

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO FÁBIO CAMARGO, MD. PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ.**

O MINISTÉRIO PÚBLICO junto ao TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, por meio de seu PROCURADOR, no uso de suas atribuições e competências, com fulcro no artigo 127, *caput*, 129, II e IX e 130 da Constituição Federal, combinados com o art. 149, incisos I e IV, da Lei Estadual nº 113/2005 e art. 374, p. ú., do Regimento Interno, vem à presença de Vossa Excelência formular a presente

**REPRESENTAÇÃO com PEDIDO DE RECONHECIMENTO DE NULIDADE ABSOLUTA** do Despacho de Homologação de Benefício nº 33/2017-COFAP/GP, emitido nos autos nº 484405/17, na parte em que determinou o registro da Portaria nº 31/2015, por meio da qual se concedeu proventos integrais à servidora Terezinha Pereira Zanoli, no cargo de ‘professor’, com fundamento no artigo 6º da EC nº 41/2003.

Motiva o presente pedido o fato do citado ato de inativação ter sido editado em **manifesta violação** ao **artigo 40, caput, da Constituição Federal** (consoante redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/1998), ao **§ 3º, do artigo 40, da Constituição Federal** (consoante redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003), e ao **art. 6º da EC nº 41/2003**; assim como se tratar de ato administrativo ofensivo aos preceitos do **art. 1º, inciso V, da Lei Federal nº 9.717/1998, ao caráter cogente do art. 16 da Lei Complementar Municipal nº 53/2006, e do art. 32 do Decreto Municipal nº 1730/2007**, fato que, por via reflexa, implica em violação ao **princípio da legalidade** a que se refere o **art. 37, caput da Constituição Federal**, conforme será adiante demonstrado.

## I. DO CABIMENTO

Prescreve o **art. 40, § 12 da Constituição Federal**, que os Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem observar os mesmos **requisitos E critérios** fixados para o Regime Geral de Previdência Social.

Confira-se a redação original do dispositivo, incluído no texto constitucional por meio da Emenda nº 20, de 15 de dezembro de 1998:

§ 12 - Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.  
[\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#)

E sua atual redação, dada pela Emenda Constitucional nº 103/2019:

§ 12. Além do disposto neste artigo, **serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social.**  
[\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

**Consequentemente, oportuna também é a transcrição dos artigos 103 e 103-A da Lei Federal nº 8.213/1991, que trata do Regime Geral de Previdência Social, cujos requisitos E critérios DEVEM SER OBSERVADOS pelos RPPS:**

Art. 103. **O prazo de decadência** do direito ou da ação do segurado ou beneficiário **para a revisão do ato de concessão**, indeferimento, cancelamento ou cessação de benefício e do ato de deferimento, indeferimento ou não concessão de revisão de benefício **é de 10 (dez) anos**, contado: [\(Redação dada pela Lei nº 13.846, de 2019\)](#)

Art. 103-A. **O direito da Previdência Social de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os seus beneficiários decai em dez anos**, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. [\(Incluído pela Lei nº 10.839, de 2004\)](#)

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, **o prazo decadencial contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.** [\(Incluído pela Lei nº 10.839, de 2004\)](#)

---

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato. [\(Incluído pela Lei nº 10.839, de 2004\)](#)

A fim de que se estanque, desde logo, qualquer argumento da prevalência do prazo quinquenal previsto no art. 54 da Lei Federal nº 9.784/1999 – *norma que orientou o Supremo Tribunal Federal quando do debate do prazo quinquenal que prevaleceu no Tema 445, versando sobre o prazo para as Cortes de Contas apreciar, ou julgar, a legalidade dos atos de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, a partir do momento em que recebem o processo respectivo* –, confira-se o **entendimento do próprio Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 626.489**, proferido em sede de **Repercussão Geral** (Tema nº 313), que versou sobre a aplicabilidade do artigo 103 da Lei Federal nº 8.213/1991, na redação dada pela Medida Provisória nº 1.523-9/1997.

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS). REVISÃO DO ATO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIO. DECADÊNCIA. 1. O direito à previdência social constitui direito fundamental e, uma vez implementados os pressupostos de sua aquisição, não deve ser afetado pelo decurso do tempo. Como consequência, inexistente prazo decadencial para a concessão inicial do benefício previdenciário. 2. **É legítima, todavia, a instituição de prazo decadencial de dez anos para a revisão de benefício já concedido, com fundamento no princípio da segurança jurídica, no interesse em evitar a eternização dos litígios e na busca de equilíbrio financeiro e atuarial para o sistema previdenciário.** 3. O prazo decadencial de dez anos, instituído pela Medida Provisória 1.523, de 28.06.1997, tem como termo inicial o dia 1º de agosto de 1997, por força de disposição nela expressamente prevista. Tal regra incide, inclusive, sobre benefícios concedidos anteriormente, sem que isso importe em retroatividade vedada pela Constituição. 4. Inexistente direito adquirido a regime jurídico não sujeito a decadência. 5. Recurso extraordinário conhecido e provido.

[RE 626489 - Repercussão Geral – Mérito \(Tema 313\)](#)

Órgão julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO;  
Julgamento: 16/10/2013, Publicação: 23/09/2014.

Confira-se, ainda, os argumentos do douto Relator, expostos no voto aprovado a unanimidade:

10.A decadência instituída pela MP nº 1.523-9/1997 atinge apenas a pretensão de rever benefício previdenciário. Em outras palavras: a pretensão de discutir a graduação econômica do benefício já concedido. Como é natural, a instituição de um limite temporal máximo destina-se a resguardar a segurança jurídica, facilitando a previsão do custo global das prestações devidas. Em rigor, essa é uma exigência relacionada à manutenção do equilíbrio atuarial do sistema previdenciário, propósito que tem motivado sucessivas emendas constitucionais e medidas legislativas. Em última análise, é desse equilíbrio que depende a continuidade da própria Previdência, não apenas para a geração atual, mas também para as que se seguirão.

11. Com base nesse raciocínio, não verifico inconstitucionalidade na criação, por lei, de prazo de decadência razoável para o questionamento de benefícios já reconhecidos. Essa limitação incide sobre o aspecto patrimonial das prestações. Não há nada de revolucionário na medida em questão. É legítimo que o Estado-legislador, ao fazer a ponderação entre os valores da justiça e da segurança jurídica, procure impedir que situações geradoras de instabilidade social e litígios possam se eternizar. Especificamente na matéria aqui versada, não é desejável que o ato administrativo de concessão de um benefício previdenciário possa ficar indefinidamente sujeito à discussão, prejudicando a previsibilidade do sistema como um todo. Esse ponto justifica um comentário adicional.

12. O Regime Geral de Previdência Social é um sistema de seguro na modalidade de repartição simples, a significar que todas as despesas são diluídas entre os segurados. Não se trata, portanto, de um conjunto de contas puramente individuais, e sim de um sistema fortemente baseado na solidariedade. Isso aumenta a interdependência entre os envolvidos. Diante disso, há maior razão para a estipulação de um prazo razoável para a revisão de atos de concessão, conciliando os interesses individuais com o imperativo de manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

13. Com essas considerações, entendo que inexistente violação ao direito fundamental à previdência social, tal como consagrado

na Constituição de 1988. Não vislumbro, igualmente, qualquer ofensa à regra constitucional que exige a indicação prévia da fonte de custeio (art. 195, § 5º) – irrelevante na hipótese –, e tampouco aos princípios da irredutibilidade do valor dos benefícios (art. 194, parágrafo único, IV) e da manutenção do seu valor real (art. 201, § 4º). Tais comandos protegem a integridade dos benefícios já instituídos, e não um suposto direito permanente e incondicionado à revisão.

