



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 69.979/PR (2022/0166125-1)
RECORRENTE: PARANAGUÁ PREVIDÊNCIA
RECORRIDO: ESTADO DO PARANÁ
RELATOR: MINISTRO GURGEL DE FARIA - PRIMEIRA TURMA

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROVÉRSIA ACERCA DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO PARA SERVIDORES QUE, APÓS OS MARCOS TEMPORAIS FIXADOS NAS RESPECTIVAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS, MIGRARAM DO REGIME CELETISTA PARA O REGIME ESTATUTÁRIO. REGRAS TRANSITÓRIAS VOLTADAS A SALVAGUARDAR A EXPECTATIVA DE DIREITO DAQUELES QUE OCUPAVAM CARGO EFETIVO ATÉ O TERMO PREVISTO NAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DA LOCUÇÃO “QUE TENHA INGRESSADO NO SERVIÇO PÚBLICO”, CONFORME MACIÇO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL. IMPETRAÇÃO QUE INTENTA AMPLIAR, EQUIVOCADAMENTE, O CAMPO DE INCIDÊNCIA DAS NORMAS TRANSITÓRIAS PREVISTAS NAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 41/03, 47/05 E 70/12. CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELO TCE/PR NO PREJULGADO Nº 28 QUE NÃO SE REVELAM ILEGAIS. ATO COATOR A DETERMINAR A CORRETA APLICAÇÃO DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO DA IMPETRANTE.

ASP G:\PGR_GABSUB_GABSUB56-BPS\Parceres\RMS\2022\RMS 68979-Previdenciário - EC 41 47 e 70.odt

PARECER PELO DESPROVIMENTO DO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA.

Trata-se de recurso em mandado de segurança interposto por **PARANAGUÁ PREVIDÊNCIA** em face de v. acórdão prolatado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que, à unanimidade, denegou a segurança almejada.

Para melhor entendimento da querela, passamos a esmiuçar seus contornos fáticos de relevo.

A autarquia do Município de Paranaguá, ora recorrente, impetrou mandado de segurança contra ato tido por ilegal imputado ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e ao Conselheiro do referido tribunal administrativo, relator da Representação nº 331.782/2021.

A antecedida representação foi proposta pelo Ministério Público de Contas, em face da ora recorrente, objetivando “(...) *dar plena eficácia e efetividade à deliberação objeto do Prejulgado nº 28, de que trata o Acórdão nº 541/20 - Tribunal Pleno, exarado nos autos nº 593.585/18, bem como para o fim de preservar a autoridade das decisões daquela Corte, assim como interromper a continuidade do pagamento de benefícios previdenciários em valores supostamente acima dos legalmente permitidos, de modo a resguardar o erário e o equilíbrio atuarial dos citados Regimes Próprios de Previdência.*” (e-STJ fl. 3).

Com efeito, o Tribunal de Contas local exarou determinação, em síntese, proibindo a Paranaguá Previdência de facultar aos seus servidores/segurados a possibilidade de aposentadoria com base nas regras de transição das ECs 41/2003, 47/2005 e 70/2012, ressalvadas as hipóteses excepcionais de comprovado reconhecimento do regime estatutário até as datas limites das referidas emendas, além

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
RMS nº 68.979/PR

3

da obrigação de revisar, em 30 (trinta) dias, o cálculo de aposentadorias e pensões concedidas em desacordo com os enunciados fixados no Prejulgado nº 28 do Tribunal de Contas Paranaense.

A ora recorrente requereu a declaração de nulidade do ato administrativo em comento. Para tanto, sustentou, em suma, que “(...) o elemento que define o direito a se aposentar pelas regras de transição das Emendas Constitucionais nºs 41/2003, 47/2005 e 70/2012, é a data em que o servidor ingressou no regime estatutário.” (e-STJ fl. 9).

