UMA) SEMANA. Além disso, os servidores não tiveram, nem mesmo, informações quanto a metodologia de cálculo da revisão aplicada, demonstrando o equívoco do Instituto de Previdência, ao não possibilitar aos servidores/substituídos ao contraditório e ampla defesa”*.

Dessa forma, requereu a concessão de medida liminar, *inaudita altera pars*, para *“determinar ao INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DE PIRAQUARA que suspenda as revisões de proventos e pensões e desaposentações aos substituídos que se aposentaram pelas EC Nº 41/2003, Nº 47/2005 e Nº 70/2012, ao menos até que seja conferido o devido processo legal, com a oferta do contraditório e ampla defesa”*.

Previamente à deliberação sobre o pedido cautelar, por meio do Despacho 1278/21 (peça 132), foi dada oportunidade ao PIRAQUARAPREV, para que, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, prestasse esclarecimentos.

Em atendimento, a PIRAQUARAPREV apresentou a manifestação acostada na peça 137, na qual o atual superintendente pontua que assumiu recentemente a entidade e que buscou dar pleno atendimento à determinação cautelar, inclusive, em relação ao item 4.2, do Acórdão 1331/21 – Pleno.

Esclareceu, ainda, que:

(...) está cumprindo o cronograma, dando ciência e notificando todos os aposentados e pensionistas, das razões de adequação do cálculo dos proventos de aposentadoria e pensão conforme determinado na decisão, encontrando dificuldades ainda, com relação a beneficiário acamado, o qual estamos agendando a visita no domicílio do mesmo, outros que não moram mais neste município, entre outras situações. Após já iniciado os processos de revisão, conforme cronograma apresentado, por meio do despacho 960/21, no qual ressaltou a observância do contraditório em todos os atos de revisão, este Instituto esclarece por fim, que oportunizou o contraditório



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apenas para os segurados que tiveram suas aposentadorias homologadas por esta Corte ou que estão a mais de cinco anos registrados junto ao Tribunal de Contas do Estado para análise.

Aduziu, também, que o prazo para o exercício do contraditório levou em consideração o fixado no Prejulgado 11.

Por fim, destacou que:

Contudo esclarecemos que, podemos oferecer o contraditório a todos os beneficiários envolvidos, porém no mês de julho já foram feitas as revisões de 40 benefícios, publicado os atos revisionais e implantado o valor atualizado dos proventos na folha e no mês de agosto, foram realizadas as revisões de 47 benefícios, publicados os atos revisionais e implantado o valor atualizado dos proventos na folha, exposto a situação, caso determinado por esta Corte que, oportunizemos o direito ao contraditório para todos os beneficiários, os quais já cumprimos com a decisão do Acórdão 1331/21 com relação às revisões, resta saber se: 1 - Estes atos já revisados devem ser suspensos ou anulados, até se cumprir o prazo do contraditório e parecer dos mesmos? 2 – Caso seja determinado por este egrégio Tribunal o direito ao contraditório a todos os beneficiários, solicitamos a dilação de prazo não mais para a data de 19 de novembro, conforme solicitado no despacho 80, mas que sejam considerados, mais 15 dias úteis, 10 de dezembro para que possamos cumprir com todos os trâmites de chamamento, notificação, ciência e prazo para os segurados apresentarem os seus recursos e os mesmos serem analisados, ressaltando que passamos de 74 segurados que apresentarão o contraditório para 241 processos que serão analisados os seus recursos.

Consta da peça 137 requerimento formulado pelo PIRAQUARAPREV, de dilação de prazo para o atendimento ao cronograma estabelecido de revisões. Também pelo Paranaguá Previdência, foi apresentado na peça 103 pedido dilação de seu prazo inicial, contido no cronograma da peça 101, em 15 dias úteis.