14. Assentada a validade da previsão de prazo, considero que o lapso de 10 (dez) anos é inequivocamente razoável. É tempo mais do que suficiente para a resolução de eventuais controvérsias interpretativas e para que o segurado busque as informações relevantes. É importante notar, nesse cenário, que a Lei nº 8.213/1991 passou a prever o mesmo prazo para eventuais pretensões revisionais da Administração, nos termos do seu art. 103-A:

*“Art. 103-A. O direito da Previdência Social de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os seus beneficiários decai em dez anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.”*

15. No encerramento deste tópico, é possível sintetizar os dois parâmetros gerais que devem reger a matéria:

a) não há prazo decadencial para a formulação do requerimento inicial de concessão de benefício previdenciário, que corresponde ao exercício de um direito fundamental relacionado à mínima segurança social do indivíduo;

**b) a instituição de um prazo decadencial de dez anos para a revisão dos benefícios já concedidos é compatível com a Constituição Federal.**

Trata-se de uma conciliação razoável entre os interesses individuais envolvidos e os princípios da segurança jurídica e da solidariedade social, dos quais decorre a necessidade de se preservar o equilíbrio atuarial do sistema em benefício do conjunto de segurados atuais e futuros.

Consoante bem se observa da referida decisão, proferida no Recurso Extraordinário nº 626.489, com efeitos de Repercussão Geral, há de ser observado o **prazo decadencial de 10 anos para revisão de benefício previdenciário**, conforme previsões dos

---

artigos 103 e 103-A da Lei Federal nº 8.213/1991, cujos dispositivos foram considerados constitucionais à luz dos artigos 5º, XXXVI e art. 201, § 1º da CF/88.

Por via de consequência, e em observância ao preceito do art. 40, § 12, da Carta Federal, impõe-se aos RPPS **observar os mesmos requisitos E critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social.**

Ainda sobre o cabimento do presente pleito de RECONHECIMENTO DE **NULIDADE ABSOLUTA** do Despacho de Homologação de Benefício nº 37/2017-COFAP/GP, emitido no RAT nº 484405/17, há que se remarcar que as **situações flagrantemente inconstitucionais não se submetem ao prazo decadencial de cinco anos previsto no artigo 54 da Lei 9.784/1999**, não havendo que se falar em convalidação pelo mero decurso do tempo.

Trata-se de entendimento consolidado pelo STF e ressaltado pelo STJ dentre os doze entendimentos consolidados daquela Corte Superior sobre a Lei nº 9.784/1999, consoante divulgado pela Secretaria de Jurisprudência do STJ na edição nº 132 de **Jurisprudência em Teses**, com o tema Processo Administrativo. Citamos:

[5\) As situações flagrantemente inconstitucionais não se submetem ao prazo decadencial de 5 anos previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999, não havendo que se falar em convalidação pelo mero decurso do tempo.](#)

Acórdãos:

[REsp 1799759/ES](#), Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/04/2019, DJe 29/05/2019

[MS 20033/DF](#), Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 27/03/2019, DJe 01/04/2019

[RMS 51398/MG](#), Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/03/2019, DJe 28/03/2019

[REsp 1647347/RO](#), Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/12/2018, DJe 17/12/2018

[AgInt no REsp 1538992/ES](#), Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/11/2018, DJe 13/11/2018

[RMS 56774/PA](#), Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/05/2018, DJe 29/05/2018

Referido entendimento também está consolidado pelo **Supremo Tribunal Federal** na **Repercussão Geral aplicada no RE nº 817388**, sob relatoria do **Ministro DIAS TOFFOLI**, conforme acórdão de mérito publicado em 16/10/2019.

Tema: [0839](#)

Título: [a\) Possibilidade de um ato administrativo, caso evidenciada a violação direta ao texto constitucional, ser anulado pela Administração Pública quando decorrido o prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784/1999. b\) Saber se portaria que disciplina tempo máximo de serviço de militar atende aos requisitos do art. 8º do ADCT.](#)

Descrição: Recursos extraordinários em que se discute, à luz dos arts. 2º, 5º, II, XXXVI e LXIX, e 37, caput, da Constituição Federal e do art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a possibilidade de um ato administrativo, caso evidenciada a violação direta do texto constitucional, ser anulado pela Administração Pública quando decorrido o prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784/1999. Discute-se, ainda, se uma portaria que disciplina tempo máximo de serviço de militar atende aos requisitos do art. 8º do ADCT.

Confira-se que por ocasião da **admissão da Repercussão Geral** em referido julgado, **houve expressa superação da decisão objeto do Tema nº 445/STF**.

#### Plenário Virtual

Direito Constitucional e Administrativo. Segurança concedida para declarar a decadência de ato da Administração por meio do qual se anulou portaria anistiadora. Análise quanto à existência ou não de frontal violação do art. 8º do ADCT. Julgamento de tese sobre a possibilidade de um ato administrativo, caso evidenciada a violação direta do texto constitucional, ser anulado pela Administração Pública quando decorrido o prazo decadencial previsto na Lei nº 9.784/99. Matéria dotada de repercussão econômica e jurídica. Questões suscetíveis de repetição em inúmeros processos. Repercussão geral reconhecida.

União Federal e Ministério Público Federal interpõem recursos extraordinários contra acórdão em que a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça concedeu a segurança para declarar a decadência de

ato da Administração por meio do qual se anulou portaria anistiadora, nos termos da seguinte ementa:

MANDADO DE SEGURANÇA. REVISÃO DE ANISTIA CONCEDIDA COM BASE NA PORTARIA 1.104-GMS/1964. DECADÊNCIA DO ATO DE ANULAÇÃO. NOTAS E PARECERES DA AGU QUE NÃO SE PRESTAM À CARACTERIZAÇÃO DE MEDIDA IMPUGNATIVA NOS TERMOS DO § 2º DO ART. 54 DA LEI 9.784/99. MATÉRIA EXAMINÁVEL NA VIA MANDAMENTAL. AFRONTA AO ART. 8º DA CF/88. VIOLAÇÃO REFLEXA. PRECEDENTES DO STF. SEGURANÇA CONCEDIDA.

(...)

Passo à minha manifestação como Relator.

Os temas postos em discussão nestes autos apresentam nítida densidade constitucional e, a toda evidência, extrapolam os interesses subjetivos das partes, sendo extremamente relevantes para os cidadãos, dada a vultosa quantia que vem sendo destacada do orçamento da União para a realização dos pagamentos aos anistiados.

Do exposto no breve relatório podemos inferir a primeira questão relevante a ser decidida por esta Suprema Corte, qual seja, se uma portaria que disciplina tempo máximo de serviço de militar atende aos requisitos do art. 8º do ADCT.

O segundo tema constitucional abordado em ambos os recursos aviados traz o seguinte questionamento: as situações flagrantemente inconstitucionais podem ser superadas pela incidência do que dispõe o art. 54 da Lei nº 9.784/99 ou será perpétuo o direito da Administração Pública de rever seus atos em situações de absoluta contrariedade direta à Constituição Federal?

