



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 172998/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: PARANAGUA PREVIDENCIA
INTERESSADO: CLAUDETE IARA CABRAL, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, PARANAGUA PREVIDENCIA
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 1868/23 - Tribunal Pleno

Representação. Ministério Público de Contas. Apontamento de possível irregularidade na concessão de aposentadoria. Requer nulidade absoluta da decisão. Alega ofensa ao Prejulgado n.º 28 deste Tribunal. Inexistência. Benefício concedido e revisado há mais de 05 (cinco) anos. Impossibilidade de revisão. Princípio da segurança jurídica. Aplicação do Prejulgado n.º 31 deste Tribunal. Pela Improcedência.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Representação, com pedido cautelar, proposta pelo Ministério Público de Contas, subscrita pelo Procurador Gabriel Guy Léger, objetivando o reconhecimento da nulidade absoluta da DDM n.º 304/17 – GCILB (peça 99, Processo n.º 860317/14), relativamente ao registro da Portaria n.º 34/2013, do Paranaguá Previdência, por meio da qual concedeu proventos integrais à servidora Claudete Iara Cabral, no cargo de professora, com fundamento no art. 6º, da Emenda Constitucional n.º 41/2003.

Para tanto, o **Representante** alega, em síntese, que:

(i) o ato de inativação, objeto dos autos, viola: o art. 37, *caput* e art. 40, *caput* e §3º, ambos da Constituição Federal; o art. 6º, da Emenda Constitucional n.º 41/2003; art. 1º, inciso V da Lei Federal n.º 9.717/1998; art. 16, da Lei Complementar n.º 53/2006; art. 32, do Decreto Municipal n.º 1730/2007 e art. 1º da Lei n.º 10.887/2004;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(ii) o prazo decadencial para a revisão de benefício previdenciário é de 10 anos, nos termos do Recurso Extraordinário n.º 626.489 (Tema 313), não devendo prevalecer o prazo quinquenal do art. 54, da Lei n.º 9784/99 e Tema 445, do Supremo Tribunal Federal, prazo esse, que no entendimento do Representante, seria inaplicável por ofensa direta a dispositivo constitucional;

(iii) é aplicável o art. 926, do Código de Processo Civil, o qual preconiza que os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente;

(iv) a servidora ingressou na administração pública do Município de Paranaguá, mediante contratação pelo regime celetista em 1988;

(v) a prova inequívoca da relação contratual trabalhista encontra-se nas demandas ajuizadas pelo Sindicato dos Servidores Municipais de Paranaguá, contra o Município, perante a Justiça do Trabalho; e

(vi) diante do inegável vínculo celetista da segurada até a “transformação” do emprego em cargo, levada a efeito pela Lei Complementar Municipal n.º 46, de 11 de maio de 2006, a servidora não faria jus à aposentadoria com fundamento no art. 6º, da Emenda Constitucional n.º 41/2003, conforme decidido no Prejulgado n.º 28, desta Corte, uma vez que até a data limite prevista na citada EC, 31/12/2003, a inativada não era detentora de cargo efetivo.

Alega ainda que “o titular de emprego público ao tempo da edição das Emendas Constitucionais n.º 41/2003 e n.º 47/2005, que tem seu vínculo CLT transformado em cargo estatutário por lei posterior à promulgação das Emendas, não faz jus à aposentadoria pelas regras de transição, consoante entendimento jurisprudencial, em razão da impossibilidade de conversão do tempo celetista em estatutário” (peça 3, fl. 26).

Ao fim, entende o Representante, que o ato concessivo em comento ofende o Prejulgado n.º 28 deste Tribunal, motivo pelo qual requereu que a Paranaguá Previdência ofertasse à servidora a possibilidade de retornar à atividade ou então adequasse os proventos de aposentadoria pela média das 80% (oitenta por cento) maiores remunerações, conforme art. 40, §3º e 17 da Constituição Federal c/c art. 1. da Lei n.º 10.887/04 c/c art. 16 da Lei Complementar Municipal n.º 53/06.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante disso, requer, cautelarmente, a declaração de nulidade absoluta da DDM n.º 304/2017 – GCILB, a fim de suspender os efeitos do registro do ato de inativação e a reabertura da instrução dos autos n.º 860317/14 e mais, seja concedida cautelar a fim de determinar que a Paranaguá Previdência, instaure o devido processo administrativo de revisão de proventos.