Pela petição juntada na peça 142, juntada às 23:53 do dia 21/09/2021, acompanhada dos documentos das peças 143/147, o Dr. Gabriel Guy Lèger apresenta extenso arrazoado, em que se refere a pleitos dos representantes da APP- Sindicato e da autarquia Municipal de Piraquara apresentados em reunião *on line* com o mesmo Procurador do Ministério Público de Contas; *“informa que*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tomou conhecimento da Proposta de Voto nº 391/21-GCIZL, que será levada a apreciação ‘na próxima sessão do Tribunal Pleno, de 22/09/2021’ (fl. 5) e, após transcrever o conteúdo da referida proposta (fls. 5/12) e traçar um “panorama” da situação, com referência às decisões já proferidas, inclusive, com nova transcrição da Proposta de Voto nº 391/21, aponta que “há uma certa incongruência no conteúdo objeto do Despacho nº 1324/21-GCIZL e na Proposta de Voto nº 391/2021 entre a determinação de novo prazo de 30 dias para a integral revisão dos 249 benefícios” e que “a suspensão dos efeitos das 87 revisões já levadas a efeito só vem a agravar a insegurança jurídica que permeia o tema, já bastante saturado de decisões contraditórias” (fl. 20), asseverando que “tratando-se de cumprimento de medida cautelar, nada obsta que a fase do contraditório se efetive após a correção do benefício, em momento subsequente à interrupção do pagamento que se ressentir de falta de legitimidade” (fl. 23). Indica, a fls. 24/30, decisões judiciais que indeferiram liminares contra os atos revisionais, além de outras situações em que “o próprio segurado, ao tomar ciência da revisão do benefício, textualmente afirma que irá buscar a tutela jurisdicional, deixando explícita a renúncia ao debate na via administrativa” (fl. 30/31).

Apresenta, a propósito, a seguinte sugestão “Fixação do prazo de 90 dias para retificação de todos os atos revisionais, passando a valer os efeitos retificatórios no dia 1º de janeiro de 2022, excetuando-se apenas os feitos que demandem cumprimento de decisão nos termos do art. 302 do Regimento Interno ou em decorrência de provimentos cautelares já determinados pelos respectivos Relatores, cuja autonomia na instrução do expediente há que se preservar” (fl. 32).

Ao final, manifesta-se de forma contrária à proposta de sobrestamento com base no Tema 445 do Supremo Tribunal Federal, entendendo que “Não há de que confundir o direito dos relatores proporem o sobrestamento dos feitos (...) com o dever do gestor previdenciário de promover a retificação do ato irregular, quando toma ciência do seu vício intrínseco”, tendo o Despacho 750/21 apresentado ressalva nesse sentido.

Caso indeferidos os pedidos, “propugna-se que seja recebida a presente manifestação do RECURSO DE AGRAVO, em razão da violação ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

preceito constitucional decorrente do art. 40, § 12, da CF/88, que atrai para os RPPS a prescrição decenal consignada no artigo 103-A da Lei Federal nº 8.213/991; facultando-se a todos os interessados a apresentação de contra-razões”.

É o relatório.

2.1. Da deliberação sobre os questionamentos formulados pelos entes previdenciários visando cumprimento da cautelar expedida por meio do Acórdão 1331/21:

Preliminarmente, deve-se destacar que o presente processo de Representação foi instaurado por iniciativa do Ministério Público de Contas, com a seguinte finalidade, apontada no Acórdão nº 1331/21, logo em sua parte introdutória:

dar plena eficácia e efetividade à deliberação objeto do Prejulgado nº 28, objeto do Acórdão nº 541/20 - Tribunal Pleno, exarado nos autos n.º 593.585/18, bem como para o fim de preservar a autoridade das decisões desta Corte, assim como interromper a continuidade do pagamento de benefícios previdenciários em valores acima dos legalmente permitidos, de modo a resguardar o erário e o equilíbrio atuarial dos citados Regimes Próprios de Previdência (sublinhamos).

Não se trata, portanto, de expediente de natureza consultiva, com o propósito de prestar esclarecimentos generalizados às entidades previdenciárias requerentes acerca dos critérios específicos a serem utilizados, seja para a revisão de benefícios, seja para sua concessão, ainda que em decorrência do atendimento à determinação cautelar, que visa resguardar o pleno atendimento do Prejulgado nº 28.

Seu escopo, portanto, deve resumir-se à observância das regras que definiram as datas limites para a vinculação dos segurados ao regime estatutário, para efeito de aplicação das regras de transição para aposentadoria contidas nas Emendas à Constituição Federal n.º 41/03, n.º 47/05 e n.º 70/12.

Avançar no mérito, acerca da forma de edição de novos atos, ao mesmo tempo em que implicaria na extrapolação do objeto deste processo de Representação, conferindo-lhe, na prática, efeito normativo que só pode ser obtido por meio de Consulta ou dos Incidentes Processuais previstos no Regimento Interno,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a exemplo do Prejulgado e da Uniformização de Jurisprudência, todos eles necessariamente precedidos do devido processo legal, configuraria usurpação de competência, na medida em que se estaria retirando dos demais membros do Tribunal a atribuição de verificar, em cada processo distribuído, a legalidade dos benefícios concedidos, para efeito de seu registro junto a esta Corte.

Nesse sentido, aliás, a própria decisão cautelar deixou expressa ressalva nesse sentido, de salvaguarda da competência de cada relator, ao indeferir o pedido do douto Procurador, de concessão prioridade aos processos que tramitam nesta Corte, em que o ato de aposentadoria possa vir a ser objeto de modificação:

Deixo de estender, contudo, a determinação do item II, como prioridade, aos processos em trâmite nesta Corte, que já tenham sido distribuídos na Diretoria de Protocolo, sob pena de usurpação de competência privativa dos respectivos relatores para presidirem a instrução processual (art. 32, I, do Regimento Interno), ressalvada a possibilidade de, por ato próprio, os gestores promoverem as correções que entenderem necessárias, em conformidade com o Prejulgado nº 28 (fl. 7 da peça nº 34).

Dessa forma, entendo que as questões específicas relativas à implementação dos requisitos para a concessão de aposentadorias e cálculo de proventos, segundo as regras gerais aplicáveis aos benefícios que tomam por base a média das contribuições, dependem da análise específica dos dispositivos das respectivas leis instituidoras desses benefícios e sua verificação nestes autos de Representação, ainda que a partir de orientações genéricas, implicaria, inevitavelmente, em tumulto processual e ilegalidade.

Ainda em reforço à ideia de tumulto processual, vale mencionar a concreta possibilidade da repetição de demandas nestes autos, dada a multiplicidade de questões específicas que cada ato de aposentadoria poderá ensejar, subvertendo-se as regras do devido processo legal, da eficiência e da própria razoabilidade no enfrentamento de matérias de natureza casuística.

Ressalte-se: o cumprimento da referida liminar se dará pela indicação de atendimento à determinação cautelar contida no item 4.2 do Acórdão 1331/21, na parte relativa à verificação das condições para a aplicação das regras de transição das Emendas Constitucionais n.º 41/03, n.º 47/05 e n.º



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

70/12, e não pela análise, individualizada, da revisão de cada ato de aposentadoria.

Dessa forma, em que pesem os bem fundamentados opinativos que trataram, analiticamente, das questões formuladas, deixo de conhecer das questões 1, 2 e 3 apresentadas pelo PiraquaraPrev, bem como, das questões 1, 3 e 4, do Paranaguá Previdência.

Ressalvo, contudo, a possibilidade de conhecimento das questões 4 do PiraquaraPrev e 2 do Paranaguá Previdência, relativas aos benefícios previdenciários cujos atos de concessão já foram registrados há mais de 5 anos nesta Corte ou cuja tramitação já extrapolou esse prazo.

A propósito, vale mencionar que, na sessão deste Tribunal Pleno do dia 23/06/2021, foi aprovada a instauração de Prejulgado sobre a aplicabilidade aos atos de aposentadoria, reforma ou pensão em trâmite nesta Corte de Contas do Tema 445 do Supremo Tribunal Federal, que tem o seguinte conteúdo:

Recurso extraordinário. Repercussão geral. 2. Aposentadoria. Ato complexo. Necessária a conjugação das vontades do órgão de origem e do Tribunal de Contas. Inaplicabilidade do art. 54 da Lei 9.784/1999 antes da perfectibilização do ato de aposentadoria, reforma ou pensão. Manutenção da jurisprudência quanto a este ponto. 3. Princípios da segurança jurídica e da confiança legítima. Necessidade da estabilização das relações jurídicas. Fixação do prazo de 5 anos para que o TCU proceda ao registro dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, após o qual se considerarão definitivamente registrados. 4. Termo inicial do prazo. Chegada do processo ao Tribunal de Contas. 5. Discussão acerca do contraditório e da ampla defesa prejudicada. 6. TESE: "Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas". 7. Caso concreto. Ato inicial da concessão de aposentadoria ocorrido em 1995. Chegada do processo ao TCU em 1996. Negativa do registro pela Corte de Contas em 2003. Transcurso de mais de 5 anos. 8. Negado provimento ao recurso (RE 636553/RS, grifamos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para relatoria, foi designado o Ilustre Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, tendo sido autuado o processo sob nº 324000/21, que se encontra atualmente no Ministério Público de Contas, para manifestação.

Dentro desse contexto, resta claro não ser possível antecipar um juízo de mérito sobre a revisão dos atos que, nos exatos termos da Tese do Tema 445, tenham “*chegado*” a esta Corte, na medida em que, caso seja confirmada a impossibilidade de alteração desses mesmos atos, com a necessária concessão de seu registro, em caráter definitivo, não haveria como obrigar a entidade previdenciária ao cumprimento da liminar em relação a eles.

Dirijo, nesse ponto, respeitosamente, da CGM, que antecipa seu juízo quanto à impossibilidade de ratificação desses mesmos atos, dado que, conforme apontado, o processo do Prejulgado encontra-se em tramitação e somente após a decisão de mérito será possível verificar se, no caso concreto, as circunstâncias subsumem-se àquelas que, segundo a orientação do Supremo Tribunal Federal, impedem a modificação do benefício já concedido.

A propósito, aliás, o Ofício nº 9/21, que solicitou a instauração do Prejulgado¹, menciona, expressamente, a necessidade de verificação de situações específicas que possam ter atrasado a tramitação do processo, como é o caso da necessidade de sobrestamento, verificada em diversos expedientes em que ora se analisa a aplicação do Prejulgado nº 28.

Ouso discordar, também, da manifestação do douto Procurador, que entende “*Trata-se de questionamento que tangencia a utilização de expedientes procrastinatórios*” (fl. 6 da peça nº 105).

Muito embora o Despacho nº 960/21, da peça 75, de minha lavra, transcrito, em parte, na manifestação do Ilustre Procurador a fl. 6/7 da peça 105, tenha mencionado a possibilidade de revisão dos atos já registrados neste Tribunal, inclusive, em relação àqueles que tramitam há mais de 5 anos, a orientação então

¹ “Outrossim, desponta de igual relevância a manifestação do Tribunal Pleno acerca da contagem e fluência do prazo decadencial nos casos em que, durante a tramitação do processo neste Tribunal, houve a necessidade de retificação do ato de concessão do benefício pela própria entidade jurisdicionada, bem como, naqueles em que tenha havido o sobrestamento, por força do disposto no art. 427 do Regimento Interno, sem prejuízo de outras matérias em relação às quais o Egrégio Plenário, por ocasião da instauração do incidente, ou mesmo a Unidade Técnica e o douto Ministério Público de Contas, na oportunidade de suas manifestações, entendam por oportuno acrescentar ao objeto do julgamento”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

expedida cingiu-se a possibilidade de essa revisão operar-se nos mesmos autos, em contraposição à necessidade de abertura de novo processo²:

Estando a matéria pendente de decisão quanto aos efeitos e às hipóteses de aplicação dessa orientação do STF, entendo que, não havendo decisão definitiva desta Corte, eventual revisão do benefício, por ora, pode se operar nos mesmos autos em que foi apresentado o ato de benefício originário (fl. 3 da peça 75).

Diante dos questionamentos específicos ora apresentados, entendo que a matéria deve ser analisada sob esse novo viés, em especial, por se tratar da execução de medida cautelar, cuja requisito da probabilidade do direito impõe o exame mais criterioso da matéria.

Acrescente-se, a propósito, a exposição a medidas judiciais que a antecipada desconsideração da estabilidade advinda do prazo de cinco anos, sem uma análise mais aprofundada da matéria pode gerar, comprometendo a segurança jurídica das decisões desta Corte.

Nessas condições, mostra-se conveniente a suspensão da execução cautelar de que trata o item 4.2 do Acórdão n° 1331/21, em relação aos atos de benefício protocolados nesta Corte há mais de 5 anos, haja ou não decisão definitiva, até a decisão final do Prejulgado n° 324000/21.

2.2. Da Medida Cautelar para suspensão dos atos revisionais de benefícios previdenciários e desaposentações implantadas, em virtude da ausência de prévia observância do contraditório e da ampla defesa (Despacho 1324/21 - peça 138):

Diante dos esclarecimentos prestados pelo PIRAQUARAPREV, na peça 137, restou demonstrada a inobservância do devido processo legal para promover a retificação dos benefícios previdenciários para se adequar ao Prejulgado 28, deste Tribunal, conforme determinado cautelarmente pelo Despacho n° 750/21 (peça 16), homologado pelo Acórdão 1331/21 – Pleno e reiterado pelo Despacho no 960/21 (peça 75).

² “Divirjo do douto Procurador com relação à necessidade de instauração do mesmo processo de Revisão de Proventos quando não houver decisão definitiva desta Corte acerca do ato de aposentadoria, ainda que decorrido o prazo quinquenal de tramitação” (fl. 3 da peça n° 75).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Isso porque o referido ente previdenciário afirmou que apenas ofereceu contraditório prévio àqueles beneficiários cujos atos já haviam sido objeto de registro junto a esta Corte de Contas e àqueles editados há mais de cinco anos.

No entanto, essa distinção não tem amparo legal e constitucional, na medida em que todos os interessados atingidos pela retificação de seus benefícios previdenciários detêm a garantia insculpida no art. 5º, LV, da Constituição da República, por se encontrarem em pleno gozo de seus proventos, tendo esses mesmos atos surtido efeitos jurídicos e financeiros desde a sua edição, ainda que verificada eventual irregularidade.

Acrescente-se que essa orientação ficou bem evidenciada no Despacho 960/21 (peça 75, fls. 3 e 4), inclusive, com destaque na parte relativa à oportunidade de defesa, sem qualquer distinção com relação à fase em que se encontra o respectivo processo de concessão do benefício:

Entretanto, entendo pertinente uma observação, a fim de que se preserve a legitimidade e a legalidade dos atos revisionais. Em todas as hipóteses de revisão de atos já emitidos, independentemente de ter havido ou não remessa dos autos a esta Corte, ou mesmo de estar ou não pendente decisão quanto ao registro, deve a entidade previdenciária atentar para a necessária observância do devido processo legal, oferecendo ao beneficiário do ato, em todos os casos, a oportunidade de prévia manifestação, com a concessão do direito ao contraditório e à ampla defesa. Trata-se de direito constitucional absolutamente inafastável, previsto no art. 5º LV, no rol dos direitos individuais, e que, no âmbito desta Corte, especificamente em relação aos atos de pessoal, por meio do Prejulgado nº 11, foi estabelecida, em conformidade com a Súmula Vinculante nº 3 do STF, a obrigatoriedade de cientificação dos interessados, no caso de decisão contrária a seus interesses. Ainda nessa oportunidade, conforme proposto pelo Ilustre Procurador, observada a garantia do direito de defesa, deverá ser: "(1º) instaurado procedimento administrativo de revisão de proventos; (2º) elaborado o cálculo em conformidade com a legislação de regência aplicável; (3º) intimados os segurados e/ou pensionistas afetados, dando-lhes ciência do valor dos proventos revisados e, em relação aos segurados, a ciência da possibilidade de opção pelo retorno à atividade, percebendo a remuneração do cargo acrescido do abono de permanência; (4º) aferir a opção dos servidores/segurados, se pela permanência na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inatividade ou pelo retorno à atividade, quando possível, e (5º) adotar as medidas administrativas decorrentes, promovendo o retorno do servidor ao quadro ou a edição do ato revisional, com registro dos valores correspondentes no Sistema SIAP e efetiva implantação do novo valor na folha de pagamento dos benefícios previdenciários” (fls. 4 e 5 da peça nº 54).

Dessa forma, presentes os requisitos da probabilidade do direito e do perigo da demora, acolho o requerimento formulado pela APP Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Paraná, contido na peça 116 e, com fulcro no art. 400, do Regimento Interno, determino a expedição de medida cautelar em face do PIRAQUARAPREV, com a **suspensão dos efeitos dos atos de benefícios previdenciários revisados e desaposentações implantadas, em cumprimento ao Despacho 750/21, sem a prévia observância do contraditório e da ampla defesa, nos termos advertidos no Despacho 960/21, até a conclusão dos referidos processos administrativos revisionais.**

2.3. Da Prorrogação de prazo para atendimento do item 4.2, do Acórdão 1331/21 – Pleno:

Ainda no curso dos autos, mediante manifestação contida na peça 80, a par de solicitar maiores esclarecimentos sobre o atendimento à cautelar, o PiraquaraPrev requereu a concessão de dilação de prazo para o seu atendimento integral, no que foi seguido pelo Paranaguá Previdência, que, na peça 101, apresentou seu cronograma fixando como data final 05/11/2021 e solicitou na peça 103, dilação de seu prazo inicial em 15 dias úteis.

O PIRAQUARAPREV, inclusive, em sua manifestação de peça 137, reiterou seu pedido, pontuando que:

2. Caso seja determinado por este egrégio Tribunal o direito ao contraditório a todos os beneficiários, solicitamos a dilação de prazo não mais para a data de 19 de novembro, conforme solicitado no despacho 80, mas que sejam considerados, mais 15 dias úteis, 10 de dezembro para que possamos cumprir com todos os trâmites de chamamento, notificação, ciência e prazo para os segurados apresentarem os seus recursos e os mesmos serem analisados, ressaltando que passamos de 74 segurados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que apresentarão o contraditório para 241 processos que serão analisados os seus recursos.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer 519/21, destacou que:

(...) por critério de equidade, e considerando que enquanto a Piraquara Previdência informou haver 241 expedientes a ser revisados, pleiteando prazo até 22 de setembro de 2021 para cumprimento de tal tarefa, pleito este com o qual se mostrou favorável este Procurador de Contas; e considerando número similar de expedientes a ser revisados pela Paranaguá Previdência, que noticiou haver 249 benefícios em situação de irregularidade, este Procurador de Contas não se opõe a que seja fixado mesmo prazo final para cumprimento das diligências, desde que se apresente semanalmente o relatório das providências já adotadas.

Nesse contexto, acolhendo em parte o opinativo ministerial, tendo-se em conta a suspensão parcial da ordem cautelar deliberada no item 2.1., somada às dificuldades técnicas e operacionais relatadas pelos entes previdenciários para promoção das medidas visando o pleno atendimento à cautelar expedida, entendo razoável que se defira aos entes previdenciários **novo prazo comum de 30 (trinta) dias úteis**, a partir da publicação dessa decisão, para que comprovem o pleno atendimento à determinação cautelar.

2.4. Da manifestação do Ministério Público de Contas, da peça 142

Inicialmente, com relação aos “*pleitos*” dos representantes da APP-Sindicado e da autarquia Municipal de Piraquara, apresentados em reunião *on line* com o mesmo Procurador do Ministério Público de Contas, deixo de conhecê-los, na medida em que não consta dos presentes autos nenhuma manifestação específica da parte a esse respeito, não se prestando para essa finalidade a sustentação oral apresentada, incidentalmente em sessão, pelo gestor do Piraquaraprev.

Isso não obsta, porém, sua futura apreciação, caso formalizado o pedido, devendo-se levar em conta o integral teor desta decisão, inclusive, a dilação de prazo deferida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda à guisa de preliminar, não há como passar despercebido que o Procurador do Ministério Público de Contas, Dr. Gabriel Guy Lèger, promoveu a divulgação antecipada da presente Proposta da Voto nº 391/21, inserindo seu conteúdo integral na peça nº 142, disponibilizado nos presentes autos para acesso ao público em geral.

Indevida essa divulgação.

Trata-se de documento elaborado pelos gabinetes dos relatores, contendo, como o próprio nome indica, um “*proposta de voto*”, que apenas se torna oficial, passível de divulgação, após sua apresentação em sessão.

O encaminhamento antecipado dessa proposta, por meio de e-mail enviado em 20/09/21, às 13:49, restrito aos gabinetes dos membros componentes deste Tribunal Pleno e ao Ministério Público de Contas, teve como propósito, conforme indicado no próprio e-mail, “*agilizar sua apresentação, bem como eventual discussão da matéria nele tratada*”, dadas as eventuais limitações que a sessão plenária por meio de vídeo conferência pode apresentar.

Não se presta, portanto, à sua divulgação antecipada, dado, inclusive, seu caráter precário, suscetível de modificação até o momento da sessão e, menos ainda, à sua juntada aos autos, com a antecipação de questionamentos ou de manifestações de inconformismo previamente à sua apresentação e à votação pelo colegiado, na medida em que, somente após essa última fase a proposta se transformará em decisão plenária, passível então de divulgação e de insurgência das partes por meio dos recursos próprios.

Vale acrescentar, à guisa de contextualização, que a divulgação antecipada a terceiros pode configurar infração disciplinar, tanto pelas normas da Magistratura, como do Ministério Público³.

³ Lei Complementar 113/05 - Art. 138. Além dos impedimentos previstos na Lei Orgânica da Magistratura Nacional e no Código de Processo Civil, é vedado aos Membros do Tribunal de Contas: (...)

III – manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças, de órgãos deliberativos, ressalvada a crítica nos autos e em obras técnicas ou no exercício do magistério.

Código de Ética da Magistratura - Art. 28. Aos juízes integrantes de órgãos colegiados impõe-se preservar o sigilo de votos que ainda não hajam sido proferidos e daqueles de cujo teor tomem conhecimento, eventualmente, antes do julgamento.

Código de Ética do Ministério Público - Art. 6º. Constituem deveres a serem observados pelos membros do Ministério Público, dentre outros previstos nas regras e princípios constitucionais e infraconstitucionais: (...)

XXI – guardar segredo sobre assunto de caráter sigiloso que conheça em razão do cargo ou função.

-Art. 12. Constituem atos atentatórios ao decoro do cargo: (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por esse motivo, deixo de receber a referida manifestação, desde já, como Recurso de Agravo, dada sua apresentação intempestiva, anterior à existência de qualquer decisão que consubstanciasse a materialidade da insurgência proposta, sem prejuízo de que, após sua regular publicação, seja apresentado o recurso cabível.

Entretanto, como mera colaboração ao debate processual, dada a complexidade da matéria e o tumulto processual que as intercorrentes manifestações das partes têm ensejado, presto os seguintes breves esclarecimentos.

Em relação à possibilidade de cumprimento imediato da liminar do item 4.2 do Acórdão 1331/21, independentemente do regular contraditório aos interessados, divirjo, radicalmente, da posição sustentada pelo Ministério Público de Contas, na medida em que esse cumprimento interfere, de modo significativo, na situação individual de centenas de segurados, que, ainda que de forma precária ou mesmo irregular, obtiveram a concessão do benefício previdenciário, do qual dependem, presumivelmente, como meio de subsistência, de modo que não se pode prescindir da análise individual e específica de cada um dos casos, após a viabilização do exercício da ampla defesa e do contraditório.

Mesmo que se admitisse, como mera hipótese, a possibilidade inversão dessas fases, dadas as peculiaridades dos casos analisados, mostra-se, sem dúvida, mais adequada a abertura de prévio contraditório, inclusive, como meio de permitir a opção de retorno ao trabalho, previamente ao corte dos proventos, conforme preconizado pelo próprio Procurador do Ministério Público de Contas.

Ademais, omitir essa fase prévia de conhecimento atrairia a insegurança jurídica e a instabilidade das decisões administrativas, agravando a dificuldade de cumprimento da liminar pelo risco de tumulto processual, observando-se que as decisões judiciais trazidas aos autos não abordaram, pelo que se percebe, a questão específica da necessidade de prévio contraditório e da observância do devido processo legal para a revisão dos benefícios.

IX – revelar publicamente informações ou documentos que não estejam sob a sua esfera de atribuições ou que, por qualquer motivo, passem à esfera de atribuições de outro membro ou órgão do Ministério Público;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse ponto, aliás, entendo oportuno esclarecer que a cautelar expedida em face do PiraquaraPrev em nenhum momento deve ser vista como “*admoestação*”, como sinalizados pelo *parquet*, mas, como orientação no sentido de se garantir a legalidade do procedimento de revisão dos atos previdenciários, buscando-se a adequada composição dos interesses dos segurados com as diretrizes legais, notadamente, com os parâmetros fixados no Prejulgado n° 28 para aplicação das regras de transição.

Com relação à insurgência contra a proposta de sobrestamento com base no Tema 445 do Supremo Tribunal Federal com as decisões anteriores, que resguardaram a autonomia de cada um dos relatores para decidirem a respeito, nos processos específicos, cabe observar que essa proposta de sobrestamento, conforme apresentado de forma clara e objetiva no item 2.2 deste voto, dirige-se, apenas, à execução da medida cautelar nestes autos, e somente em relação a eles, de modo a suspender seu cumprimento durante esse período.

Em nenhum momento os efeitos dessa medida impedem a correção de ofício dos atos tidos por irregulares, em desrespeito ao Prejulgado n° 28, pelas entidades previdenciárias, no pleno exercício do poder de autotutela de que trata a Súmula n° 473 do Supremo Tribunal Federal⁴, ou mesmo, deliberação em sentido diverso pelos respectivos relatores, na análise de cada caso específico.

Repita-se, o **sobrestamento ora proposto restringe-se à suspensão dos efeitos da execução da liminar contida no item 4.2 do Acórdão n° 1331/21**, emitida de forma genérica, indistintamente a todos os casos de descumprimento do Prejulgado n° 28, com o objetivo de eximir os gestores responsáveis de seu cumprimento, nos casos abrangidos pelo Tema 445 do STF, como medida de racionalidade administrativa e segurança jurídica, até a decisão do Prejulgado 324000/21.

Nessas condições, observando-se, justamente, as peculiaridades de cada caso, entendo, neste momento, que não merece acolhida o pedido formulado, de suspensão de 90 dias, para a revisão de todos os atos, mesmo com as ressalvas assinaladas, na medida em que ambas as entidades previdenciárias estão em

⁴ “A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

processo de adoção das medidas saneadoras, com a elaboração e execução dos respectivos cronogramas, observada a prorrogação de prazo deferida no item 2.3 deste voto.

Face ao exposto, VOTO no sentido de que:

3.1 Não sejam conhecidas as questões 1, 2 e 3 apresentadas pelo PiraquaraPrev na peça 80, bem como, as questões 1, 3 e 4, do Paranaguá Previdência, apresentadas na peça 103;

3.2 Seja determinada a **suspensão da execução da cautelar de que trata o item 4.2 do Acórdão 1331/21, em relação aos atos de benefício protocolados nesta Corte há mais de 5 anos, haja ou não decisão definitiva**, até a decisão final do Prejulgado nº 324000/21;

3.3 **Ratifique-se a decisão cautelar consubstanciada no Despacho nº 1324/21-GCIZL (peça nº 138)**, nos termos do art. 400, §§ 1º e 1º-A, do Regimento Interno

3.4 Seja deferido ao PiraquaraPrev e ao Paranaguá Previdência **novo prazo comum de 30 (trinta) dias úteis**, a partir da publicação desta decisão, para que comprovem o pleno atendimento à determinação cautelar.

Encaminhem-se os autos ao Gabinete da Presidência, para comunicação aos entes previdenciários da suspensão parcial da ordem cautelar **de que trata o item 4.2 do Acórdão 1331/21, em relação aos atos de benefício protocolados nesta Corte há mais de 5 anos, haja ou não decisão definitiva**, até a decisão final do Prejulgado nº 324000/21, conforme disposto no item 3.1., bem como seja comunicado ao PIRAQUARAPREV da ratificação plenária da decisão cautelar, nos termos dos arts. 16, LIV, e 400, § 1º, do Regimento Interno.

Na sequência, remetam-se à Diretoria de Protocolo, para controle do prazo para manifestação acerca da medida cautelar, de que trata o art. 404, parágrafo único, do Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I – Deixar de conhecer as questões 1, 2 e 3 apresentadas pelo PiraquaraPrev na peça 80, bem como, as questões 1, 3 e 4, do Paranaguá Previdência, apresentadas na peça 103;

II - determinar a suspensão da execução da cautelar de que trata o item 4.2 do Acórdão 1331/21, em relação aos atos de benefício protocolados nesta Corte há mais de 5 anos, haja ou não decisão definitiva, até a decisão final do Prejulgado nº 324000/21;

III - **ratificar a decisão cautelar** consubstanciada no Despacho nº 1324/21-GCIZL (peça nº 138), nos termos do art. 400, §§ 1º e 1º-A, do Regimento Interno;

IV - deferir ao PiraquaraPrev e ao Paranaguá Previdência novo prazo comum de 30 (trinta) dias úteis, a partir da publicação desta decisão, para que comprovem o pleno atendimento à determinação cautelar;

V - encaminhar os autos ao Gabinete da Presidência, para comunicação aos entes previdenciários da suspensão parcial da ordem cautelar de que trata o item 4.2 do Acórdão 1331/21, em relação aos atos de benefício protocolados nesta Corte há mais de 5 anos, haja ou não decisão definitiva, até a decisão final do Prejulgado nº 324000/21, conforme disposto no item 3.1., bem como seja comunicado ao PIRAQUARAPREV da ratificação plenária da decisão cautelar, nos termos dos arts. 16, LIV, e 400, § 1º, do Regimento Interno;

VI - na sequência, remeter à Diretoria de Protocolo, para controle do prazo para manifestação acerca da medida cautelar, de que trata o art. 404, parágrafo único, do Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros 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.

Tribunal Pleno, 22 de setembro de 2021 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 30.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Presidente