A repercussão na esfera econômica é manifesta se observados os dados colacionados pelo Ministério Público Federal no sentido de que as anistias questionadas podem gerar uma folha mensal de despesas que pode superar a casa dos dezesseis (16) milhões de reais, podendo os valores retroativos pendentes, por sua vez, alcançar a marca de meio bilhão de reais.

Ressalto, ademais, que há evidente interesse jurídico na definição das teses no presente caso. Isso porque, em primeiro lugar, é expressivo o número de feitos atualmente em trâmite nesta Corte nos quais se discute a decadência do direito da Administração Pública de anular atos eivados de absoluta inconstitucionalidade. Aliás, conquanto haja importante precedente consubstanciado no MS nº 28.279/DF, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, no qual restou decidido que situações flagrantemente inconstitucionais não podem e não devem ser superadas

pela simples incidência do prazo decadencial da Lei nº 9.784/99, a questão continua a ser reiteradamente submetida a este tribunal, sendo que sobre ela não há, ainda, um posicionamento definitivo e vinculante desta Suprema Corte.

Convém observar, também, o teor de cada um dos debates formados no julgamento das seguintes demandas subjetivas: MS nº 26.860/DF, de relatoria do Ministro Luiz Fux, Pleno, julgado em 2/4/14; MS nº 28.371/DF-AgR, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, Pleno, julgado em 13/12/12; e MS nº 28273/DF-AgR, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, Pleno, julgado em 13/12/12.

Registro que a Suprema Corte assentou, no RE nº 636.553/RS, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, a repercussão geral da discussão relativa à incidência do prazo decadencial de cinco (5) anos previsto na Lei nº 9.784/99 para a Administração anular seus atos quando eivados de ilegalidade. **Ocorre que pela leitura da descrição do Tema nº 445 de Repercussão Geral, como da ementa do acórdão decorrente do julgamento pelo Plenário Virtual, podemos concluir que divergem as questões ali postas das que serão decididas por esta Corte nestes autos.**

Para a certeza das coisas, eis o texto do Tema nº 445 de Repercussão Geral e sua descrição, conforme extraídos do sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal:

Tema 445 - Obrigatoriedade de o Tribunal de Contas da União TCU observar os princípios do contraditório e da ampla defesa no exame da legalidade de atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões, após o decurso do prazo de cinco anos.

(...)

No caso, o Tribunal de Contas da União, ao analisar a legalidade da aposentadoria do servidor público concedida há quase 7 anos, constatou a existência de irregularidades, motivo pelo qual considerou ilegal o ato de sua concessão. Extraí-se da inicial que o servidor foi notificado da decisão do TCU, sendo oportunizada a interposição de recurso administrativo, o qual foi rejeitado nos termos do Acórdão 2.699/2003-TCU.

Nessa esteira, **apesar de transcorridos mais de 5 anos da concessão inicial da aposentadoria, foi facultado ao servidor o direito de defesa, não se verificando, na hipótese, irregularidade na atuação do Tribunal de Contas da União** (grifos nossos).

---

Pelo exposto, concluo que as matérias suscitadas nos recursos extraordinários apresentam nítida densidade constitucional e extrapolam os interesses subjetivos das partes, pois repercutem na sociedade como um todo. Não bastasse isso, diante das questões levantadas pelas partes e descritas nesta manifestação, nota-se que a discussão travada nos autos possui potencial efeito multiplicador e inquestionável relevo econômico, sendo ainda dotada de evidente repercussão jurídica. Destarte, manifesto-me pela repercussão geral das matérias.

Brasília, 4 de agosto de 2015.

Ministro Dias Toffoli

Relator

**Repercussão Geral – Mérito** ([Tema 839](#))

Confira-se, agora, a decisão de mérito do RE nº 817338, após a admissão da Repercussão Geral objeto do Tema nº 839:

*EMENTA:* Direito Constitucional. **Repercussão geral. Direito Administrativo.** Anistia política. Revisão. Exercício de autotutela da administração pública. Decadência. Não ocorrência. Procedimento administrativo com devido processo legal. **Ato flagrantemente inconstitucional. Violação do art. 8º do ADCT.** Não comprovação de ato com motivação exclusivamente política. Inexistência de inobservância do princípio da segurança jurídica. Recursos extraordinários providos, com fixação de tese.

1. A Constituição Federal de 1988, no art. 8º do ADCT, assim como os diplomas que versam sobre a anistia, não contempla aqueles militares que não foram vítimas de punição, demissão, afastamento de suas atividades profissionais por atos de motivação política, a exemplo dos cabos da Aeronáutica que foram licenciados com fundamento na legislação disciplinar ordinária por alcançarem o tempo legal de serviço militar (Portaria nº 1.104-GM3/64).

2. **O decurso do lapso temporal de 5 (cinco) anos não é causa impeditiva bastante para inibir a Administração Pública de revisar determinado ato, haja vista que a ressalva da parte final da cabeça do art. 54 da Lei nº 9.784/99 autoriza a anulação do ato a qualquer tempo,** uma vez demonstrada, no âmbito do procedimento administrativo, com observância do devido processo legal, a má-fé do beneficiário.

3. As situações flagrantemente inconstitucionais não devem ser consolidadas pelo transcurso do prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei nº 9.784/99, sob pena de subversão dos princípios, das regras e dos preceitos previstos na Constituição Federal de 1988. Precedentes.

4. Recursos extraordinários providos.

5. Fixou-se a seguinte tese: “No exercício de seu poder de autotutela, poderá a Administração Pública rever os atos de concessão de anistia a cabos da Aeronáutica relativos à Portaria nº 1.104, editada pelo Ministro de Estado da Aeronáutica, em 12 de outubro de 1964 quando se comprovar a ausência de ato com motivação exclusivamente política, assegurando-se ao anistiado, em procedimento administrativo, o devido processo legal e a não devolução das verbas já recebidas.”

[RE 817338](#)

Órgão julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Julgamento: 16/10/2019, Publicação: 31/07/2020

Tal entendimento, de **NÃO SUBMISSÃO** ao **prazo quinquenal** referido na **Súmula nº 473/STF**, versando sobre o prazo para Administração rever administrativos eivados de vícios que os tornam ilegais, por que deles não se originam direitos, e **no Tema nº 445/STF**, tratando do prazo para as Cortes de Contas examinar atos de que trata o inciso III, do art. 71, da Constituição Federal, diante de situação flagrantemente constitucional, também já encontra precedentes desse próprio Tribunal de Contas, conforme voto majoritário, de lavra do **Conselheiro Ivan Bonilha**, exarado no **Acórdão nº 2855/21-S1C**, ocasião em que se destacou:

(...) No meu entendimento, o decurso do tempo não pode servir como fator de cristalização da relação jurídica. (...)