No mérito, requer a procedência da presente Representação para o fim de reconhecer a nulidade vigente da Portaria n.º 56/2017, sob pena da devida instauração de Tomada de Contas Extraordinária para apurar a responsabilidade dos agentes públicos na perpetuação de eventual ato irregular.

Pelo **Despacho n.º 262/22 – GCFAMG** (peça 14), o então Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, recebeu a presente Representação e indeferiu as medidas de urgência pleiteadas. Determinou ainda, a inclusão da Paranaguá Previdência e da Sra. Claudete Iara Cabral no rol de interessados.

O *Parquet* de Contas juntou aos autos à peça 17, em homenagem ao princípio da não surpresa, o Acórdão proferido no Agravo em Recurso Extraordinário - ARE n.º 1306505, objeto do Tema n.º 1157, que foi afastada nos termos do Despacho n.º 333/22 – GCFAMG (peça 22), pela impossibilidade de determinação em sede de cognição sumária de revisão de proventos, em razão do perigo de dano reverso e do princípio da segurança jurídica.

Irresignado, o Representante interpôs **Recurso de Agravo** (peças 24/27) em desfavor do Despacho n.º 262/22 – GCFAMG (peça 14), que indeferiu as medidas de urgência pleiteadas, aduzindo em síntese que:

(...) houve uma preocupação em se aferir qual seria o valor correto dos proventos, em seguida promover a citação da segurada e da autarquia previdenciária para que possam aduzir os argumentos de defesa que porventura queiram expressar, tais como, por exemplo, a existência de regular vínculo estatutário decorrente de prévia admissão por concurso público, a afastar a nulidade do enquadramento no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

plano de cargos e salários de que trata o superveniente Tema nº 1157 do STF (peça 18), a justificar o benefício pela regra de transição.

À vista disto, conquanto não seja o caso de se postular a reforma integral do Despacho nº 262/22-CGFAMG, no que tange ao não acolhimento do pedido cautelar de suspensão dos efeitos do registro e reabertura do processo administrativo de aposentadoria, a reconsideração parcial da decisão, para o fim de se aferir qual o valor exato dos proventos a que teria direito a segurada Claudete Lara Cabral, é medida que se impõe; até para se lhe facultar o devido contraditório e regular exercício de seu direito a ampla defesa; o que lhe é impedido na medida em que à mesma não se foi assegurado o direito de saber qual seria o valor correto dos proventos atualizados.

Remarque-se que em momento algum a inicial postula a imediata adequação do ato de inativação, com a correção dos proventos atualmente pagos à Interessada.

O que se pleiteou foi a imediata reabertura do processo de aposentadoria para elaboração dos cálculos, os quais – em momento futuro – se procedente a representação, implicarão na edição de novo ato.

Pelo **Despacho n.º 478/22 – GCFAMG** (peça 28), o então Relator, em sede de **juízo de retratação**, acolheu as medidas de urgência requeridas, objetivando o regular exercício do contraditório e da ampla defesa, sem alteração imediata no valor do benefício da servidora, nos seguintes termos (grifado no original):

b.1 determinação à Paranaguá Previdência para que, verificado o implemento das condições de aposentadoria voluntária fixadas na Lei Complementar Municipal nº 53/2006, **apresente o cálculo do benefício da**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

servidora **Claudete Iara Cabral** com base no valor **atualizado** da média das 80% maiores remunerações de contribuição havidas até a data da aposentadoria concedida à segurada (abril de 2013);

b.2. posterior notificação pessoal da Interessada, a fim de que tome ciência dos cálculos elaborados pela autarquia previdenciária, facultando-lhe exercer a opção entre permanecer aposentada com o valor do benefício conforme art. 16 da LCM nº 53/2006, ou pelo retorno à atividade, percebendo a remuneração do cargo acrescida do abono de permanência – de sorte a lhe proporcionar todos os elementos necessários para o regular exercício do contraditório e da ampla defesa;

Devidamente cientificados, o **Paranaguá Previdência** manifestou-se à peça 34, informando que *“está revisando o cálculo de todas as aposentadorias e pensões, mas algumas têm mais de cinco anos, sendo, portanto, necessário franquear o contraditório e a ampla defesa, como tem decidido reiteradamente o STF, nada obstante entenda, ora que os atos de concessões de aposentadoria e pensões são atos complexos, ora entendendo que são atos compostos, além do que está manietada, como no caso em voga, pelo registro perante a esse Egrégio Tribunal, pois do contrário, como dito em linhas transatas, ‘se permitido fosse, [a inovação] não se caracterizaria o ato e a vontade do órgão controlado tornaria absolutamente ineficaz a vontade do controlador”*.