Ao apreciar a impetração, o Órgão Especial do Tribunal de origem, à unanimidade, a denegou, ao argumento de inexistência do alegado direito líquido e certo, em aresto assim ementado (e-STJ fl. 369):

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE, EM SEDE CAUTELAR, DETERMINOU À IMPETRANTE QUE “SE ABSTENHA DE FACULTAR AOS SEUS SERVIDORES/SEGURADOS A POSSIBILIDADE DE APOSENTADORIA COM BASE NAS REGRAS DE TRANSIÇÃO DAS EMENDAS Nº 41/03, 47/05 OU 70/12, RESSALVADAS AS HIPÓTESES EXCEPCIONAIS DE COMPROVADO RECONHECIMENTO DO REGIME ESTATUTÁRIO ATÉ AS DATAS LIMITES DAS REFERIDAS EMENDAS” E QUE REVISE AS APOSENTADORIAS CONCEDIDAS EM DESACORDO COM O PREJULGADO Nº 28 DO TCE/PR. CONTROVÉRSIA ACERCA DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO PARA SERVIDORES QUE, APÓS OS MARCOS TEMPORAIS FIXADOS NAS RESPECTIVAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS, MIGRARAM DO REGIME CELETISTA PARA O REGIME ESTATUTÁRIO. REGRAS TRANSITÓRIAS VOLTADAS A SALVAGUARDAR A EXPECTATIVA DE DIREITO DAQUELES QUE OCUPAVAM CARGO EFETIVO ATÉ O TERMO PREVISTO NAS EMENDAS

Documento assinado via Token digitalmente por BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS, em 27/09/2022 15:38. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 426ce308.cf36546f.2f08d332.5a972ac0

Petição Eletrônica juntada ao processo em 27/09/2022 ?s 15:57:03 pelo usuário: SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS

CONSTITUCIONAIS. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DA LOCUÇÃO “QUE TENHA INGRESSADO NO SERVIÇO PÚBLICO”, CONFORME MACIÇO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL. IMPETRAÇÃO QUE INTENTA AMPLIAR, EQUIVOCADAMENTE, O CAMPO DE INCIDÊNCIA DAS NORMAS TRANSITÓRIAS PREVISTAS NAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 41/03, 47/05 E 70/12. CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELO TCE/PR NO PREJULGADO Nº 28 QUE NÃO SE REVELAM ILEGAIS. ATO COATOR A DETERMINAR A CORRETA APLICAÇÃO DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO DA IMPETRANTE. SEGURANÇA DENEGADA.

Opostos embargos de declaração por Paranaguá Previdência, estes foram rejeitados ao fundamento de inexistentes quaisquer omissões no aresto objurgado.

Exsurge, assim, o recurso ordinário em testilha, no qual a recorrente sustenta possuir direito líquido e certo para a concessão da ordem, ao entender pela legalidade da opção dada aos seus servidores segurados de se aposentarem pelas regras de transição das ECs 41/2003, 47/2005 e 70/2012, ao argumento de que os servidores encontravam-se no regime estatutário antes da edição da Lei Complementar Municipal nº 10/2002, que instituiu o regime jurídico único dos servidores do Município de Paranaguá.

Vieram os autos ao *Parquet* Federal, para exame e parecer.

É o relatório.

Passa-se, então, a opinar.

Como dito alhures, a irresignação da recorrente manifesta-se contra atos atribuídos ao Presidente e ao Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, consubstanciados em decisão prolatada pelo último nos autos de Representação 331.782/21, e no Acórdão 1.331/2021, do Tribunal Pleno, que ratificou o *decisum*, determinando que a Paranaguá Previdência se abstenha de facultar aos seus servidores/segurados a possibilidade de aposentadoria com base nas regras de transição das Emendas Constitucionais 41/03, 47/05 ou 70/12, ressalvadas as hipóteses excepcionais de comprovado reconhecimento do regime estatutário até as datas limites das referidas emendas, como também revise, no prazo de 30 (trinta) dias, o cálculo de todas as aposentadorias e pensões concedidas em desacordo com os enunciados fixados no Prejulgado nº 28, mediante a edição de atos revisionais que adequem o valor dos benefícios à metodologia prevista no art. 16 da LCM nº 53/2006.