E, como já decidiu a Suprema Corte, situações flagrantemente inconstitucionais “*não podem e não devem ser superadas pela simples incidência do que dispõe o art. 54 da Lei 9.784/1999, sob pena de*

**subversão das determinações insertas na Constituição Federal**” (Mandado de Segurança n. ° 28279/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJE p. 29/04/2011)<sup>1</sup>. Sobre o tema tratado nos presentes autos, reproduzo dois enunciados de decisões do Tribunal de Contas da União, que reforçam o entendimento do presente voto:

***Não incide a decadência quando se trata de acumulação inconstitucional, devendo as unidades jurisdicionadas regularizarem esse tipo de situação mesmo quando o ato de admissão ou concessão já tenha sido registrado pelo TCU, independentemente do tempo transcorrido.*** (Acórdão n. ° 1707/19 – Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas)

*É irregular a acumulação de cargo de professor com de técnico de nível médio para o qual não se exige qualquer formação específica. O cargo técnico ou científico (art. 37, inciso XVI, alínea b, da Constituição Federal) é aquele cujas atribuições não possuem natureza eminentemente burocrática ou repetitiva e para cujo exercício são exigidos conhecimentos técnicos específicos e habilitação legal, não necessariamente em nível superior. A expressão "técnico" em nome de cargo não é suficiente, por si só, para classificá-lo na categoria de cargo técnico ou científico a que se refere aquele dispositivo constitucional. (Acórdão n. ° 7591/2021 – Primeira Câmara, Relator Ministro Vital do Rêgo)*

Remarque-se que a recente decisão objeto do citado **Acórdão nº 2855/21-S1C**, de relatoria do Conselheiro Ivan Bonilha, foi proferida por ocasião do julgamento do processo de admissão de pessoal nº 149687/13, cuja **competência constitucional** decorre do **mesmo artigo 71, inciso III, da Constituição Federal** que versa sobre o exame da legalidade dos atos de aposentadoria e pensão. Citamos:

Art. 71. O controle externo (...) será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas (...), ao qual compete:

(...)

III - **apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, (...), bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões,** ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

<sup>1</sup> “(...) 5. Situações flagrantemente inconstitucionais como o provimento de serventia extrajudicial sem a devida submissão a concurso público não podem e não devem ser superadas pela simples incidência do que dispõe o art. 54 da Lei 9.784/1999, sob pena de subversão das determinações insertas na Constituição Federal (...)”.

Em resumo, na esteira do entendimento do Supremo Tribunal Federal se assentou que **o decurso do prazo NÃO pode se sobrepor ao descumprimento de normas constitucionais.**

E, no exame do ato de inativação objeto dos autos nº 484286/17, repisamos ser manifesta a violação aos artigos 37, caput (princípio da legalidade); ao 40, caput, da Constituição Federal (consoante redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/1998), ao § 3º, do 40, da Constituição Federal (consoante redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003), e ao art. 6º da EC nº 41/2003; assim como aos preceitos do art. 1º, inciso V, da Lei Federal nº 9.717/1998; do art. 16 da Lei Complementar Municipal nº 53/2006; do art. 32 do Decreto Municipal nº 1730/2007 e do art. 1º da Lei nº 10.887/2004.

Aplicável, ainda, ao caso em tela, o art. 926 do CPC, cujo dispositivo preconiza que **os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.**

E, também, o artigo 374 do Regimento Interno dessa Corte, que assim dispõe:

Art. 374. Conforme a competência para a prática do ato, **o Tribunal ou o Relator declarará a nulidade de ofício, se absoluta, ou por provocação** da parte ou do Ministério Público junto ao Tribunal, em qualquer caso.

Parágrafo único. **São absolutas**, dentre outras hipóteses, as nulidades relativas à ausência de citação ou de intimação para o contraditório, à inobservância das causas de impedimento previstas neste Regimento e na Lei Complementar nº 113/2005e à **ausência de fundamentação nas decisões de que possa resultar prejuízo às partes e ao erário.**

Consoante adiante se demonstrará, a concessão de benefício pela regra de transição a que não faz jus a segurada, resulta num pagamento a maior, em evidente prejuízo ao Fundo de Previdência e ao erário do Município de Paranaguá, vez que é a administração municipal que deve suportar o déficit previdenciário, prejuízo esse que se renova e se avoluma mês a mês, com o pagamento de quantia significativamente superior

---

àquela efetivamente devida segundo a regra constitucional, e segundo o **art. 16 da Lei Complementar Municipal nº 53/2006**.

Oportuno enfatizar que a Portaria nº 31/2015 também viola o **art. 1º, inciso V, da Lei Federal nº 9.717/1998, o art. 32 do Decreto Municipal nº 1730/2007 e o art. 1º da Lei nº 10.887/2004**.

Trata-se, portanto, de **decisão inequivocamente dissociada dos preceitos constitucionais e legais de regência**, situação passível de ser enquadrada na **ausência de fundamentação válida**, hábil a legitimar a desconstituição da coisa julgada, mediante o reconhecimento de **NULIDADE** do Despacho de Homologação de Benefício nº 33/2017-COFAP/GP, com a consequente emissão de determinação à autarquia previdenciária para adequar o fundamento legal e o cálculo do benefício concedido à segurada Terezinha Pereira Zanoli à norma jurídica aplicável, qual seja, o art. 16 da LCM nº 53/2006.

Por fim, sobre o cabimento de pretensão anulatória formulada após o decurso do prazo de pleito rescisório, anote-se ser pacífica a jurisprudência acerca de tal possibilidade, quando a decisão questionada padecer de vício de constitucionalidade.

Neste sentido, citamos, a título exemplificativo, a seguinte decisão do STJ:

4. A par de tais hipóteses legais em que se autoriza a desconstituição da coisa julgada por meio da via rescisória, doutrina e jurisprudência admitem, também, o ajuizamento de ação destinada a declarar vício insuperável de existência da sentença transitada em julgado que, por tal razão, apenas faria coisa julgada formal, mas nunca material, inapta, em verdade, a produzir efeitos. Por isso, não haveria, em tese, comprometimento da almejada segurança jurídica. Trata-se, pois, da querela *nullitatis insanabilis*, a qual, ao contrário da ação rescisória, que busca desconstituir sentença de mérito válida e eficaz, proferida em relação processual regularmente constituída, tem por finalidade declarar a ineficácia de sentença que não observa pressuposto de existência e, por consequência, de validade.

4.1 As situações mais citadas pela doutrina — e algumas delas respaldadas pela jurisprudência nacional — dizem respeito à não conformação da relação jurídica processual decorrente da ausência de citação válida, desenvolvendo-se o processo à revelia do réu; à não integração de litisconsorte passivo necessário no feito; à sentença proferida por juiz materialmente incompetente, em manifesta contrariedade à repartição constitucional de competências; e às sentenças consideradas inconstitucionais, assim compreendidas como aquelas que estão

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

fundadas em lei ou ato normativo declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.782.867 - MS (2018/0316133-7) RELATOR: MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE

Demonstrado o cabimento do pleito, tanto pela ausência do transcurso do prazo decenal para o RPPS promover a revisão do benefício, quanto pela possibilidade de superação do transcurso do prazo quinquenal a que se referem a Súmula nº 473/STF e o Tema nº 445/STF, prazo esse que se revela inaplicável quando houver ofensa direta a dispositivo constitucional, passemos agora ao resumo fático e processual do ato de inativação ora questionado.

## II. DO RESUMO FÁTICO PROCESSUAL DOS AUTOS nº 484405/17

### II.A. DA CONTRATAÇÃO:

Conforme informado no Histórico Funcional (peça 15 do RAT nº 484405/17), a servidora Terezinha Pereira Zanoli, foi **contratada em 07/06/1989 de forma precária pelo Município de Paranaguá, no Regime CLT**, em razão de Termo de Cooperação Financeira celebrado com o Estado do Paraná, para o exercer a função de 'professor' (matrícula nº 3257), vinculada à Tabela Numérica de Mensalistas-TMN do quadro de pessoal de Magistério. Confira-se:

AUTENTICAÇÃO		FICHA Nº 5032		PREFEITURA MUNICIPAL DE PARANÁ A	
CARTÃO PESSOAL		MÃE		DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO	
FILIAÇÃO: PAI		MÃE		DIVISÃO DO PESSOAL	
Eduro Zanoli e Almerinda Pereira Zanoli		Terezinha Pereira Zanoli		FICHA FUNCIONAL	
DATA DO NASC.		CIDADE/ESTADO		ESTADO CIVIL	
20/12/1949		Colatina - Espírito Santo		Solteira	
1º		2º		3º	
Ilha dos Valadares - Vila Bela					
3º		4º		5º	
CART. IDENTIDADE Nº - SÉRIE - ESTADO		TIT. ELEITOR Nº - SEÇÃO - ZONA		CERT. MILITAR Nº - SÉRIE - CAT.	
5.798.055-9		42881910698 2 158 S 70			
CART. PROFISSIONAL Nº - SÉRIE - Estado Emissor		CART. NAC. HAB. Nº PROT. E CATÉG.		PASEP	
55.327 - 563				108.140.933-77	
SE ESTRANGEIRO: CART. MODELO 19		EMITIDA EM		NATURALIZADO EM	
				538.206.497-00	
CARGOS OCUPADOS		CARGOS OCUPADOS		CARGOS OCUPADOS	
ÓRGÃO		LOTAÇÃO		ATO	
SME		SME		SME	
25.09.90		D. 705/90		D. 705/90	
TOT. SEMED		28.12.93		P/875/93	
DENOMINAÇÃO DO CARGO		DATA DO INGRESSO		FORMA PROVIMENTO	
Professor (Ex-Conv.)		07.06.89		C.L.T	
Professor Classe A1 N. I		25.09.90		C.L.T	
Prof. Classe A-2 nível I		01.07.92		Elevação	
Professor nível I subn. N01		05.04.94		Enquadramento	
Professor nível E subn. N02		25.11.94		Enquadramento	
Professor nível E subnível N03		01.06.95		Elevação	
Professor Classe A Nível 04		11.08.98		Enquadramento	
Professor Classe B Nível 06		01.11.98		Promoção Elev.	
Professor Classe B Nível 08		01.03.02		Promoção	
PROFESSOR CLASSE B NÍVEL 10		12.03.04		ENQUADRAMENTO	
MATRÍCULA Nº		03257		CARGO INICIAL	
FORMA PROVIMENTO		DATA NOMEAÇÃO		DATA DA POSSE	
DATA DO EXERCÍCIO					

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

Entre 1989 e 2006 permaneceu **vinculada ao Regime CLT**, conforme comprovação objeto da Certidão de Tempo de Contribuição ao INSS (peça 06 dos autos nº 484405/17). Vejamos:

Empregador:	MUNICIPIO DE PARANAGUA	2257
Número:	760174580001-15	
Documento:	55327 - Série: 563	
Função:	PROFESSOR	8/8/10
Período Contribuição:	07/06/1989 a 31/12/2006	Tempo de Contribuição: 17 ano(s), 6 mes(es) e 16 dia(s)

**Como afirmado, referida “servidora” permaneceu vinculada ao regime CLT** conforme expressamente consignado na Lei Municipal nº 1.835/94, e nas Leis Complementares nº 10/2002<sup>2</sup>, nº 11/2002, nº 04/2004, nº 14/2003 e nº 16/2003; até que, em 2006, sobreveio a edição da Lei Municipal nº 46/2006, transformando os empregados públicos em titulares de cargos estatutário. Vejamos:

**Art. 223** - Ficam submetidos ao Regime Jurídico instituído por esta Lei, na qualidade de servidores públicos, **todos os empregados ocupantes de empregos públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (Dec. Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943), ficando os referidos empregos transformados em cargos públicos**, nas mesmas quantidades e designações existentes na data da vigência desta Lei.

§ 1º - A **transformação de que trata o "caput" deste artigo, dar-se-á pelo enquadramento automático dos servidores celetistas do atual quadro para o estatutário, observada a equivalência de atribuições existentes.**

§ 2º - **Ficam extintos os contratos individuais de trabalho cujos empregos foram transformados**, assegurando-se aos respectivos ocupantes a continuidade do tempo de serviço para todos os efeitos legais.

<sup>2</sup> Lei que institui o Regime Jurídico Único dos Servidores do Município de Paranaguá, regido pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1.943, para o Quadro de Pessoal Permanente do Município.

## II.B. DAS AÇÕES PROPOSTAS PERANTE A JUSTIÇA DO TRABALHO:

Prova inequívoca da **RELAÇÃO CONTRATUAL TRABALHISTA** firmada entre o Município de Paranaguá e a segurada Terezinha Pereira Zanoli, refere-se ao fato desta ser uma das Autoras da **ACum nº 03284-2012-411-09-00-5** perante a 3ª Vara do Trabalho de Paranaguá, no âmbito do qual pleiteou a execução de decisão proferida na **RTOrd nº 01062-1994-411-09-00-5**.

Reproduzimos, neste sentido, trecho de Acórdão exarado em junho de 2016 pelo TRT 9ª Região em sede de Agravo de Petição:



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA DO TRABALHO  
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 9ª REGIÃO  
"Conciliar também é realizar justiça"  
SE

CNJ: 0001166-07.2012.5.09.0411

TRT: 03284-2012-411-09-00-5 (AP)



**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos de **AGRAVO DE PETIÇÃO**, provenientes da MM. **03ª VARA DO TRABALHO DE PARANAGUÁ - PR**, em que é agravante **MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ** e agravadas **TEREZINHA PEREIRA ZANOLI**, **NEUZELI MARIA DOS SANTOS MARTINS**, **NILSA DA SILVA SANTOS**, **SILVIA MARIA DO ROCIO L FELIX** e **VERA LUCIA COSTA DA MOTTA**.

### **I. RELATÓRIO**

Destarte, inegável o vínculo CLT da segurada, situação que perdurou até a "transformação" do emprego em cargo, na forma do artigo 223 da **Lei Complementar Municipal nº 46, de 11 de maio de 2006**.

Portanto, **NÃO SENDO A SEGURADA TITULAR DE CARGO EFETIVO** ao tempo da edição da Emenda Constitucional nº 41/2003, revela-se **ilegal** e **violadora** da **norma constitucional** a Portaria nº 31/2015.

## II.C. DO ATO IRREGULAR E DAS DISPOSIÇÕES LEGAIS VIOLADAS:

Como destacado, consta da Portaria nº 31/2015 a adoção, para efeito de fundamentação legal e fórmula de cálculo dos proventos, o artigo 6º da Emenda Constitucional nº 41/2003.

Tratando-se de um **ATO IRREGULAR**, tal vício contamina por igual o registro da inativação decidido pelo Despacho de Homologação de Benefício nº 33/2017-COFAP/GP.

Como se sabe, desde a edição da Emenda Constitucional nº 20/1998, na forma do artigo 40, da Constituição, somente pode participar do RPPS o servidor titular de cargo efetivo.

Portanto, quem era titular de emprego público ao tempo da edição das Emendas Constitucionais nº 41/2003 e 47/2005 não está legitimado a se beneficiar das regras de transição das respectivas Emendas.

Consequentemente, como já referenciado nesta Representação, a Portaria nº 31/2015, **viola os seguintes dispositivos:**

### **- Art. 16 da LCM nº 53/2006<sup>3</sup>:**

**Art. 16** Os proventos das aposentadorias referidas nos arts. 11 a 15, desta Lei Complementar, serão calculados pela média aritmética simples dos maiores vencimentos-de-contribuição, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo.

§ 1º Para efeito do disposto no caput, na hipótese de indefinição da remuneração-de-contribuição, serão utilizados os valores das remunerações ou subsídios que constituíram base para as contribuições do segurado, abrangendo os regimes de previdência a que esteve vinculado, independentemente do percentual da alíquota estabelecida, ou de terem sido estas suficientes para o custeio de apenas parte dos benefícios previdenciários.

§ 2º O termo inicial para apuração da média a que se refere este artigo será o mês de competência de julho de 1994 ou o mês de competência de início da contribuição, se posterior àquele mês.

<sup>3</sup> Lei Complementar nº 53/2006. <https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/paranagua/lei-complementar/2006/6/53/lei-complementar-n-53-2006-dispoe-sobre-a-implantacao-do-regime-proprio-de-previdencia-do-municipio-de-paranagua-e-da-outras-providencias>

§ 3º Os valores das remunerações ou subsídios considerados para cálculo do valor inicial dos proventos, deverão ser atualizados, mês a mês, de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do Regime Geral de Previdência, nos termos editados pelo Ministério da Previdência Social.

§ 4º Se o valor da média aritmética apurada for superior ao valor da remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, assim considerados os vencimentos e vantagens permanentes, acrescidos dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes fixados em lei, esta última deverá prevalecer para fixação dos proventos de aposentadoria.

§ 5º Os valores das remunerações a serem utilizadas na apuração da média de que trata este artigo serão comprovados mediante documento fornecido pelos órgãos e entidades gestoras dos regimes de previdência aos quais o segurado esteve vinculado ou, por outro meio de prova que o substitua.

§ 6º As informações fornecidas para efeito do parágrafo anterior serão passíveis de confirmação pelo Órgão Gestor do Regime Próprio do Município de Paranaguá.

**- Art. 32 do Regulamento aprovado pelo Decreto Municipal nº 1730/2007<sup>4</sup>:**

**DO CÁLCULO DOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA**

**Art. 32** Os proventos das aposentadorias referidas nos arts. 24, 28, 29, 30 e 31, deste Regulamento, serão calculados pela média aritmética simples das maiores remunerações de contribuição, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo.

§ 1º Para efeito do disposto no caput, na hipótese de indefinição da remuneração de contribuição, serão utilizados os valores das remunerações ou subsídios que constituíram base para as contribuições do segurado, abrangendo os regimes de previdência a que esteve vinculado, independentemente do percentual da alíquota estabelecida ou de terem sido estas destinadas para o custeio de apenas parte dos benefícios previdenciários.

**- Art. 1º da Lei Federal nº 10.887/2004:**

Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no [§ 3º do art. 40 da Constituição Federal](#) e no [art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003](#), será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos

---

<sup>4</sup> Decreto nº 1.730/2007. <https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/paranagua/decreto/2007/173/1730/decreto-n-1730-2007-aprova-na-forma-do-anexo-a-este-decreto-o-regulamento-de-beneficios-do-regime-proprio-de-previdencia?q=Decreto%20%201730%202007>

regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados mês a mês de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral de previdência social.

§ 2º A base de cálculo dos proventos será a remuneração do servidor no cargo efetivo nas competências a partir de julho de 1994 em que não tenha havido contribuição para regime próprio.

§ 3º Os valores das remunerações a serem utilizadas no cálculo de que trata este artigo serão comprovados mediante documento fornecido pelos órgãos e entidades gestoras dos regimes de previdência aos quais o servidor esteve vinculado ou por outro documento público, na forma do regulamento.

**- Art. 40, III, §3º da CF/88:**

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 e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#)

### **III. DO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL**

Oportuno consignar o entendimento firmado por esta Corte, por ocasião do Prejulgado nº 28<sup>5</sup>, retificado pelo Acórdão nº 541/2020:

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.

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

---

<sup>5</sup> Prejulgado nº 28 <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2021/6/pdf/00357359.pdf>

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 dever 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 dever 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 dever 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)

**Órgão Colegiado de Origem:** Tribunal Pleno.

**Assunto:** entendimento acerca da necessidade de o servidor estar vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social até a data limite contida nas redações do art. 6º, da Emenda Constitucional nº 41/2003, do art. 3º, da Emenda Constitucional nº 47/2005 e Emenda Constitucional nº 70/2012.

**Autuação do Prejulgado:** Protocolo nº 1009080/14.

Relator: Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães.

**Protocolo:** 593585/18.

**Decisões:** Acórdão nº 1603/19-TP e Acórdão nº 541/2020-TP

**Sessões:** Sessões Ordinárias do Tribunal Pleno nº 19 de 12/06/2019 e nº 6 de 04/03/2020.

**Publicação:** DETC nº 2084 de 24/06/2019 e DETC nº 2256 de 11/03/2020.

À luz das normas constitucionais e legais de regência e dos enunciados vinculantes fixados no Prejulgado nº 28, não resta dúvida acerca da **ILEGALIDADE** da Portaria nº 31/2015.

Consoante bem destacou o **Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná**, por ocasião do recente **juízo de mérito do Mandado de Segurança nº 0038468-80.2021.8.16.0000**, impetrado pela autarquia previdenciária contra o teor do Acórdão nº 1331/21-STP, proferido na Representação nº 331782/21, dessa Corte, **o agir dos gestores previdenciários com base na compreensão isolada da Corte Paulista se deu em contrariedade a expressivo entendimento da jurisprudência pátria**, incluindo-se o Sodalício Paranaense, bem como entendimentos do TJ/RJ, TJ/MG, TJ/MS dentre outros, todos afastando a incidência das regras de transição previstas nas Emendas Constitucionais nº 41/2003, nº 47/2007 e nº 70/2012 àqueles que ao tempo da edição da primeira

---

mantinham vínculos não efetivos com a administração, como é o caso dos **empregados públicos**.

Destaca o duto Acórdão, proferido à unanimidade pelo Órgão Especial do TJ/PR, no MS 0038468-80.2021.8.16.0000:

16. Em **quarto lugar**, a **correta exegese do artigo 6º da EC nº 41/03** — e, por igual, dos respectivos dispositivos das Emendas subsequentes — é no sentido de que garantiu as regras de transição somente àqueles que, à época, já possuíam com a Administração, pois somente eles eram detentores vínculo efetivo da expectativa de direito de se aposentarem pelo regime então vigente. Aqueles que, por ocasião da emenda, contavam com vínculo não efetivo, a exemplo dos empregados públicos, não fizeram parte do campo de incidência da norma, já que vinculados a regime previdenciário diverso.

17. Deveras, a **posterior modificação da natureza do vínculo com a Administração Pública** não os posiciona *“retroativamente”* na hipótese de incidência da norma transitória, já que não eram, à época, seus destinatários. Denota-se que **o raciocínio delineado pela impetrante abre as portas para a perpetuação indevida de regime extinto pela Emenda Constitucional nº 41/03**, criando — a partir de interpretação ampliativa da expressão *“ingresso no serviço público”* — mecanismo que permite a aposentação, pelo regime anterior, de servidores não abarcados pelas regras de transição.

18. Convém transcrever, no ponto, a 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.”*

19. Em **quinto lugar**, em que pese a compreensão isolada da Corte Paulista, a jurisprudência pátria, aí incluído este Sodalício, tem entendido que as regras transitórias em questão exigem o até a data ingresso em cargo efetivo limite fixada nas respectivas Emendas Constitucionais. (...)

(...)

20. Nesse rumo, compreende-se serem irretorquíveis as conclusões alcançadas pelo TCE/PR no Prejulgado nº 28, razão pela qual, **não há em favor da impetrante direito de franquear a seus segurados inativações em descompasso com as premissas ali estabelecidas.**

## DISPOSITIVO

**Assim sendo**, julga-se improcedente o pedido inicial e denega-se a segurança pleiteada, por ausência de direito líquido e certo. Por fim, condena-se o impetrante ao pagamento das custas processuais. Sem honorários advocatícios(Súmulas nº 105/STJ e 512/STF).

Posto isso, **acordam os integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, denegar a ordem.**

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

---

O julgamento foi presidido pelo (a) Desembargador José Laurindo De Souza Netto, sem voto, e dele participaram Desembargador Lauro Laertes De Oliveira (relator), Desembargador Paulo Roberto Vasconcelos, Desembargador Arquelau Araújo Ribas, Desembargador Antônio Renato Strapasson, Desembargadora Vilma Régia Ramos De Rezende, Desembargador Mário Helton Jorge, Desembargador Luiz Osório Moraes Panza, Desembargadora Lenice Bodstein, Desembargadora Astrid Maranhão De Carvalho Ruthes, Desembargador Luiz Cezar Nicolau, Desembargador Clayton De Albuquerque Maranhão, Desembargador Fábio Haick Dalla Vecchia, Desembargadora Ana Lúcia Lourenço, Desembargador Fernando Ferreira De Moraes, Desembargador Ramon De Medeiros Nogueira, Desembargador José Augusto Gomes Aniceto, Desembargador Carvílio Da Silveira Filho, Desembargador Robson Marques Cury, Desembargadora Maria José De Toledo Marcondes Teixeira, Desembargador Jorge Wagih Massad, Desembargadora Sonia Regina De Castro e Desembargador Rogério Luís Nielsen Kanayama.

Curitiba, 11 de fevereiro de 2022.

Lauro Laertes de Oliveira

Relator

- Recurso: 0038468-80.2021.8.16.0000 - Ref. mov. 59.1 - Assinado digitalmente por Lauro Laertes de Oliveira:345714/02/2022: JUNTADA DE ACÓRDÃO. Arq: Acórdão (Desembargador Lauro Laertes de Oliveira - Órgão Especial)

Remarque-se, de outra parte, já ter o Supremo Tribunal Federal assentando que, em matéria **previdenciária**, a lei de regência é a vigente ao tempo da reunião dos requisitos para a concessão do benefício (**princípio tempus regit actum**).

Neste sentido, os seguintes precedentes da Suprema Corte: **RE 278718**, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 14.06.2002; AI 625.446-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 19.9.2008; RE 548.189-AgR/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJ 26.11.2010; **MS 26.196/PR**, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 1º.2.2011; **AI 817.576-AgR**, Relator Min. Carmem Lúcia, Primeira Turma, DJe 31.3.2011; **RE 725045-AgR**, Relator Min. Carmem Lúcia, Segunda Turma, DJe 25.9.2013, dentre outros.

Em consequência, tem-se a impossibilidade de se beneficiar segurados por um sistema interpretativo híbrido que conjugue os aspectos mais favoráveis de distintas legislações e regimes (RE 278718/SP, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 14.06.2002).

Consoante já ressaltado na ADI 1695/PR, mesmo na hipótese de preencher as condições exigidas pelo art. 19 do ADCT - CF /88, o empregado contratado no regime celetista é estável no cargo para o qual fora contratado pela Administração Pública, mas não é efetivo. Por isso, **não se equipara ao servidor público efetivo no que concerne aos efeitos legais que dependam da efetividade.**

No caso específico, a Sra. Terezinha Pereira Zanolli foi contratada pelo Município de Paranaguá em 1989, sob à égide da Consolidação das Leis do Trabalho, houve **mudança para o regime estatutário apenas em 2006**, e, a partir de 01/01/2007, seus descontos previdenciários passaram a ser direcionados ao Regime Próprio Previdenciário do Município.

À vista disto, impõe-se o conhecimento da presente **REPRESENTAÇÃO**, com o **reconhecimento de NULIDADE ABSOLUTA** do **Despacho de Homologação de Benefício nº 33/2017-COFAP/GP**, na parte em que concedeu registro à Portaria nº 31/2015.

#### **IV. DOS PEDIDOS**

Considerando que **ao tempo da edição da EC nº 41/2003 a segurada Terezinha Pereira Zanolli era inequivocamente titular de EMPREGO PÚBLICO regido pelo regime celetista**, e não ocupava cargo efetivo, seja por **ausência de prévia submissão à concurso público**, seja pela **existência de vínculo CLT até o advento da Lei Complementar Municipal nº 46/2006**, o que torna **ILEGAL** a concessão do benefício pela regra de transição indicada na Portaria nº 31/2015.

Considerando que o titular de **emprego público** ao tempo da edição das Emendas Constitucionais nº 41/2003 e nº 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.

Considerando que a regra geral para o cálculo dos proventos, quando cumpridos os requisitos legais para inativação pelo RPPS, deve observar o § 3º, do artigo 40, da Constituição Federal, o artigo 1º da Lei Federal nº 10.887/2004, o artigo 16 da Lei Complementar Municipal e o artigo 32 do Regulamento da Paranaguá Previdência, fixado pelo Decreto nº 1730/2007, mediante a consideração da média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

Considerando que, consoante referido no recente Acórdão nº 798/21-S2C, proferido nos autos nº 517455/18, **o pagamento de benefício previdenciário em valores acima dos legalmente devidos está a causar reiterado e expressivo prejuízo ao Fundo de Previdência de Paranaguá e ao erário municipal, vez que o Tesouro responde pelos valores necessários ao cumprimento das obrigações previdenciárias**, nos termos dos artigos 75 e 76 da Lei Complementar Municipal nº 53/2006.

Considerando que a violação das citadas normas legais de regência (art. 1º da Lei Federal nº 10.887/2004, art. 16 da LCM nº 53/2006 e art. 32 do Decreto Municipal nº 1.703/2007), assim como o **pagamento a maior de benefício previdenciário, além de violar o princípio da legalidade a que se refere o artigo 37 da Constituição Federal, também caracteriza o cometimento de ato de improbidade administrativa** (artigos 10 e 11 da Lei Federal nº 8429/92).

Considerando o entendimento fixado no **Acórdão 2707/14-S1C**, proferido nos autos de inativação nº 201080/10 de Relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, onde consignando que **quando se verificar ocorrência de pagamento de benefício previdenciário a maior esta Corte tem o dever de “sustar os pagamentos de**

---

*benefícios de inativação e determinar a imediata recomposição dos valores indevidamente pagos por quem de direito”.*

Considerando o teor dos enunciados vinculantes fixados no Prejulgado nº 28, objeto do Acórdão nº 541/20-STP, especialmente aquele estabelecido no item ‘d’.

Considerando que já decorrido o prazo, e respectivas prorrogações, consignado no Acórdão nº 1331/2021, do Tribunal Pleno, proferido na Representação nº 331782/21, para que a autarquia Paranaguá Previdência revise o cálculo de todas as aposentadorias e pensões concedidas em desacordo com a regra constitucional e legislação de regência, adequando-se o valor dos proventos ao preconizado no art. 16 da Lei Complementar Municipal nº 53/2006.

Considerando o disposto no **§ 12, do art. 40 da Constituição Federal**, que impõe ao RPPS observar os **mesmos requisitos e critérios do RGPS**, o que atrai para o RPPS a **necessidade de observar os artigos 103 e 103-A da Lei Federal nº 8.213/1991**, onde fixado o prazo decenal para revisão de benefícios, **dispositivos esses cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de Repercussão Geral**, quando apreciado o **RE 626.489** (Tema nº 313).

Considerando que os atos que afrontam a Constituição Federal não se convalidam pelo decurso do tempo, conforme entendimentos firmados pelo STF (MS 28279/DF, [RE 817338](#), com Repercussão Geral – Tema [839](#)), pelo STJ ([REsp 1799759/ES](#), [MS 20033/DF](#), [RMS 51398/MG](#), [REsp 1647347/RO](#); [AgInt no REsp 1538992/ES](#), [RMS 56774/PA](#)) e por essa Corte (Acórdão nº 2855/21-S1C).

Considerando o **direito de autotutela** reconhecido à Administração Pública, e por extensão às Cortes de Contas, de **anular atos eivados de vícios** (Súmula nº 473/STF), o que **enseja o necessário reconhecimento da nulidade do Despacho de Homologação de Benefício nº 33/2017-COFAP/GP**, ao determinar o registro do ato de inativação objeto da Portaria nº 40/2015, expedida em manifesta violação ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal (por inobservância ao princípio da legalidade), ao artigo 40, *caput*, da Constituição Federal (consoante redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/1998), ao artigo 40, §

3º, da Constituição Federal (consoante redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003), e ao art. 6º da EC nº 41/2003, assim como em flagrante violação aos preceitos do art. 1º, inciso V, da Lei Federal nº 9.717/1998, ao art. 1º da Lei nº 10.887/2004. art. 16 da Lei Complementar Municipal nº 53/2006, e ao art. 32 do Regulamento aprovado pelo Decreto Municipal nº 1730/2007.

E, por fim, considerando as atribuições contidas no artigo 149, incisos I e IV da LOTCE/PR, bem como a necessidade de se preservar a autoridade das decisões emanadas dessa Corte, em especial do entendimento fixado no Prejulgado nº 28.

Este representante do Ministério Público de Contas, respeitosamente, **REQUER** a Vossa Excelência:

**1.** Seja conhecida a presente Representação, determinando-se a **citação**:

**1.1.** Da autarquia **PARANAGUÁ PREVIDÊNCIA**, inscrita no CNPJ 08.542.807/0001-68, com sede em Paranaguá, na Avenida Gabriel de Lara, 989, bairro Leblon, CEP 83203-742, representada por sua Diretora-Presidente **Adriana Maia Albini**; e,

**1.2.** Da **segurada Terezinha Pereira Zanoli**, brasileira, aposentada, inscrita no CPF nº 538.206.497-00.

**2.** Com fundamento no artigo 53 da Lei Complementar nº 113/2005 e no art. 374 do Regimento Interno, seja **CAUTELARMENTE** declarada a **nulidade absoluta** do **Despacho de Homologação de Benefício nº 33/2017-COFAP/GP**, na parte em determinou o registro da Portaria nº 31/2015, vez que tais atos **violam as disposições do art. 6º da EC nº 41/2003**, do **art. 1º da Lei Federal nº 10.887/2004**, do **art. 16 da LCM nº 53/2006**, e do art. 32 do Regulamento aprovado pelo Decreto Municipal nº 1730/2007, **suspendendo-se os efeitos do registro do ato de inativação e determinando-se a reabertura da instrução dos autos nº 484405/17**.

**3.** Também com fundamento no mesmo artigo 53 da Lei Orgânica dessa Corte, e observado o parágrafo 7º, do artigo 299-A e o art. 400, do Regimento Interno, a

---

**concessão de MEDIDA CAUTELAR**, para o fim de se **determinar** que a Paranaguá Previdência, **no prazo improrrogável de 15 dias, instaure o devido processo administrativo de revisão de proventos**, com a respectiva citação da segurada Terezinha Pereira Zanolli, em cujo expediente deverá a autarquia municipal verificar: **(a)** o implemento da condições de aposentadoria voluntária fixadas na Lei Complementar Municipal nº 53/2006; **(b)** se presente os requisitos para a inativação, que proceda ao recálculo do benefício previdenciário, com a observância ao **artigo 16 da LCM nº 53/2006 e ao art. 32 do Decreto nº 1.703/2007, editando-se novo ato de concessão de benefício com correção de valores e fundamento legal, de modo a se tornar compatível com a regra previdenciária de regência;** e/ou **(c) faculte à segurada retornar à atividade**, percebendo a remuneração do cargo, e o abono permanência, se presente os requisitos para tal, ocasião em que deverá ser anulado o benefício e comunicado o fato à Secretaria Municipal de Administração para as devidas providências relativas ao efetivo retorno da segurada às suas atividades laborais; medidas essas que também deverão ser informadas nos autos nº 484405/17.

4. Em observância ao preconizado no art. 75 da LC nº 113/2005, seja determinada a cientificação da segurada Terezinha Pereira Zanolli da decisão cautelar, a fim de que, no prazo de dez dias, apresente o recurso pertinente se assim o quiser, assim como lhe seja dada ciência da possibilidade de exercer o direito de **OPTAR pelo retorno à atividade**, percebendo o **salário do cargo correspondente** acrescido do abono de permanência, se preenchidos os requisitos para tanto, mediante manifestação de vontade a ser formalizada e apresentada perante a autarquia municipal de previdência.

5. Que seja fixado o prazo de 30 dias para que a autarquia previdenciária comprove a efetiva **instauração do devido processo administrativo de revisão de proventos**, bem como apresente os cálculos relativos à alteração do benefício, com a juntada das fichas financeiras correspondentes, sob pena de suspensão do pagamento

dos proventos irregulares e oportuna responsabilização da gestora da Entidade Previdenciária.

6. Propugna-se, ainda, que seja determinada a prioridade na tramitação do presente expediente, em observância aos preceitos dos artigos 71 do Estatuto do Idoso e 1.048 do Código de Processo Civil de 2015, aplicável no âmbito do TCE/PR por força do art. 52 da LCE nº 113/2005 e art. 15 da Lei Federal nº 13.105/2015.

7. Ao final, requer-se seja julgada **PROCEDENTE** a presente REPRESENTAÇÃO, para o fim de reconhecer-se a **nulidade da Portaria nº 31/2015**, e determinar-se à Paranaguá Previdência a adoção das providências necessárias à fiel observância do artigo 16, da Lei Complementar Municipal nº 53/2006, noticiando-se nos autos nº 484405/17 as medidas adotadas, sob pena da devida instauração de Tomada de Contas Extraordinária para se apurar a responsabilidade dos agentes públicos na perpetuação do ato irregular, em evidente dano ao patrimônio previdenciário municipal.

Nestes termos,  
pede deferimento.

Curitiba, 09 de março de 2022.

Assinatura Digital

**GABRIEL GUY LÉGER**

Procurador do Ministério Público de Contas