A servidora **Claudete Iara Cabral** não se manifestou aos autos, conforme se extrai da Certidão de Decurso de prazo n.º 907/22 – DP (peça 39).

Pelo **Despacho n.º 855/22 – GCFAMG** (peça 40), os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Municipal e ao Ministério Público de Contas para suas competentes manifestações.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal** pela Instrução n.º 5265/22 (peça 44), opinou pela impossibilidade de revisão do presente ato de inativação e pela improcedência desta Representação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Unidade Técnica esclarece que para fazer jus a aposentadoria pelo fundamento adotado no ato concessivo de inativação objeto do Processo n.º 594710/13, qual seja, o art. 6º da EC n.º 41/03, a servidora deveria ter ingressado em cargo público até 31/12/03, contudo, ela passou a titularizar esta posição apenas em 01/01/07.

Avalia a Coordenadoria que, em que pese a desconformidade do ato concessivo de inativação com o Prejulgado n.º 28 deste Tribunal, não seria possível desconstituir a aposentadoria da servidora nesse momento, em virtude do considerável decurso do tempo, desde a sua concessão, destaca-se trecho de sua fundamentação (peça 44, fl. 9):

Com efeito, a inativação data, originalmente, de 03/06/13, publicada em 27/08/13 (peças 10/11 do Prot. n. 860317/14). Posteriormente, em razão de diligências, o ato concessivo foi retificado em 19/06/17, publicado em 20/06/16 (peças 91/92 do Prot. n. 860317/14).

O ato concessivo inicial foi encaminhado para análise desta Corte em 29/09/14. Já a retificação foi enviada a este Tribunal em 20/06/17. Assim, nos termos da Tese n. 445-STF, esta Corte teria até 29/09/19 para apreciar a legalidade do respectivo ato inicial de inativação como também 20/06/22 para analisar a regularidade do ato retificatório de aposentadoria.

Consigne-se, a propósito, que em 14/11/17 esta Corte apreciou legal o ato de aposentadoria da servidora (d. DDM n. 304/17 - peça 99 do Prot. n. 860317/14, decisão esta ora combatida).

Ou seja, uma vez submetido à análise, este Tribunal entendeu regular o ato concessivo de jubramento dentro do prazo previsto pelo C. STF para o fazer.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O julgamento pela regularidade do ato, inclusive com a concessão do respectivo registro, deu definitividade à eficácia do ato. Além disso, pacificou a questão afeta à inativação da servidora, dando segurança jurídica a ela própria bem como ao Município de Paranaguá e à Paranaguá Previdência no sentido de que todos os servidores públicos que se encontrassem na mesma situação da ora interessada, e desde que preenchidos os demais requisitos legais do fundamento utilizado, poderiam se aposentar.

Assim, seja por ter ocorrido registro do ato concessivo por esta Corte seja em razão do decurso do tempo desde que foi concedida a inativação em comento (9 anos), tem-se que não se torna possível reapreciar, para fins de registro, a legalidade do ato concessivo de aposentadoria da servidora.

O fundamento para tal entendimento encontra respaldo no princípio da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé dos servidores, aliado, indiretamente, à impossibilidade de se rever ato jurídico perfeito, coisa julgada e direito adquirido (art. 5º, inc. XXXVI, da CRFB/88).

Destacou ainda que o Prejulgado n.º 28 foi publicado em 11/03/20; já a inativação em apreço foi protocolada neste Tribunal em 29/09/14 (Peça 1 - Prot. n.º 86031-7/14), portanto em momento muito anterior à interpretação consubstanciada naquele e, várias aposentadorias de servidores públicos do Município de Paranaguá foram consideradas legais por este Tribunal antes de 11/03/20. E somente a partir do Prejulgado n.º 28 é que o posicionamento se alterou, passando a se entender que os servidores da entidade não poderiam se inativar por tais regras.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Unidade Técnica ressalta a vedação da aplicação do Prejulgado n.º 28 para o caso em apreço, nos termos do art. 24 da LINDB¹, pelo fato de o Prejulgado inexistir ao tempo da decisão de registro do ato da servidora Claudete Lara Cabral, impossibilitando a revisão da decisão concessiva da sua inativação.

