



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 393424/23  
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO  
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE PARANAGUÁ  
INTERESSADO: ADRIANA MAIA ALBINI, ALEXANDRE GONÇALVES RIBAS, CAIRO MATHEUS DE OLIVEIRA DA SILVA, CÂMARA MUNICIPAL DE PARANAGUÁ, CARLOS EDUARDO FERLA CORREA, FABIO DOS SANTOS, LEÃO SALOMÃO NETO, MARCUS ANTONIO ELIAS ROQUE, MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, PARANAGUA PREVIDENCIA, PAULO CHARBUB FARAH, RAUL DA GAMA E SILVA LUCK, ROMULO REINALDO GOMES PEREIRA, WALDIR TURCHETTI DA COSTA LEITE  
ADVOGADO / PROCURADOR: BERNARDO GURECK BORBA, CLAUDIA JACOB ROCKEMBACH, FERNANDA RODRIGUES REIS, LARISSA ANACLETO DO NASCIMENTO, LUIZ FERNANDO ZORNIG FILHO, LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE, MARCELA SENSE DE OLIVEIRA MARTINS, MATHEUS CORDEIRO ROLIM, MIRIAM CIPRIANI GOMES  
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

### ACÓRDÃO Nº 4248/24 - Tribunal Pleno

Representação do Ministério Público de Contas. Alegação de (i) ausência de lei específica para o aumento das remunerações dos servidores do poder legislativo municipal, (ii) inconstitucionalidade das resoluções da câmara municipal, (iii) nulidade da lei que as convalidou, (iv) superioridade dos vencimentos para cargos do Poder Legislativo quando comparados aos mesmos cargos do Executivo e (v) falta de contribuição previdenciária do período de 1999 a 2006. Encaminhamento de ofício ao Prefeito Municipal de Paranaguá e ao Procurador-Geral de Justiça para que ponderem no âmbito de suas competências sobre a conveniência e oportunidade de propor a devida ação declaratória de inconstitucionalidade em abstrato no Tribunal de Justiça quanto ao art. 26, inciso II, da LOM e da Lei nº 4071/21 que convalidou as Resoluções da Câmara Municipal que aumentaram os vencimentos dos servidores, tendo em vista o aparente descumprimento do art. 27, incisos X e XII, da Constituição do Estado do Paraná. Determinação quanto à necessidade de observar as remunerações do Poder Executivo. Improcedência da representação quanto à fixação do padrão remuneratório para os advogados do Legislativo



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Municipal e ausência de contribuição previdenciária no interregno de 1999 a 2006. Parcial procedência.

## I. RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público de Contas em face da Câmara Municipal de Paranaguá, da Paranaguá Previdência e de agentes públicos a serem nominados na sequência, noticiando supostas ilegalidades na concessão de aposentadorias aos servidores do mencionado Poder Legislativo local.

Contextualizou o membro do *Parquet* que, em exame de legalidade dos atos de inativação concedidos aos servidores da Câmara de Paranaguá que são objeto de apreciação em expedientes específicos neste Tribunal, identificou ilegalidades não compreendidas no escopo de análise dos Atos de Inativação. Disse ter constatado que os benefícios de aposentadoria concedidos aos servidores do Poder Legislativo de Paranaguá padecem de uniformes violações à dispositivos constitucionais e legais, o que implica em nulidade dos aludidos atos e reconhecimento de invalidade de normas infralegais que fixaram ou alteraram a remuneração dos servidores enquanto possuíam vínculo funcional com a Edilidade, principalmente as posteriores à EC n.º 20/98.

Aduziu ter observado a evolução remuneratória dos salários de contribuição que teriam dobrado entre os exercícios de 2013 e 2014 sem que se tenha notícia de lei específica autorizando expressiva majoração até o exercício de 2021.

Esclareceu que na Representação 432198/21, em que o mesmo Procurador suscitou irregularidades similares às explicitadas nesta Representação, mas com enfoque na situação da advogada aposentada *Rosana Temporão Monteiro*, a defesa da servidora apresentou cópias de atos infralegais fixadores do padrão de vencimentos dos servidores do Legislativo, citando como exemplo as Resoluções expedidas pela Câmara Municipal com manifesta e insuperável violação do art. 37, inciso X, da Constituição Federal.

Alegou que a jurisprudência deste Tribunal é uníssona ao afirmar a necessidade de respeito aos arts. 2º e 37, inciso X, da Constituição Federal e que a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Câmara Municipal deve editar lei específica, de sua iniciativa, para estabelecer a remuneração de seus servidores, em observância à LDO e LRF. Neste sentido, citou a decisão proferida na Consulta n.º 608708/17 e o entendimento do STF a respeito da matéria e sustentou ofensa ao art. 169, § 1º, inc. I e II, da Carta Magna, e ao art. 17, §§ 1º e 2º da LRF, requerendo a nulidade dos atos normativos infralegais editados pela Câmara de Paranaguá.

Afirmou que a Lei n.º 4071/21 citada na Representação n.º 432198/21, editada com a finalidade de convalidar as Resoluções editadas entre 1993 e 2021, seria eivada de inconstitucionalidade, porquanto não tem o condão de superar a incompatibilidade das inúmeras Resoluções com o art. 37, inciso X, art. 169, § 1º, incisos I e II, ambos da CF e ressaltou as normas da LRF que consideram não autorizadas as despesas irregulares.

Sustentou ofensa ao art. 37, XII, da CF/88, ao se deparar com o padrão de vencimento da servidora *Maricelma Batista Sampaio*, que seria superior ao pago a cargo assemelhado no quadro do Poder Executivo, e que tal situação também se verificaria para outras carreiras.

Citou os vencimentos de outros cargos com a finalidade de demonstrar a discrepância salarial, aduzindo que alguns dos vencimentos ultrapassam o teto remuneratório fixado na Lei Municipal n.º 4077/2021 que fixou os subsídios do Prefeito em R\$ 25.930,00.

Requeru seja aferida a observância do teto municipal no âmbito dos vencimentos pagos, destacando o Acórdão 513/21-STP já proferido por este Tribunal, assim como excerto da ADI 603 do STF. Afirmou que o comparativo deve ser realizado em relação a todos os servidores ativos e inativos da Câmara de Paranaguá, com comparativo de carreira por carreira.

Argumentou que a fixação dos vencimentos da carreira de advogados da Câmara Municipal viola o art. 37, inciso XIII, da CF, ressaltando que o STF firmou entendimento sobre a impossibilidade da adoção da remuneração de servidores municipais ou estaduais vinculados à remuneração de âmbito federal, como é o caso do subsídio de Ministro do STF (ADI 7264 e ADI 668). Assim, sustentou ser indevida a forma como foram fixados os vencimentos dos advogados



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da Câmara por meio do Ato n.º 4055 da Presidência da Câmara, que padeceria de vício de iniciativa.

Aduziu que entre 1999 a 2006 não houve qualquer contribuição previdenciária ao INSS ou ao RGPS, tanto pelos segurados quanto pelo patrono, em violação ao art. 13, *caput*, e art. 30, inciso I, a, da Lei Federal nº 8212/91 e que de 2007 a 2017 houve incidência da contribuição previdenciária sobre parte da remuneração, recolhida em favor do RPPS, irregularidade que se estenderia a todos os servidores da Câmara Municipal.

Discorreu sobre a necessidade de contribuição previdenciária no período, nos termos do art. 201 da CF, e que a legislação regente da matéria determinaria que o servidor não vinculado a regime próprio de previdência deveria necessariamente estar inscrito do RGPS.

Reforçou a vigência do sistema contributivo para os regimes de seguridade dos servidores públicos efetivos, a vedação de consideração de tempos fictos e obrigatoriedade, para fins de aferição dos requisitos de inativação, da verificação do tempo de contribuição.

Asseverou que desde a EC 20/98 é vedada a consideração de tempo ficto de contribuição, sendo nula qualquer consideração neste sentido. Mencionou que a contribuição é requisito da compensação previdenciária.

Argumentou que a existência do convênio firmado em 1996 com o IPE, vigente até 1998, não visava o pagamento de aposentadorias, e sim a inclusão dos servidores municipais no sistema assistencial de saúde, seguro de vida e pensões.

Afirmou que a alegação de que o INSS teria recusado a filiação dos servidores da Câmara de Paranaguá se tornou justificativa cômoda, pois, na prática, viram-se desonerados do dever constitucional de recolhimento de contribuição previdenciária entre 1999 e 2006, assenhorando-se indevidamente dos valores como se fossem verba salarial.

Asseverou que a ausência de comprovação das correspondentes indenizações ao INSS pelos segurados obrigatórios responsáveis configuraria atuação de má-fé dos gestores e servidores do Legislativo da Paranaguá Previdência.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ressaltou que apesar do assunto já ter sido suscitado em outros feitos, a irregularidade continua pendente de saneamento.

Salientou violação ao art. 40, *caput*, da CF/88, porquanto a ausência de contribuição representaria flagrante violação ao princípio contributivo e à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS de Paranaguá. Argumentou que o dispositivo constitucional é claro ao considerar nula a aposentadoria concedida sem o recolhimento da respectiva contribuição ou indenização pelo segurado.

Requeru sejam declarados nulos todos os expedientes de aposentadoria advindo da Paranaguá Previdência vinculados ao legislativo municipal, nos quais tenham sido considerados tempos de serviço subsequente a 15 de dezembro de 1998 sem a correspondente contribuição previdenciária.

Ao final, sendo confirmadas as ilegalidades, pugnou pela procedência da Representação a fim de que:

*a) seja declarada a nulidade de todas as Resoluções editadas pela Câmara de Paranaguá após o advento da EC n.º 19/1998, que tenham fixado ou alterado a remuneração dos servidores do quadro de pessoal da edilidade, em razão de sua incompatibilidade com o disposto no art. 37, inc. X e XII, da CF/88;*

*b) seja reconhecida a inconstitucionalidade do Ato n.º 4055/2020, no que tange à fixação do padrão remuneratório dos advogados servidores do Legislativo Municipal, por manifesta e insuperável inconstitucionalidade (art. 37, XIII, da CF), nos termos da fundamentação;*

*c) seja reconhecida a inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 4.071/2021, por manifesta e insuperável incompatibilidade com o art. 169, § 1º, incisos I e II, da CF/88 e art. 17, §§ 1º e 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal;*

*d) seja reconhecida a nulidade dos atos de inativação concedidos pela autarquia municipal Paranaguá Previdência à servidores da Câmara Municipal de Paranaguá em manifesta e insuperável violação ao art. 25, § 3º da EC n.º 103/2019, e, de forma reflexa, ao art. 40, *caput*, da CF/88 e art. 13, *caput*, e art. 30, I, 'a', da Lei n.º 8.212/1991;*

*e) seja expedida determinação à Câmara de Paranaguá e à Paranaguá Previdência para que, no prazo de 30 dias, procedam à ANULAÇÃO dos*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*atos de aposentadoria concedidos à servidores do Poder Legislativo, ainda que ultrapassado o prazo decadencial de dez anos previsto no art. 103-A Lei Federal n.º 8.213/199115, tendo em vista a manifesta inconstitucionalidade da consideração de tempos de serviço após 15 de dezembro de 1998 sem a respectiva contribuição previdenciária;*

*f) seja expedida determinação à Câmara de Paranaguá e à Paranaguá Previdência, com alerta de que a edição de novos atos de aposentadoria aos respectivos servidores pressupõe a comprovação documental de recolhimento/indenização das contribuições previdenciárias no período de janeiro de 1999 a dezembro de 2006, pelos segurados obrigatórios responsáveis, assim como de adequação dos cálculos dos benefícios ao disposto no art. 37, inc. XII, da CF/88;*

*g) Seja determinada à Paranaguá Previdência a instauração de procedimentos administrativos ou tomada de contas especial com o fim de ser ressarcido ao Fundo de Previdência ou ao Fundo Financeiro os valores impropriamente pagos aos segurados que não haviam efetivamente implementado o direito à inativação;*

*h) Seja determinada à Câmara Municipal de Paranaguá, a edição de lei específica para fixação dos vencimentos dos servidores do Legislativo Municipal, observados os preceitos dos artigos 37, X, XI, XII, XIII, 39, § 1º, incisos, I, II e III, e 169, § I e II, da Constituição Federal, e os artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000).*

*i) Seja determinado à Câmara Municipal de Paranaguá demonstrar a observância do teto municipal, em observância ao preceito do art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, em relação aos pagamentos de todos os servidores, efetuados nos últimos 5 anos.*

Após distribuição, a Representação foi recebida (Despacho 792/23, peça 23) e determinada a citação dos seguintes representados:

(i) Câmara Municipal de Paranaguá, por meio de seu representante legal, *Fabio dos Santos*;

(ii) dos presidentes que lhe antecederam nos últimos 05 (cinco) anos, *Marcus Antonio Elias Roque* e *Waldir Turchetti da Costa Leite*;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(iii) do atual controlador interno da Câmara Municipal, *Romulo Reinaldo Gomes Pereira*;

(iv) do atual Procurador-Geral da Câmara de Paranaguá, *Cairo Matheus de Oliveira da Silva*;

(v) da Paranaguá Previdência, na pessoa de sua Diretora Presidente, *Adriana Maia Albini*;

(vi) dos procuradores municipais *Alexandre Gonçalves Ribas, Carlos Eduardo Ferla Correa, Leão Salomão Neto e Paulo Charbub Farah*.

As respostas foram apresentadas pelos citados que requereram a improcedência da Representação (peças 44, 52, 58, 60, 64, 73, 80, 86, 90, 97, 101 e 188). Nos argumentos de defesa, encontram-se as seguintes teses, algumas exploradas singularmente, outras em mais de uma peça:

(i) ilegitimidade passiva e litispendência;

(ii) legalidade das Resoluções da Câmara Municipal que estariam em conformidade com a Lei Orgânica do Município;

(iii) ausência de responsabilidade pelas eventuais irregularidades, as quais não estariam no âmbito de suas competências;

(iv) os atos estariam consumados, com pedido de modulação dos efeitos tendo em vista a boa-fé e segurança jurídica dos servidores beneficiados pelas Resoluções;

(v) observância do prazo quinquenal para a revisão dos atos administrativos;

(vi) inviabilidade da equiparação salarial entre servidores do Poder Legislativo e Executivo;

(vii) procuradores municipais devem se submeter ao teto remuneratório dos desembargadores estaduais, não do prefeito, conforme decidido pelo STF;

(viii) os déficits existentes foram considerados nos cálculos atuariais quando da criação dos fundos previdenciários municipais, equilibrando o sistema atuarial;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(ix) parecer atuarial apresentado mostrou que os compromissos atuariais dos servidores foram consolidados e seriam honrados pelas contribuições dos servidores ativos, inativos e pelos aportes da Prefeitura e da Câmara.

(x) precedentes deste Tribunal no sentido de que o benefício previdenciário deve ser concedido independentemente da comprovação do recolhimento das contribuições, bastando prova do exercício da atividade;

(xi) ausência de má-fé por parte de seus gestores;

(xii) contribuições previdenciárias entre 1999 e 2006 estão regularizadas;

(xiii) rediscussão de matérias já apreciadas, o que colide com os princípios da legalidade, moralidade, eficiência e segurança jurídica;

(xiv) adoção de medidas para adequar atos normativos ao cenário constitucional, como a Lei Municipal de Paranaguá n.º 4.071/2021, que convalidou diversas resoluções e saneou possíveis vícios;

(xv) aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) com a finalidade de reforçar que decisões não podem se basear apenas em valores abstratos; e

(xvi) ausência de competência do Tribunal de Contas para realizar controle abstrato de constitucionalidade;

Pela Instrução n.º 1.884/24 (peça 190) a Coordenadoria de Gestão Municipal observou que a representação diz respeito à integralidade dos servidores da Câmara Municipal de Paranaguá (ativos e aposentados), de modo que possui escopo maior do que os processos citados a título exemplificativo. Destacou aspectos que já foram tratados em outros feitos, mas que penderiam como controversos os seguintes aspectos:

a) A ausência de lei específica para o aumento das remunerações dos servidores do Poder Legislativo Municipal, inconstitucionalidade das resoluções e descumprimento da LRF e observância de dotação orçamentária;

b) Incompatibilidade da remuneração dos servidores do Poder Legislativo em comparação com os mesmos cargos do Poder Executivo;

c) A inconstitucionalidade do Ato n.º 4055/2020 que fixa o padrão remuneratório para os advogados do Legislativo Municipal; e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

d) Ausência de recolhimento previdenciário no interregno de 1999 a 2007.

Sobre esses, argumentou que a remuneração dos servidores foi fixada por Resoluções legislativas, contrariando o artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, que exige lei específica para tal fim. Mencionou que a ausência de dotação orçamentária prévia tornaria inconstitucional a convalidação das Resoluções mediante a promulgação da Lei n.º 4.071/202.

Afirmou que as remunerações dos servidores do Legislativo Municipal foram superiores as de cargos equivalentes no Executivo, violando o art. 37, inciso XII, da Constituição Federal, incluindo servidores como auxiliar de serviços gerais e motoristas, os quais recebem valores significativamente maiores que seus equivalentes no Poder Executivo.

A unidade apontou ainda a inconstitucionalidade dos atos e a ausência de recolhimento previdenciário de 1999 a 2007.

Contudo, pontuou que essa Corte pode exercer controle difuso de constitucionalidade, afastando normas inconstitucionais incidentalmente, mas não pode declarar a inconstitucionalidade em abstrato.

Dessa forma sugeriu a comunicação ao Prefeito Municipal e ao Procurador-Geral de Justiça para avaliação da conveniência de ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade contra as normas questionadas, uma vez que a situação exige ação do Poder Judiciário para resolver as questões de inconstitucionalidade material de forma abrangente.

Ante o exposto, opinou pela procedência parcial da representação, com as seguintes medidas:

1) O encaminhamento de comunicação ao Prefeito Municipal de Paranaguá e ao Procurador-Geral de Justiça para que avaliem a conveniência e oportunidade para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade em face Lei Orgânica do Município de Paranaguá, da Lei Municipal n.º 4.071/2021 e das Resoluções n.º 254/93, 241/91, 304/02, 346/07, 364/11, 365/11, 393/13, 394/13, 396/14, 399/14, 409/14, 413/15, 420/16, 427/17, 431/17, 432/17, 433/17, 435/17, 444/19, 445/19, 454/19, 456/19, 459/19, 468/21, 475/21, e 477/21, dado o aparente descumprimento do art. 27, inciso X, da Constituição do Estado do Paraná;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2) Expedição de determinação à Câmara de Vereadores de Paranaguá, com fundamento no art. 267-A, § 2º, do Regimento Interno, para que, quando da concessão de reajustes aos seus servidores, observe os vencimentos pagos aos cargos assemelhados pelo Poder Executivo, em cumprimento ao artigo 37, inciso XII, da Constituição Federal; e

3) Expedição de determinação à Câmara de Vereadores de Paranaguá e à Paranaguá Previdência, com fundamento no art. 267-A, § 2º, do Regimento Interno, para que apurem individualmente os valores de contribuição previdenciária que não foram retidos oportunamente em folha, oportunizando o respectivo pagamento, sendo que a edição de novos atos de aposentadoria aos servidores somente deve ocorrer com a comprovação documental do recolhimento das contribuições previdenciárias no período de janeiro de 1999 a dezembro de 2006, pelos segurados obrigatórios responsáveis. Além disso, os atos de inativação não atingidos pela decadência, que tenham considerado tempo de contribuição inexistente, devem ser anulados.

O Ministério Público de Contas, pelo Parecer n.º 473/24 (peça 191), corroborou com o entendimento da unidade técnica, pela procedência da representação e encaminhamento de comunicação ao Prefeito e ao Procurador-Geral, para avaliarem a conveniência e oportunidade do ajuizamento de ação de inconstitucionalidade, bem como se manifestou pela determinação à entidade previdenciária, para instauração de procedimentos administrativos ou tomada de contas especial, com o objetivo de ressarcir ao Fundo de Previdência ou ao Fundo Financeiro os valores impropriamente pagos aos segurados que não haviam efetivamente implementado o direito à inativação.

Mediante o Despacho 1043/24 o Conselheiro Fábio Camargo encaminhou o feito a redistribuição por reconhecer a conexão entre o presente feito e a Representação de n.º. 432.198/21, de Relatoria deste Conselheiro.

É o relatório.

## II. FUNDAMENTAÇÃO e VOTO

De fato, os presentes autos possuem matérias também abordadas na Representação n.º 432.198/21, anteriormente distribuída a este Relator, em que



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pese a abordagem deste feito tenha caráter mais abrangente. Assim, reconheço minha prevenção para julgamento do expediente.

No que tange à preliminar de litispendência suscitada pelas defesas, compreendo que embora haja similaridade de causa de pedir, quanto aos pedidos e partes, por este feito comportar de maneira geral os servidores (ativos e inativos) e não a situação específica de uma servidora ou servidor, como ocorre nos autos de Representação n.º 432.198/21, não seja adequada a anulação de qualquer dos feitos.

Quanto à ilegitimidade de parte, verifico que não há razões para excluir as partes citadas na medida em que as entidades possuem competências relacionadas às supostas irregularidades, os servidores estão investidos em cargos públicos estratégicos na elucidação dos fatos e suas defesas contribuíram para a formação do entendimento a ser externado.

Por essas razões, rejeito as preliminares suscitadas nos autos.

No mérito, a partir da análise de atos de inativação que lhe foram distribuídos, o *Parquet* de Contas observou ilegalidades quanto aos aumentos dos vencimentos que se estenderiam aos demais servidores da Câmara Municipal de Paranaguá, motivo pelo qual busca no presente expediente a nulidade das Resoluções que incrementaram os vencimentos, por ofensa a diversos dispositivos legais e constitucionais.

A petição inicial menciona as inativações das servidoras *Maricelma Batista Sampaio* e *Rosana Temporão Monteiro*. Sobre a primeira, convém esclarecer que nos autos de n.º 820.158/18, o Acórdão n.º 584/24-S2C, transitado em julgado em 06/06/2024, procedeu ao registro do ato de inativação da aludida interessada. Em relação à segunda, há três processos em tramitação neste Tribunal, o Ato de Inativação n.º 15972/21 de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha que se encontra sobrestado aguardando o julgamento da Representação n.º 432198/21, proposta pelo Ministério Público visando à discussão de aspectos correlatos ao deduzido na inicial e que atraiu a competência deste Relator para julgamento do presente expediente. Ademais, há também a Denúncia n.º 709347/22, em que a servidora *Rosana Temporão Monteiro* busca que a Câmara Municipal promova o pagamento das contribuições previdenciárias relativas aos anos de 1999 e 2006.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Observa-se da inicial que D. Procurador de Contas busca a expedição de ordem de nulidade de todos os atos de inativação advindos da Câmara Municipal de Paranaguá.

Em que pese a abrangência do pedido, faz-se necessário respeitar as inúmeras decisões proferidas por esta Corte em relação aos atos de inativação individualmente considerados, como forma de observância da coisa julgada administrativa e segurança jurídica, sendo inadmissível que, por meio de sucessivos instrumentos, esta Casa reavive a análise de atos de aposentadoria perfectibilizados pela análise desta Corte, ainda que tenham se submetido ao registro tácito.

Não se desconhece os inúmeros problemas relacionados aos atos de aposentadoria advindos do Município de Paranaguá, seja originário do Poder Executivo, seja do Poder Legislativo, contudo, há que se respeitar a coisa julgada, o prazo decadencial para análise desta Corte e o prazo prescricional da pretensão sancionatória e ressarcitória.

Firmadas essas premissas, denota-se que a Representação se fundamenta nos seguintes argumentos:

- Ausência de lei específica para o aumento das remunerações dos servidores do Poder Legislativo Municipal, inconstitucionalidade das Resoluções da Câmara Municipal e nulidade da lei que as convalidou;
- Superioridade dos vencimentos para cargos do Poder Legislativo quando comparados aos mesmos cargos do Poder Executivo.
- Inconstitucionalidade do Ato n.º 4055/2020 que fixou o padrão remuneratório para os advogados do Legislativo Municipal; e
- Ausência de contribuição previdenciária no interregno de 1999 a 2007.

Passa-se à análise individual de cada um desses argumentos:

i. **Ausência de lei específica para o aumento das remunerações dos servidores do poder legislativo municipal, inconstitucionalidade das resoluções da câmara municipal e nulidade da lei que as convalidou:**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto a este ponto, as defesas apresentaram argumentação no sentido de que a Lei Orgânica do Município autorizaria que a matéria fosse tratada mediante Resolução. Na mencionada LOM, consta o seguinte:

Art. 26. Compete à Mesa da Câmara Municipal, além de outras atribuições estipuladas no Regimento Interno:

(...) II - propor ao Plenário projetos de resolução que criem, transformem e extingam cargos, empregos e funções da Câmara Municipal, bem como a fixação da respectiva remuneração, observadas as determinações legais.

Os citados defendem aludido dispositivo legal a fim de legitimar todas as Resoluções da Câmara que modificaram a remuneração dos servidores.

Ocorre que o art. 37, inciso X, da Constituição Federal, prevê:

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

Pois, bem. O texto constitucional, reproduzido na Constituição do Estado do Paraná<sup>1</sup>, prevê a necessidade de lei específica, que passe por todas as etapas do processo legislativo, para a modificação da remuneração dos servidores de qualquer um dos Poderes. Ainda que a defesa alegue que no âmbito municipal a LOM admitiria o incremento por Resolução, há inúmeros precedentes neste Tribunal que especificam que essas alterações não guardariam compatibilidade com a Constituição Federal e Estadual.

Na hipótese, no exercício de 2021, o Poder Legislativo submeteu projeto de lei convalidador de várias dessas Resoluções que contemplaram os aumentos salariais aos servidores do Poder Legislativo do Município de Paranaguá.

<sup>1</sup> Art. 27. X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o §4º do art. 39 da Constituição Federal, somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; ([Redação dada pela Emenda Constitucional 7 de 24/04/2000](#)) ([vide Lei 13666 de 05/07/2002](#)) ([vide Lei 15512 de 31/05/2007](#)) ([vide Lei 15799 de 16/04/2008](#)) ([vide Lei 15843 de 21/05/2008](#)) ([vide Lei 15955 de 24/09/2008](#)) ([vide Lei 16131 de 10/06/2009](#)) ([vide Lei 16132 de 10/06/2009](#)) ([vide Lei 16165 de 06/07/2009](#)) ([vide Lei 16165 de 06/07/2009](#)) ([vide Lei 16468 de 30/03/2010](#)) ([vide Lei 16469 de 30/03/2010](#)) ([vide Lei 16814 de 19/05/2011](#)) ([vide Lei 16821 de 02/06/2011](#)) ([vide Lei 16868 de 12/07/2011](#)) ([vide Lei 16867 de 12/07/2011](#))



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Foram convalidadas as seguintes Resoluções: 254/93; 241/91; 304/02; 346/07; 364/11; 365/11; 393/13; 394/13; 396/14; 399/14; 409/14; 413/15; 420/16; 427/17; 431/17; 432/17; 433/17, 435/17; 444/19; 445/19; 454/19; 456/19; 459/19; 468/21; 475/21; e 477/21.

Veja-se que enquanto não adveio a lei convalidadora, as Resoluções da Câmara municipal produziram efeitos como se lei fossem. A reserva de lei, assegurada pela Constituição Federal no art. 37, inciso X, e bem definida no Prejulgado n.º 25 deste Tribunal foi por anos desrespeitada pelo Legislativo local, mediante a edição de normas que mesmo usurpando o devido processo legal, produziram efeitos jurídicos.

Ao editar a lei convalidadora, essas Resoluções não restaram revogadas. Muito pelo contrário, foram confirmadas e seus efeitos jurídicos subsistiram, sem que se tenha conhecimento se a cada incremento na remuneração dos servidores, havia o lastro orçamentário e financeiro determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, com exceção das Resoluções n.ºs 394 e 445 que foram acompanhadas de dotação orçamentária e demais exigências de LRF.

Em que pese a isso, não caberia a este Tribunal realizar o controle difuso de constitucionalidade das normas da LOM e da Lei Municipal convalidadora das Resoluções.

Sobre o assunto, a Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM foi certa em afirmar que *ao tratar das leis e resoluções referentes à alteração de quadros e salários dos servidores em caráter geral, a inconstitucionalidade das normas em apreço transcende a característica incidental, e passa ter consequências erga omnes, o que implica na impossibilidade do afastamento da aplicação destas por esta Corte de Contas.*

Assim, procede a Representação neste aspecto, mas a providência a ser tomada será o encaminhamento de ofício ao Prefeito Municipal de Paranaguá e ao Procurador-Geral de Justiça para que ponderem no âmbito de suas competências sobre a conveniência e oportunidade de propor a devida ação declaratória de inconstitucionalidade em abstrato no Tribunal de Justiça quanto ao art. 26, inciso II, da LOM e da Lei n.º 4071/21 que convalidou as Resoluções da



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Câmara Municipal que aumentaram os vencimentos dos servidores, tendo em vista o aparente descumprimento do art. 27, inciso X, da Constituição do Estado do Paraná.

### ii. Superioridade dos vencimentos para cargos do Poder Legislativo quando comparados aos mesmos cargos do Executivo.

Como é cediço, a Constituição Federal preceitua expressamente no art. 37, inciso XII, que os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo, vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XII - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

A Constituição Estadual no art. 27, inciso XII, possui idêntico dispositivo<sup>2</sup>. Ademais, cumpre registrar que há precedentes normativos e vinculantes neste Tribunal de Contas no sentido de que os valores fixados a título de vencimentos dos servidores públicos do Poder Legislativo não poderão exceder os valores pagos aos servidores do Executivo para os cargos de atribuições assemelhadas, conforme se infere dos seguintes excertos extraídos do Acórdão n.º 273/16 – Tribunal Pleno (Consulta n.º 289788/15) e do Acórdão n.º 513/21 – Tribunal Pleno (Consulta n.º 471742/20):

[...] 2. Os valores atribuídos poderão ser superiores aos pagos aos servidores do Poder Executivo aos cargos assemelhados com nomenclaturas diferentes?

Os valores pagos a título de vencimentos aos servidores públicos do Poder Legislativo **não poderão exceder os valores pagos aos servidores do Poder Executivo para os cargos assemelhados**, uma vez que o art. 37, XII, da Constituição Federal cria um limite,

---

<sup>2</sup> Art. 27. **XII** - os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo; ([vide Lei 10331 de 09/06/1993](#)) ([vide Lei 10331 de 09/06/1993](#))



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal. [...] (Acórdão nº 273/16 – Tribunal Pleno)

[...] (i) somente lei específica pode fixar ou alterar a remuneração dos servidores públicos – inciso X;

**(ii) existência de um limite de vencimentos para os cargos dos Poderes Legislativo e Judiciário, que não poderão ser superiores aos fixados para cargos assemelhados do Poder Executivo – inciso XII;**

(iii) vedação à vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público – inciso XIII. (Acórdão nº 513/21 – Tribunal Pleno)

Assim, utilizando como exemplo a comparação dos vencimentos do cargo de Procurador da Câmara e os demais mencionados da petição inicial com os do Poder Executivo, resta confirmada a argumentação tecida na Representação.

Por essa razão, entendo que a procedência da presente Representação quanto a este aspecto é medida que se impõe, com expedição de determinação para que a Câmara Municipal passe a observar os vencimentos dos cargos assemelhados dos servidores do Poder Executivo.

Outrossim, determino a comunicação da matéria ao Prefeito Municipal e ao Procurador-Geral de Justiça para que avaliem a conveniência e oportunidade para o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade em face da lei municipal que suporta a aludida remuneração, qual seja, Lei nº 4.071/21 dado o aparente descumprimento do art. 27, inciso XII, da Constituição do Estado do Paraná.

### **iii. Inconstitucionalidade do Ato n.º 4055/2020 que fixa o padrão remuneratório para os advogados do Legislativo Municipal;**

No que diz respeito ao valor da remuneração dos Procuradores da Câmara Municipal estar limitado ao valor recebido pelo Chefe do Executivo local, compreendo que o Tema 510 do STF não deixa dúvidas de que, no que tange aos Procuradores Municipais, o teto remuneratório se afigura o valor do subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado.

Consta no Tema 510 do STF:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 37, XI (com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003), e 132, da Constituição Federal, a possibilidade, ou não, de considerar-se como teto remuneratório dos procuradores municipais o subsídio dos desembargadores do tribunal de justiça.

A meu ver, a controvérsia se restringe à inclusão ou não dos advogados do Poder Legislativo na compreensão de Procuradores Municipais e sobre o assunto, o teor da decisão proferida no *leading case* RE 663696 soluciona a questão, especialmente pelo que consta no item 5, abaixo transcrito, senão vejamos:

### *Ementa*

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL ACERCA DO TETO APLICÁVEL AOS **PROCURADORES** DO MUNICÍPIO. SUBSÍDIO DO DESEMBARGADOR DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA, E NÃO DO PREFEITO. FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. 1. Os **procuradores municipais** integram a categoria da Advocacia Pública inserida pela Constituição da República dentre as cognominadas funções essenciais à Justiça, na medida em que também atuam para a preservação dos direitos fundamentais e do Estado de Direito. 2. O teto de remuneração fixado no texto constitucional teve como escopo, no que se refere ao thema decidendum, preservar as funções essenciais à Justiça de qualquer contingência política a que o Chefe do Poder Executivo está sujeito, razão que orientou a aproximação dessas carreiras do teto de remuneração previsto para o Poder Judiciário. 3. Os **Procuradores** do Município, conseqüentemente, devem se submeter, no que concerne ao teto remuneratório, ao subsídio dos desembargadores dos Tribunais de Justiça estaduais, como impõe a parte final do art. 37, XI, da Constituição da República. 4. A hermenêutica que exclua da categoria “**Procuradores**” - prevista no art. 37, XI, parte final, da CRFB/88 – os defensores dos Municípios é inconstitucional, haja vista que *ubi lex non distinguit, nec interpres distinguere debet*. 5. O termo “**Procuradores**”, na axiologia desta Corte, compreende os **procuradores** autárquicos, além dos **procuradores** da Administração Direta, o que conduz que a mesma ratio legitima, por seu turno, a compreensão de que os **procuradores municipais**, também, estão abrangidos pela referida locução. Precedentes de ambas as Turmas desta Corte: RE 562.238 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 17.04.2013; RE 558.258, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 18.03.2011. [...] (Relator Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgamento em 22/08/2019).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, a pretensa exclusão dos Advogado do Legislativo Municipal do alcance da decisão do STF encontra óbice no que restou decidido no RE 663696 que fez constar expressamente o entendimento de que os Advogados da administração direta municipal estão compreendidos na expressão Procuradores Municipais e, por consequência, sua remuneração tem como teto remuneratório o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do respectivo Estado.

Assim, improcedente a representação neste aspecto.

### iv. Ausência de contribuição previdenciária no interregno de 1999 a 2007:

O *Parquet* de Contas mencionou que a matéria foi tratada em outros processos neste Tribunal, mas que irregularidade permanece, ou seja, os valores não foram recolhidos pelos servidores e entidades a que estavam vinculados. A CGM compreendeu devida a cobrança dos valores não recolhidos pelos servidores para que os tempos de serviço sejam computados.

Com a EC 20/98, a redação do *caput* do art. 40 da Constituição Federal passou a ter o seguinte teor:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado **regime de previdência de caráter contributivo**, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. – realcei.

Atualmente, o art. 40 da Constituição Federal dispõe:

**Art. 40.** O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá **caráter contributivo e solidário**, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) – realcei.

Assim, após inúmeras reformas, tal princípio continua a direcionar os regimes previdenciários e são normas de observação/reprodução obrigatória pelos entes federativos em todas as esferas.

Imperativo lógico da contributividade para o implemento do requisito temporal, encontramos a vedação à contagem fictícia de tempo para fins de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aposentadoria, também trazida pelo EC n.º 20/98 como medida a mitigar o desequilíbrio previdenciário.

Dito isso, convém reforçar que o servidor público titular de cargo efetivo que exercer atividade remunerada se sujeita à Previdência Social Pública cujas regras podem vinculá-lo ao Regime Próprio da Previdência Social - RPPS, com arcabouço jurídico básico contemplado no art. 40 da CF e na Lei n.º 9.717/98, ou ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, gerido pelo INSS, e cujas normas básicas estão dispostas no art. 201 da CF e nas Leis n.º 8212/91 e n.º 8213/91.

Em nosso ordenamento, não passa despercebido o constante no Decreto 3048/99 que Regulamenta a Previdência Social e dispõe:

Art. 9º São segurados obrigatórios da previdência social as seguintes pessoas físicas:

j) o servidor do Estado, Distrito Federal ou Município, bem como o das respectivas autarquias e fundações, ocupante de cargo efetivo, desde que, nessa qualidade, não esteja amparado por regime próprio de previdência social; (Decreto 3048/99 – Regulamento da Previdência Social).

Nos autos, restou apurada a ausência de contribuição previdenciária do período de 1999 a 2006 pelos servidores do legislativo. Tal matéria já foi explorada em diferentes expedientes nesta Corte, de onde se extrai um certo padrão nas defesas, porquanto se atribui à ausência de instituição do Regime Próprio dos Servidores e à ausência de lei de iniciativa do Poder Executivo que instituisse o percentual contributivo. Em outros expedientes, o *Parquet* já questionou o não recolhimento ao RGPS, tese combatida com o argumento de que os servidores não foram aceitos pela referida autarquia previdenciária.

No entanto, vale lembrar nos autos de Tomada de Contas Extraordinária n.º 283026/03, cujo objeto foi delimitado em “aferir a razão do Poder Legislativo de Paranaguá não estar observando a legislação previdenciária de regência, quais as providências devem ser adotadas para sanear as irregularidades e eventual responsabilização’, dos agentes públicos pelos danos causados ao erário” se perquiriu justamente as razões pelas quais os servidores estavam alheios a qualquer regime previdenciário e, por consequência, não estava havendo



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pagamento das contribuições necessárias. Constatou na fundamentação do Acórdão 1794/15-S1C:

[...] mister observar que os motivos da inobservância da lei previdenciária, no período de 1999 até 2006, ano da criação do Regime Próprio de Previdência desse Município, por meio da Lei Complementar nº 053/2006, foram, de acordo com a defesa dos Ex-Presidentes do Poder Legislativo Municipal ( peças nº 73 e 81), sinteticamente, a coexistência de servidores celetistas e estatutários, sendo que, com a extinção do regime próprio, deixou de haver recolhimento previdenciário com relação a esses últimos, tendo o INSS, à época, negado-se a absorvê-los no Regime Geral, pro considerar que muitos já estavam na iminência da aposentadoria.

Em paralelo, alegaram esses mesmos gestores a inexistência de lei que prevísse essa contribuição, cuja iniciativa seria privativa do Chefe do Poder Executivo.

Nesse contexto, entendo que esse primeiro ponto restou devidamente esclarecido, tendo essas mesmas manifestações de defesa corroborado os indicativos do relatório de inspeção juntado na peça nº 63.

Com relação ao saneamento da irregularidade, verifica-se que também nesse ponto, o presente procedimento logrou êxito, na medida em que ficou comprovada a regularização dessa omissão pela criação do Regime Próprio de Previdência, com a edição da Lei Complementar nº 53/2006.

Com relação ao equacionamento da questão referente às contribuições que deixaram de ser recolhidas, tanto pela entidade, como pelos servidores, elucidativas as colocações constantes da defesa do Sr. Antônio Ricardo dos Santos, a f. 4/6 da peça nº 81:

**“...considerando que o sistema previdenciário atual tem natureza solidária e contributiva, com fins à preservação do equilíbrio econômico, financeiro e atuarial, com o advento de criação do Paranaguá Previdência todas as obrigações assumidas pela Câmara Municipal e pela Prefeitura Municipal foram consideradas de acordo com a lei de sua criação, tanto que os valores relativos às contribuições dos servidores estatutários relativos ao período de janeiro/1999 a dezembro/2009 foram contabilizados e estão sendo repassados ao instituto previdenciário por meio de aportes que vem sendo feitos para preservação e manutenção do equilíbrio do fundo. [...]**

Visando comprovar que a ausência de contribuição do período apurado pelas DD.Analistas em nada comprometerá o equilíbrio do sistema atuarial, foi elaborado parecer em anexo, o qual é auto-explicativo para os fins a que se destina, assim esclarecendo:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

...No caso do Fundo Financeiro, que é formado por um grupo fechado de servidores e financiado pelo Regime de Repartição Simples, no caso das receitas de contribuição normal, ser insuficiente para honrar com os benefícios de aposentadoria e pensão do fundo, os entes farão aportes mensais equivalentes a esta diferença, até a extinção destes benefícios.

Já em relação ao Fundo Previdenciário, que é financiado pelo Regime de Capitalização e tem um plano de custeio calculado para ter equilíbrio financeiro e atuarial ao longo do tempo, anualmente a avaliação atuarial definirá a contribuição adicional que o Ente fará para que o plano esteja sempre equilibrado.

Sendo assim, os servidores acima relacionados foram alocados aos respectivos Fundos, conforme a sua condição e idade na data da criação do RPPS em 0611012006 e o custo atuarial de seus benefícios futuros compõe as reservas matemáticas de cada um dos fundos...

Percebe-se, portanto, que quando da criação dos fundos que compõe o sistema previdenciário municipal foram contabilizadas os déficits existentes do período de janeiro/1999 a dezembro/2006 para equilíbrio do sistema atuarial que o compõe. O parecer vai ainda mais longe, explicando de forma detalhada:

...Para a elaboração dos cálculos atuariais que orientaram a elaboração do projeto de lei e todas as reavaliações posteriores, consideramos os servidores relacionados acima, cada qual qualificado em seu fundo respectivo, conforme o critério de segregação de massas adotado.

Por fim, declaramos que os compromissos atuariais de correntes dos benefícios atuais e futuros deste grupo de servidores, estão consolidados nos resultados de cada grupo e serão honrados pelas contribuições dos servidores ativos, inativos e da Prefeitura e da Câmara..."

Dentro desse contexto, em especial, não tendo sido contestadas essas afirmações no decorrer da instrução, seja pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, seja pelo douto Ministério Público de Contas, há que se reconhecer que houve, efetivamente, o saneamento da omissão com relação às contribuições que deixaram de ser recolhidas no período assinalado, tendo esse montante sido considerado no cálculo atuarial, quanto da instituição do regime próprio. [...]

Ressalve-se, contudo, que essa observação, por óbvio, não exclui a possibilidade de que, em atos isolados de concessão de benefícios, esta Corte não venha a se deparar com casos de omissão ou irregularidade dos recolhimentos previdenciários, seja para o Regime Próprio ou ao Regime Geral, hipótese em que o



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

saneamento deverá ser verificado individualmente, na instrução de cada processo de ato de inativação ou de pensão. [...]

A propósito, não entendo devidamente caracterizada a inércia desses mesmos gestores, em relação à falta de adoção de medidas judiciais contra o Prefeito<sup>1</sup> ou ao desconhecimento de suas obrigações, visto que indicadas em ambas as defesas, de forma bastante enfática, a adoção de medidas para a busca, na época, de solução para o empasse, notadamente, com a tentativa de englobar os antigos servidores estatutários ao Regime Geral de Previdência, recusada pelo INSS, diante da iminência da aposentadoria de boa parte dos servidores.

Especificamente com relação à questão de segregação de valores orçamentários, mencionada pela Diretoria a f. 5 da mesma peça, apenas como ilustração, vale mencionar que o Sr. José Maria Martins do Carmo aduziu em sua defesa, a f. 7 da peça nº 73, ter feito um crédito orçamentário em 1999, de R\$ 165.000,00 para contribuições previdenciárias, o que corrobora a tentativa, ainda que sem sucesso, de equacionamento da questão. [...]

Dessa forma, entende que o presente procedimento de fiscalização cumpriu com seu propósito, elucidando as irregularidades originariamente verificadas e apontando o saneamento com relação à falta de recolhimento da contribuição previdenciária no período analisado, sem prejuízo de eventual constatação diversa em atos individuais de concessão de benefício cuja legalidade vier a ser apreciada por esta Corte. – *sic*.

Visto isso, inafastável o entendimento de que referida Tomada de Contas tratou especificamente do assunto, porquanto a ausência de vinculação a regime previdenciário e a falta de exação previdenciária pelos servidores da Câmara Municipal de Paranaguá representam a mencionada ausência de observância à legislação previdenciária constante na descrição de seu objeto, tendo em vista o princípio contributivo enunciado pela EC 20/98.

Ainda que os fatos tidos por verdadeiros não façam coisa julgada, as teses de defesa apresentadas foram acolhidas por este Tribunal no sentido de que os servidores não foram absorvidos pelo INSS e de que houve o equacionamento dos valores a serem recolhidos.

Como visto, tratando-se de contribuição previdenciária, necessário se fazia que os servidores estivessem vinculados ao Regime Geral ou a Regime Próprio de Previdência. Na ausência deste, os servidores se submetem ao Regime



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Geral mas a tese defendida pelos gestores à época e ponderada por esta Corte foi de que houve recusa nesse acolhimento. Neste momento, qualquer pretensão de discutir se de fato houve a recusa redundará em conclusão baseada em ilação. Ainda que o *Parquet* tenha se debruçado sobre os fatos, não compreendo adequado atribuir aos servidores a responsabilidade por essa falha ou omissão administrativa.

Os servidores nem sequer figuraram como interessados na Tomada de Contas Extraordinária acima mencionada e imputar a eles má-fé porque não adotaram medidas para se vincular ao INSS e efetuar suas contribuições enquanto a própria Câmara não o fez seria exigir deles um “ato heroico” perante a administração pública a que estavam vinculados, ainda mais diante do contido na Lei 8.212/93 (Lei da Seguridade Social), que assim dispõe:

Art. 30. A arrecadação e o recolhimento das contribuições ou de outras importâncias devidas à Seguridade Social obedecem às seguintes normas: [\(Redação dada pela Lei nº 8.620, de 5.1.93\)](#)

I - a empresa é obrigada a:

a) arrecadar as contribuições dos segurados empregados e trabalhadores avulsos a seu serviço, descontando-as da respectiva remuneração;

Como visto, se diante da ausência de lei instituidora do RPPS os servidores se submeteriam automaticamente ao RGPS, a responsabilidade pela arrecadação e recolhimento das contribuições previdenciárias era da Câmara Municipal, tendo o vácuo previdenciário se regularizado apenas com a instituição por lei de Regime Próprio no âmbito municipal no ano de 2007.

Encontra-se sedimentando em nosso ordenamento que a contribuição previdenciária possui natureza jurídica de tributo, restando indissociável deste entendimento a necessidade de que, em seu tratamento, os princípios tributários sejam observados. Partindo-se dessa premissa, restando excluída a exigência de que os servidores efetuassem seus pagamentos ao INSS individualmente, também não estavam obrigados a recolher valores para um regime que nem sequer existia.

Assim, excluída a responsabilidade dos servidores pela arrecadação e recolhimento das contribuições, o próximo aspecto a ser abordado contempla o



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tratamento a ser conferido ao tempo de serviço de 1999 a 2006. Perceba-se que não se desconhece a imperatividade do princípio contributivo advindo com a EC 20/98, mas há que se reconhecer a especificidade da questão colocada à análise, em que os servidores não estavam submetidos a qualquer dos regimes previdenciários.

Saliento, ademais, que diante dos termos da decisão proferida na Tomada de Contas e que considerou o equacionamento do déficit previdenciário, com documentos oficiais do Executivo municipal no sentido de que houve reserva de recursos para tal desiderato, denota-se que se alguém deixou de cumprir com suas obrigações regularmente constituídas não foram os servidores, mas sim os gestores da época que prometeram e informaram a este Tribunal dados não condizentes e que não vieram a ser confirmados.

Por essa razão, compreendo que não se trata de lançar mão de uma decisão de caráter geral a fim de que atos de inativação, distribuídos a diferentes relatores, registrados ou não, sejam revisados tendo em vista a ausência de contribuição previdenciária ou de uma providência que determine o pagamento das contribuições que no interregno de 1999 e 2006 deixaram de ser instituídas, recolhidas e repassadas.

Contribui para este entendimento a seguinte decisão proferida pelo Tribunal Regional da 4ª Região em que se reconheceu a indevida responsabilização do servidor:

**EMENTA:** PREVIDENCIÁRIO. ATIVIDADE ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE REGIME NO MUNICÍPIO. VINCULAÇÃO AO RGPS. CONCESSÃO DE APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. TUTELA ESPECÍFICA. 1. Demonstrada a irregularidade na criação do regime próprio de previdência social do Município, que deixou de instituir o respectivo regime de custeio dos benefícios previdenciários, **não pode o servidor ser prejudicado pela desídia da administração pública municipal na regulamentação de seu regime ou ausência de repasse das contribuições previdenciárias devidas, hipótese em que a vinculação dar-se-á com o RGPS, sendo do município empregador a responsabilidade pelo recolhimento das contribuições.** (TRF4, AC 5011871-36.2018.4.04.9999, SEXTA TURMA, Relator JOÃO BATISTA PINTO SILVEIRA, juntado aos autos em 17/10/2019) – Realcei.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Também, a Primeira Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal tratou da necessidade de averbação de tempo ainda que ausente regularidade na contribuição previdenciária, reconhecendo a responsabilidade da entidade a que o servidor era vinculado no recolhimento das contribuições. Vejamos:

RECURSO INOMINADO. DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. CESSÃO PARA OUTRO ENTE FEDERATIVO. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA.

1 – Na forma do art. 46 da Lei 9.099/1995, a ementa serve de acórdão. Recurso próprio, regular e tempestivo. Pretensão: condenação em obrigação de fazer consistindo em compelir o réu averbar tempo de serviço prestado em órgão de outro ente federativo. Recurso do autor postula a reforma da sentença que julgou o pedido improcedente.

2 – Servidor público. Averbação de tempo de serviço prestado em outro ente federativo. Irregularidade na contribuição previdenciária. Obrigação do órgão cedente recolher subsidiariamente. Na forma do art. 66 da Lei Complementar Distrital 769/2008, na cessão de servidor para outro ente federativo com ônus para o órgão cessionário, incumbe ao último o recolhimento da contribuição previdenciária e o desconto da parcela devida pelo servidor, devendo repassar ao ente federativo cedente gestor do regime previdenciário próprio. Não havendo o repasse, caberá ao cedente efetuar o recolhimento e buscar o reembolso junto ao órgão cessionário. O autor foi cedido ao Senado Federal no período de 03/09/2001 a 26/02/2003, com ônus para o órgão cessionário (ID 33103510 – PAG 23). O DF não averbou o tempo de serviço prestado no órgão cessionário sob o argumento de pendência de regularização da contribuição previdenciária no período (ID 33103509 – PAG 5-6, 33103510 – PAG 51, 54, 76, 81-82). A ausência da averbação do período influencia na contagem de tempo de contribuição para aposentadoria do servidor, postergando a sua passagem para a inatividade. O réu não pode obstar a averbação do tempo de serviço fundado na ausência de regularização das contribuições previdenciárias, pois cabia a ele recolhê-las oportunamente na hipótese de o órgão cessionário não o fazer no tempo e modo corretos, de modo a não prejudicar o servidor. Nesse quadro, o réu deve averbar o período de serviço. Vedado, no entanto, a contagem como atividade de magistério (art. 40 § 5º CF, cc. art. 22 Lei Complementar Distrital 769/2008, art. 67 § 2º, Lei 9.394/1996, com redação dada pela Lei 11.301/2006). Recurso a que se dá provimento para condenar o réu a averbar o tempo de serviço prestado no órgão cedido, 03/09/2001 a 26/02/2003, vedada a contagem como tempo de magistério.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3 – Recurso conhecido e provido. Sem custas e sem honorários advocatícios. (Recurso Inominado Cível 0753866-27.2021.8.07.0016).

Ainda, no âmbito desta Corte, em sede de Consulta, encontra-se o seguinte entendimento:

03) O servidor Público que exercia empregos públicos acumuláveis, ambos vinculados ao RGPS, e que posteriormente tenha seus vínculos alterados para RPPS, deverá comprovar seu tempo de contribuição, para fins de contagem recíproca, unicamente através de CTC?

Resposta: Regra geral a CTC é indispensável. **Todavia, observado o item 1, em situações excepcionalíssimas, tais como nos casos em que o servidor comprovar inequivocamente o vínculo funcional decorrente de cargo, emprego ou função pública de período em que, teoricamente, deveria ter ocorrido o recolhimento de contribuição ao RGPS, mas por culpa exclusiva da administração pública não ocorrera, deverá ser resguardado o direito de averbação ao servidor em decorrência dos princípios da boa fé e da proteção da confiança, haja vista o disposto no art. 30, inciso I, ?a' da Lei nº 8.212/1991. Consulta com Força Normativa - Processo nº 376240/22 - [ACÓRDÃO Nº 3160/23 - Tribunal Pleno](#) - Relator: Conselheiro Maurício Requião De Mello E Silva – Realcei.**

Ou seja, este Tribunal tem entendimento de, em situações excepcionalíssimas, em homenagem ao princípio da boa-fé, da proteção da confiança, da legítima expectativa e da razoabilidade, reconhecer o tempo de serviço, ainda que não recolhidas as contribuições por culpa exclusiva da administração.

Nessa ordem de ideias, apesar da ausência de contribuição previdenciária pelos servidores no período compreendido de 01.01.99 a 31.12.06, entendo que não há medidas a serem determinadas em relação aos servidores.

No que tange à responsabilidade dos dirigentes da Câmara Municipal, a decisão proferida na Tomada de Contas Extraordinária nº 283026/03, de relatoria do Conselheiro Ivens L. Linhares, analisou a matéria e decidiu por *Determinar o arquivamento dos autos, em face do esgotamento do objeto definido no Acórdão n.º 1346/08, da Primeira Câmara, visto que elucidadas as razões da*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*inobservância da legislação previdenciária no período em referência, verificadas as providências adotadas para o saneamento das irregularidades, ficando afastada a responsabilização dos agentes públicos citados, nos termos acima indicados. (Acórdão 1794/15-S1C).*

Assim, compreendo pela improcedência da Representação neste aspecto.

Desta forma, em razão dos fundamentos externados, VOTO pela parcial procedência à Representação para efeito de encaminhar ao Prefeito Municipal de Paranaguá e ao Procurador-Geral de Justiça para que ponderem no âmbito de suas competências sobre a conveniência e oportunidade de propor a devida ação declaratória de inconstitucionalidade em abstrato no Tribunal de Justiça quanto ao art. 26, inciso II, da LOM e da Lei n.º 4071/21 que convalidou as Resoluções da Câmara Municipal que aumentaram os vencimentos dos servidores, tendo em vista o aparente descumprimento do art. 27, incisos X e XII, da Constituição do Estado do Paraná, bem como pela expedição de determinação para que a Câmara Municipal passe a observar os vencimentos dos cargos assemelhados dos servidores do Poder Executivo.

### **III. MANIFESTAÇÃO** (Procurador do Ministério Público de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI)

“Ciente do voto do Relator, mas reiterando aqui a posição ministerial fixada no parecer respectivo em face da FLAGRANTE ILEGALIDADE da falta de contribuição previdenciária durante o período 1999-2006.”

### **IV. MANIFESTAÇÃO** (Procurador Geral do Ministério Público de Contas GABRIEL GUY LÉGER)

“Este Órgão Ministerial pede vênias para suscitar duas questões de ordem:

1ª ) Quando questionada a nulidade do ato administrativo que fixa a remuneração dos advogados da câmara em valor equivalente ao subsídio de Desembargador, superando inclusive o padrão de remuneração dos procuradores municipais vinculados ao Executivo municipal, não se questionou em momento



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

algum a submissão destes ao mesmo teto. Teto não se confunde com piso, nem retira a autonomia administrativa do órgão para fixar por meio de lei própria o padrão remuneratório.

Se questionou, no que tange a fixação dos vencimentos dos advogados da Câmara Municipal, a vinculação automática, como a que se aplica aos conselheiros dessa Corte em razão de expressa disposição constitucional.

O Supremo Tribunal Federal, em diversas decisões, firmou o entendimento sobre a impossibilidade da adoção da remuneração de servidores municipais ou estaduais vinculados à remuneração de âmbito federal, como é o caso do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal, por violação ao preceito do art. 37, XIII da Carta Federal.

Confira-se o teor da ADI 7264:

"Ofende a Constituição Federal a vinculação dos vencimentos entre agentes ligados a entes federativos distintos, seja pela vedação constitucional à equiparação (art. 37, XIII, da CF/1988), pela autonomia federativa ou pela exigência de lei específica para reajustes."

Em resumo, neste ponto, reafirma-se o pleito de que seja apontada a a inconstitucionalidade do Ato n.º 4055/2020, no que tange à fixação do padrão remuneratório dos advogados servidores do Legislativo Municipal, por manifesta e insuperável inconstitucionalidade (art. 37, XIII, da CF), nos termos da fundamentação;

2ª) No que tange à ausência de contribuições previdenciárias, no período de 1999 a dezembro de 2006, ressalva-se, para além das fundamentações já expostas na inicial, ressalva-se a parte final do § 3º, do art. 25, da Emenda Constitucional 103/2019, que consigna ser obrigatório "correspondente indenização pelo segurado obrigatório responsável, à época do exercício da atividade, pelo recolhimento de suas próprias contribuições previdenciárias."

Com a devida vênia, carece a proposta de voto do devido exame a partir do que consigna da EC 103/2019.

Nestas perspectivas, também reafirma-se a inicial, no sentido que não podem ser considerados, após a EC 20/1998, tempos de serviço sem a devida contribuição previdenciária.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO**

## **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

- I. Julgar parcialmente procedente a Representação.
- II. Dar ciência da decisão ao Prefeito Municipal de Paranaguá e ao Procurador-Geral de Justiça para que ponderem no âmbito de suas competências sobre a conveniência e oportunidade de propor a devida ação declaratória de inconstitucionalidade em abstrato no Tribunal de Justiça quanto ao art. 26, inciso II, da LOM e da Lei n.º 4071/21 que convalidou as Resoluções da Câmara Municipal que aumentaram os vencimentos dos servidores, tendo em vista o aparente descumprimento do art. 27, incisos X e XII, da Constituição do Estado do Paraná.
- III. Determinar que a Câmara Municipal de Paranaguá passe a observar os vencimentos dos cargos assemelhados dos servidores do Poder Executivo.
- IV. Após o trânsito em julgado da decisão, encaminhar os autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, nos termos do artigo 175-L, I, do Regimento Interno.
- V. Em seguida, à Diretoria do Protocolo para o encerramento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno do TCE-PR e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

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 o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Plenário Virtual, 5 de dezembro de 2024 – Sessão Virtual nº 23.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Presidente