Ao analisar o *mandamus*, o Tribunal de origem entendeu falecer ao ora recorrente a certeza e liquidez do direito vindicado, ao consignar que, *in litteris* (e-STJ fls. 373/ - grifos no original:

(...) por meio Prejulgado nº 28, a Corte de Contas Paranaense fixou compreensão acerca das regras de transição do regime de aposentação dos servidores públicos previstas a partir da reforma da previdência de 2003. É o que enuncia o prejulgado em questão:

“a) Tempo de efetivo exercício no serviço público: tem interpretação restrita nos termos da jurisprudência atua do Superior Tribunal de Justiça;

b) Considerando que não há análise de empregadores no sistema desta Corte, mas apenas de vínculos, o tempo laborado em empresas públicas e sociedades de economia mista não são computados para fins de validação das regras de ingresso das EC 41, 47 e 70, por serem relações celetistas e não de regime estatutário;

d) Quanto aos servidores efetivados e os que tiveram seus empregos transformados em cargos públicos, entende-se que, no caso das migrações de regime realizadas após a Constituição Federal de 1988, mediante lei, são aceitas para fins de regras de ingresso, desde que efetuadas até as datas limites de ingresso de cada uma das Emendas 20/98 (no caso do art. 8º), 41/2003, 47/2005 e 70/2012;

e) os destinatários das regras de transição não devem ser definidos pelo momento que ingressaram no RPPS, pois há casos em que os servidores, embora detentores de cargo efetivo, permanecem filiados ao RGPS e esse período deve ser considerado para fins de atendimento às regras de ingresso;

f) retificando o erro material contido nos subitens e.1, e.2 e e.3, do Acórdão principal, tem-se:

Para EC 20/1998: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido até 16/12/1998 em cargo efetivo ou emprego público, vinculado ao RPPS ou ao

RGPS, desde que, no caso do art. 8º, tenha sido objeto de transformação em cargo efetivo antes da EC 20/98;

Para EC 41/2003: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido em cargo efetivo até 16/12/1998 ou 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário;

Para EC 47/2005: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido em cargo efetivo até 16/12/1998, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário;

Para EC 70/2012: o ingresso no serviço público deve ter ocorrido em cargo efetivo até 31/12/2003, a depender do tipo de benefício, vinculado RPPS ou RGPS, sendo neste apenas os regidos pelo regime estatutário. (Redação dada pelo Acórdão nº 541/20-TP.)

12. Infere-se, pois, que no entender TCE/PR as regras de transição somente se aplicam aos ocupantes de cargo efetivo até a data limite prevista nas respectivas Emendas, excluindo, dessa maneira, os agentes públicos então detentores de vínculo não efetivo com a Administração Pública e que

tiveram seus empregos transformados em cargo efetivo após o marco temporal fixado na emenda.

(...)

18. Convém transcrever, no ponto, as bem lançadas considerações da Procuradoria-Geral de Justiça:

“A locução “ingresso no serviço público”, contida nos dispositivos supra, deve ser interpretada restritivamente, de forma alcançar apenas os que vieram a titularizar cargo público até o termo fixado pelas regras de transição.

E isso porque a finalidade da regra de transição é a preservação da expectativa dos servidores públicos que ingressaram no serviço antes do advento das referidas Emendas, a serem inativados conforme as regras que, até tal evento, valiam para os servidores públicos de cargos efetivos. Objetivamente: as regras de transição, voltadas que são a assegurar expectativas de direitos, devem beneficiar apenas os agentes públicos afetados pela modificação constitucional que justificou a elaboração das normas transitórias.

Nesse contexto, inviável a aplicação de regra de transição a servidor que, à época da alteração, sequer detinha expectativa de aposentadoria o segundo regramento anterior, pois, com a Emenda Constitucional 20/98, o regime previdenciário dos empregados públicos passou a ser obrigatoriamente o regime geral.”

Nessa toada, cremos que o Tribunal de origem agiu com acerto, uma vez que é inconteste que as regras transitórias em questão exigem o ingresso em cargo efetivo até a data limite fixada nas respectivas Emendas Constitucionais.

Nesse contexto, colacionamos precedentes do Supremo Tribunal Federal:

Agravo regimental nos embargos de declaração no recurso extraordinário com agravo.

2. Direito Constitucional e Administrativo.

3. Sistema remuneratório. Direito à paridade de vencimentos com os servidores da ativa. Art. 7º da EC 41/2003 e art. 40, §

4º, do texto original da Constituição da República. Não cabimento no caso concreto.

5. O ingresso no serviço público na condição de celetista, antes do dia 5 de outubro de 1983, não garante à recorrida o direito à paridade que a Constituição previu apenas para os servidores titulares de cargo efetivo, admitidos mediante concurso público.

Precedentes.

6. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF, ARE 1265126 ED-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 29/03/2021)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO CELETISTA QUE PASSOU A SER ESTATUTÁRIO. CONTAGEM DO TEMPO DE SERVIÇO ANTERIOR, PRESTADO A EMPRESAS PÚBLICAS ESTADUAIS, PARA TODOS OS EFEITOS. IMPOSSIBILIDADE. CONTAGEM APENAS PARA EFEITO DE APOSENTADORIA E DISPONIBILIDADE. ILEGALIDADE NÃO CONFIGURADA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO NÃO DEMONSTRADO.

[...].

4. *In casu*, o tempo de serviço prestado em empresas públicas não pode ser considerado para obtenção de aposentadoria com as regras integrais asseguradas somente aos servidores públicos efetivos estatutários, pois não se configura como 'tempo de serviço público' para todos os efeitos, ao contrário do que pleiteia a parte recorrente.

5. Recurso Ordinário a que se nega provimento. (STJ, RMS 55.312/MS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 28/11/2017)

Como bem delineou o Ministério Público Paranaense em sua manifestação, acerca da efetiva data em que o regime jurídico dos servidores de Paranaguá passou a ser, de fato, estatutário, *in verbis* (e-STJ fls. 356/357):

Por fim, em relação à celeuma quanto à data em que o regime jurídico dos servidores de Paranaguá passou a ser estatutário, de se ver que:

(i) a Lei Municipal nº 886/72 instituiu o regime estatutário;
(ii) a Lei Orgânica do Município, de 05 de abril de 1990, por sua vez, assim dispôs: “O quadro de pessoal sob regime estatutário é considerado em extinção o que se dará pela aposentadoria e morte de seus ocupantes” (art. 6º das Disposições Finais e Transitórias)13;

(iii) a Lei Complementar Municipal nº 10/2002, ao seu turno, instituiu o regime celetista, excepcionando, contudo, “os funcionários públicos municipais, ocupantes de cargo de provimento efetivo, não optante pelo regime jurídico adotado por esta Lei, considerado em extinção” (art. 1º, parágrafo único);

(iv) a Lei Complementar Municipal nº 16/2003 preceitua que: Os servidores públicos municipais da Prefeitura Municipal de Paranaguá, ficam vinculados ao regime jurídico único celetista, não havendo mais servidores estatutários remanescentes do Quadro Único do Pessoal, criado pela Lei Municipal nº 886, de 12 de dezembro de 1972, em atividade. (art. 1º)

(v) a Lei Complementar Municipal nº 46/2006 dispõe sobre o regime jurídico estatutário dos servidores do município de Paranaguá, suas autarquias e fundações públicas.

Assim, escorreita a afirmação do Estado do Paraná de que “desde 11 de setembro de 2003 [Lei Complementar nº 16/2003] até a edição da Lei Complementar nº 46, de 11 de maio de 2006, todos os servidores de Paranaguá estavam vinculados ao regime jurídico único celetista, decorrente da Lei Complementar Municipal nº 10/2002, por meio da qual foi instituído o Regime Jurídico Único dos Servidores do Município de Paranaguá regido pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1.943”, isto é, na data da publicação das Emendas Constitucionais nº 41/2003 e 47/2005 e 70/2012 “não havia mais servidores estatutários remanescentes do Quadro Único do Pessoal, criado pela Lei Municipal nº 886, de 12 de dezembro de 1972, em atividade”.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA
RMS nº 68.979/PR

10

Dessa forma, imperioso reconhecer que ao recorrente falece a liquidez e certeza do direito vindicado.

Pelo exposto, Ministério Público Federal oficia no sentido do **desprovemento** do recurso em mandado de segurança.

Brasília-DF, 27 de setembro de 2022.

Brasilino Pereira dos Santos
Subprocuradora-Geral da República

Documento assinado via Token digitalmente por BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS, em 27/09/2022 15:38. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 426ce308.cf36546f.2f08d332.5a972ac0