No mais, rememora que este Tribunal determinou, através do órgão colegiado (até a decisão definitiva do Prejulgado n.º 324000/21), que a Paranguá Previdência deixasse de revisar as aposentadorias protocoladas há mais de 05 (cinco) anos, repisando que *“o benefício em apreço foi protocolado neste Tribunal em 29/09/14, tendo sido posteriormente retificado e enviado a esta Corte em 20/06/17 (Peças 01 e 84 do Prot. n.º 86031-7/14), portanto há mais de 05 (cinco) anos”* (peça 44, fl. 13).

Por fim, a Coordenadoria de Gestão Municipal entende pela improcedência desta Representação, sob os seguintes argumentos:

a) a apreciação da legalidade, para fins de registro, do ato de inativação da servidora, por parte desta Corte, b) o transcurso do quinquênio previsto na Tese n. 445-STF, c) os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé dos servidores, d) o instituto do ato jurídico perfeito, e) a inexistência do Prejulgado n. 28-TCE/PR quando da concessão da inativação da servidora, f) o disposto no art. 24 da LINDB, g) a inaplicabilidade das Súmulas n. 346 e 473 do C. STF ao caso em apreço, e h) a suspensão da execução da medida cautelar concedida no Prot. n. 33178-2/21 em relação aos atos de benefício protocolados nesta Corte há mais de 5 anos, haja ou não decisão definitiva.

O **Ministério Público de Contas** pelo Parecer n.º 35/23 – 4PC (peça 46), reiterou os termos e os pedidos da inicial, opinando pela procedência da presente Representação e que seja declarada nula a Portaria n.º 56/2017 e decisão

¹ [Art. 24](#). A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

consubstanciada na DDM n.º 304/2017 – GCILB, que determinou o registro do ato de inativação da servidora Claudete Iara Cabral.

Destacou que o ingresso da servidora no quadro de pessoal da municipalidade não foi precedido de aprovação em concurso público e que portanto, não faz jus às regras de transição fixadas no art. 6º da EC n.º 41/2003. E que, diante de situações de flagrante inconstitucionalidade do ato administrativo, não opera o instituto da prescrição e/ou decadência.

O *Parquet* de Contas juntou diversas decisões de Pedidos de Rescisão (peça 46, fls. 9/13) deste Tribunal, que determinaram a revisão dos atos de inativação de alguns servidores, a fim de adequar o benefício ao entendimento do Prejulgado n.º 28.

É o breve relato.

II. FUNDAMENTAÇÃO

A inativação objeto da presente Representação, foi concedida com fundamento no art. 6º da EC n.º 41/2003, após mais de 25 (vinte e cinco) anos de contribuição da servidora como professora no Município de Paranaguá, por meio da Portaria n.º 034/2013 (peça 11, autos n.º 86031-7/14), com proventos integrais, calculados com base na última remuneração, fixados em R\$1.707,22 (hum mil setecentos e sete reais e vinte e dois centavos) e retificado pela Portaria n.º 056/2017 (peça 91, autos n.º 86031-7/14), com proventos fixados em R\$4.039,68 (quatro mil e trinta e nove reais e sessenta e oito centavos).

Verifiquei que restou comprovado nos autos que a servidora ingressou no Município de Paranaguá em **07/03/1988** no emprego público de professora, regido pela CLT, sendo apenas a partir de 01/01/2007 transformado em cargo público, com o advento da Lei Complementar Municipal n.º 46/2006 e que, portanto, nos termos do que restou decidido no Prejulgado n.º 28, não faria jus à aposentadoria com base na regra de transição prevista na Emenda Constitucional n.º 41/03, uma vez que na data limite (31/12/2003) não detinha a condição de servidora pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dessa forma, entende o Representante que a segurada deveria ter seus proventos calculados com base na média das 80% maiores contribuições, nos termos do art. 40, §§3º e 17, da Constituição Federal c/c art. 16, da Lei Complementar Municipal n.º 53/06, art. 1º da Lei n.º 10.887/04.

Destarte, como regra, os proventos calculados pela média das contribuições são menores do que se obtidos pela última remuneração, o que poderia ensejar dano ao erário do Paranaguá Previdência, uma vez que supostamente, estaria pagando valores maiores a título de proventos de aposentadoria à beneficiária.

Contudo, e corroborando com o entendimento exarado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, há que se contrapor o possível dano ao Paranaguá Previdência, ao dano reverso que a servidora inativada poderá sofrer diante de abrupta redução dos seus proventos, refletindo, inclusive, em sua subsistência.

Razão pela qual entendo que a anulação do ato de registro de aposentadoria, neste momento, afrontaria aos princípios constitucionais da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé, que buscam resguardar o direito certo, estável e previsível, a fim de garantir à aposentada que a decisão pela legalidade e registro de sua inativação tenha efeitos duradouros.

Conforme demonstrado pela Unidade Técnica (peça 44), o ato concessivo inicial foi encaminhado para análise deste Tribunal em **29/09/14**. Já a retificação foi enviada a este Tribunal em **20/06/17**. Assim, nos termos da Tese n.º 445 do Supremo Tribunal Federal, este Tribunal teria até **29/09/19** para apreciar a legalidade do respectivo ato inicial de inativação, como também, até **20/06/22** para analisar a regularidade do ato retificatório de aposentadoria.

Não podemos deixar de observar que a servidora aposentada possui hoje **61 (sessenta e um) anos**, o que considero mais um motivo pelo qual o registro de sua aposentadoria deve ser mantido, para resguardar a sua dignidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ademais, este Tribunal julgou legal o ato de aposentadoria da servidora Claudete Iara Cabral, concedendo-lhe o registro, há aproximadamente **10 (dez) anos**, o que deu definitividade à eficácia do ato.

Destaco que nos autos de inativação da servidora n.º 860317/14, houve manifestação pela regularidade do ato e registro por parte do próprio Ministério Público de Contas, ora Representante, sem que houvesse interposição de recurso ou pedido rescisório no prazo legal.

Ademais, recentemente, pelo Acórdão n.º 902/23 (peça 35, Processo n.º 324000/21), por maioria absoluta do Tribunal Pleno, este Tribunal decidiu pela aplicação do Tema n.º 445 do Supremo Tribunal Federal no âmbito deste Tribunal a todos os processos de atos de pessoal e aprovou o Prejulgado n.º 31, com os seguintes enunciados:

- i. O Tema 445 é aplicável no âmbito desta Corte de Contas a todos os processos de atos de pessoal sujeitos à registro – admissão, aposentadoria, reserva, reforma, pensão, revisão de proventos e revisão de pensão;
- ii. O Tema 445 é válido para os atos iniciais ou complementares;
- iii. O prazo é decadencial de 05 (cinco) anos, não sujeito a interrupções e/ou suspensões, contado da protocolização do feito neste Tribunal;
- iv. A aplicação da tese é imediata (operando efeitos ex tunc), atingindo todos os processos em trâmite e sobrestados;
- v. A contagem do prazo nos atos de admissão inicia-se com a protocolização da Fase 04 da respectiva prestação de contas;
- vi. Os atos retificadores (para correções de qualquer natureza) não interrompem o prazo decadencial, logo, o prazo não se reinicia com a juntada de ato retificador;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

vii. O prazo decadencial flui da protocolização dos autos até a decisão definitiva de mérito transitada em julgado;

viii. O sobrestamento, por qualquer motivo, inclusive a interposição de ação judicial, não interrompe tampouco suspende o prazo decadencial.

Portanto, em razão do decurso do tempo e nos termos do entendimento firmado no Prejulgado n.º 31 deste Tribunal, em atenção aos princípios da segurança jurídica, da dignidade da pessoa humana, da proteção da confiança e da boa-fé dos servidores, aliado ao direito adquirido, decido pela improcedência da presente Representação.

III. VOTO

Diante de todo o exposto, **VOTO** pela **IMPROCEDÊNCIA** desta Representação.

Transitada em julgado esta decisão, com fundamento no art. 398, § 1º, do Regimento Interno², determino o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Protocolo** para arquivamento do feito³.

VISTOS, relatados e discutidos,

² **Art. 398.** Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator

³ **Art. 168.** Compete à Diretoria de Protocolo: (...)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I – **JULGAR IMPROCEDENTE** esta Representação;

II – após transitada em julgado esta decisão, com fundamento no art. 398, § 1º, do Regimento Interno, determinar o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à **Diretoria de Protocolo** para arquivamento do feito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 6 de julho de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente