



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 253556/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: PARANAGUA PREVIDENCIA
INTERESSADO: ADRIANA MAIA ALBINI, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ,
PARANAGUA PREVIDENCIA, ROSENILDA DA SILVA MARODIN
ADVOGADO /
PROCURADOR SANDRA ROBERTA KERSTIKE ALVES
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1881/23 - Tribunal Pleno

Representação. Ato de inativação registrado por esta Corte. Alegação de ofensa ao Prejulgado nº 28. Aplicação do Tema nº 445/STF e Prejulgado nº 31. Decadência. Extinção, com resolução de mérito.

1. Trata-se de Representação proposta pelo Ministério Público de Contas, subscrita pelo ilustre Procurador Gabriel Guy Léger, objetivando o reconhecimento de nulidade absoluta do Despacho de Homologação de Benefício nº 5/2015 – DICAP/GP, relativamente ao registro da Portaria nº 036/2013, do Paranaguá Previdência, contida nos autos nº 860384/14, por meio da qual se concedeu proventos integrais a servidora Rosenilda da Silva Marodin, com fundamento no artigo 3º, da Emenda Constitucional nº 47/2005.

Preliminarmente, sustentou que o prazo decadencial para revisão de benefício previdenciário é de 10 anos, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no Recurso Extraordinário nº 626.489, com efeitos de Repercussão Geral. A despeito disso, no caso em exame, não teria transcorrido nem mesmo o prazo quinquenal a que se referem a Súmula nº 473/STF e o Tema nº 445/STF, prazo esse que seria inaplicável quando houve ofensa direta a dispositivo constitucional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Apontou o representante que ato concessivo da inativação violou o art. 40, *caput*, e §3º, da Constituição Federal; o art. 3º, da Emenda Constitucional nº 47/2005; art. 1º, inciso V, da Lei Federal nº 9.717/1998; art. 16, da Lei Complementar municipal nº 53/2006; art. 32, do Decreto Municipal nº 1730/2007; e, por via reflexa, o princípio da legalidade, insculpido no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

Contextualizou que a servidora fora contratada, em 17/02/1982, de forma precária pelo Município de Paranaguá, no regime CLT, tendo permanecido vinculada ao regime celetista até 2006.

Asseverou que a relação contratual trabalhista entre o Município de Paranaguá e a segurada seria reforçada pelo fato desta constar das demandas ajuizadas pelo Sindicato dos Servidores Municipais de Paranaguá, contra o Município, perante a Justiça do Trabalho.

Asseverou que diante no inexorável vínculo celetista da segurada até a “transformação” do emprego em cargo, levada a efeito pela Lei Complementar municipal nº 46, de 11 de maio de 2006, a servidora não faria jus à aposentadoria com fundamento no art. 3º, da Emenda Constitucional nº 47/2005, conforme decidido no Prejulgado nº 28, desta Corte, uma vez que até a data limite prevista na citada EC, 16/12/1198, a inativada não era detentora de cargo efetivo.

Em conclusão, afirmou que ao tempo da edição da EC nº 47/2005 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 tornaria ilegal a concessão do benefício em exame pela regra de transição indicada na Portaria nº 036/2013.

Diante disso, requereu, com fulcro no art. 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 5/2015-DICAP/GP (peça 9), na parte em que determina o registro da Portaria nº 036/2013, da Paranaguá Previdência, vez que tal portaria viola as disposições do art. 3º da EC nº 47/2005, do art. 1º da Lei Federal nº 10.887/2004, do art. 16 da LCM nº 53/2006, e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do art. 32 do Regulamento aprovado pelo Decreto Municipal nº 1730/2007, suspendendo-se os efeitos do registro e determinando-se a reabertura da instrução dos autos nº 860384/14.

Pugnou, também, com fulcro no mesmo dispositivo da Lei Orgânica, e observado o §7º do art. 299-A e o art. 400, do Regimento Interno, a concessão de medida cautelar, para o fim de se determinar que a entidade previdenciária no prazo improrrogável de 15 dias, instaure o devido processo administrativo de revisão de proventos, com a respectiva citação da segurada Rosenilda da Silva Marodin, 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 860384/14.

Requeru, ainda, (i) em observância ao preconizado no art. 75 da LC nº 113/2005, seja determinada a cientificação da segurada Rosenilda da Silva Marodin 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; (ii) 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

proventos irregulares e oportuna responsabilização da gestora da Entidade Previdenciária; (iii) 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.

No mérito, pugnou pela procedência da Representação, para o fim de reconhecer-se a nulidade da Portaria nº 036/2013, 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 378460/17, 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.

Preliminarmente à apreciação do pedido de medida cautelar e do recebimento do feito, por meio do Despacho nº 510/22 (peça 12), foi determinada a intimação da entidade previdenciária e da segurada, Sra. Rosenilda da Silva Marodin, para que se manifestassem acerca das alegações contidas na inicial.

Em resposta juntada na peça 19¹, a Paranaguá Previdência informou que *“está revisando o cálculo de todas as aposentadorias e pensões, mas algumas têm mais de cinco anos, sendo, portanto, necessário franquear o contraditório e a ampla defesa, como tem decidido reiteradamente o STF, nada obstante entenda, ora que os atos de concessões de aposentadoria e pensões são atos complexos, ora entendendo que são atos compostos, além do que está manietada, como no caso em voga, pelo registro perante a esse Egrégio Tribunal, pois do contrário, como dito em linhas transatas, ‘se permitido fosse, [a inovação] não se caracterizaria o ato e a vontade do órgão controlado tornaria absolutamente ineficaz a vontade do controlador”*.

¹ Replicada na peça 21.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na petição de peça 24², a servidora inativa, por intermédio de procurador constituído, inicialmente, destacou a possibilidade de dano reverso que a medida poderia acarretar à sua subsistência.

Argumentou que a Emenda Constitucional nº 47/05 não teria feito distinção quanto aos regimes de contratação do servidor público para fins de aplicação da regra transitória, devendo, portanto, ser considerado o ingresso no serviço público e não no regime estatutário.

Sustentou que a interpretação dada pelo Prejulgado nº 28, além de violar o art. 24, da LINDB, altera e restringe o alcance da norma contida na citada emenda constitucional, revelando-se, portanto “abusiva, arbitrária, inconstitucional e ilegal”.

Por meio do Despacho nº 642/22 (peça 28), o pedido de medida cautelar foi indeferido, em virtude da ausência do perigo de dano, somado ao risco de dano reverso que a concessão da medida poderia acarretar. Ainda, foi determinada a citação da Paranaguá Previdência, na pessoa de sua atual gestora, Sra. Adriana Maia Albin, bem como da segurada, Sra. Rosenilda da Silva Marodin, para que, querendo, complementassem as razões apresentadas.

Na sequência, o Ministério Público de Contas, por ocasião da ciência da decisão interlocutória proferida, acrescentou a pertinência do à servidora inativa e sua procuradora quanto à possibilidade de desconto dos valores recebidos indevidamente, nos termos do Tema Repetitivo nº 979/STJ³ e do recente Tema de Repercussão Geral nº 1157, em que o Supremo Tribunal Federal reafirmou a tese de que a ausência de regular concurso público implica na nulidade da conversão do vínculo de emprego CLT em cargo estatutário.

A Paranaguá Previdência, por meio da petição de peça 38, asseverou que está adequando as inativações concedidas a servidores públicos do

² Replicada na peça 26.

³ Com relação aos pagamentos indevidos aos segurados decorrentes de erro administrativo (material ou operacional), não embasado em interpretação errônea ou equivocada da lei pela Administração, são repetíveis, sendo legítimo o desconto no percentual de até 30% (trinta por cento) de valor do benefício pago ao segurado/beneficiário, ressalvada a hipótese em que o segurado, diante do caso concreto, comprova sua boa-fé objetiva, sobretudo com demonstração de que não lhe era possível constatar o pagamento indevido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Município de Paranaguá, em desconformidade com o Prejulgado nº 28 TCE/PR, tendo em vista a determinação cautelar proferida no Processo nº 331782/21.

A segurada, por sua vez, deixou transcorrer o prazo sem apresentar manifestação.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 6081/22, manifestou-se pela improcedência da Representação, pelos seguintes fundamentos, em síntese: a) a apreciação da legalidade, para fins de registro, do ato de inativação da servidora, por parte desta Corte, b) o transcurso do quinquênio previsto na Tese n. 445-STF, c) os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da boa-fé dos servidores, d) o instituto do ato jurídico perfeito, e) a inexistência do Prejulgado n. 28-TCE/PR quando da concessão da inativação da servidora, f) o disposto no art. 24 da LINDB, g) a inaplicabilidade das Súmulas n. 346 e 473 do C. STF ao caso em apreço, e h) a suspensão da execução da medida cautelar concedida no Prot. n. 33178-2/21 em relação aos atos de benefício protocolados nesta Corte há mais de 5 anos, haja ou não decisão definitiva.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 38/23, opinou pela procedência da Representação, reiterando os argumentos contidos na inicial.

É o relatório.

2. A presente Representação deve ser **extinta, com resolução de mérito**, em virtude do reconhecimento da decadência, nos termos do Tema nº 445, do Supremo Tribunal Federal, e do Prejulgado nº 31, desta Corte.

O Tema nº 445, do Supremo Tribunal Federal, deu origem à seguinte tese:

Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada de processo à respectiva Corte de Contas.

Com intuito de uniformizar o entendimento sobre o tema, o Tribunal Pleno aprovou, em incidente de Prejulgado, os seguintes enunciados:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I - O Tema 445 é aplicável no âmbito desta Corte de Contas a todos os processos de atos de pessoal sujeitos à registro – admissão, aposentadoria, reserva, reforma, pensão, revisão de proventos e revisão de pensão;

II - O Tema 445 é válido para os atos iniciais ou complementares;

III - O prazo é decadencial de 05 (cinco) anos, não sujeito a interrupções e/ou suspensões, contado da protocolização do feito neste Tribunal;

IV - A aplicação da tese é imediata (operando efeitos ex tunc), atingindo todos os processos em trâmite e sobrestados;

V - A contagem do prazo nos atos de admissão inicia-se com a protocolização da Fase 04 da respectiva prestação de contas;

VI - Os atos retificadores (para correções de qualquer natureza) não interrompem o prazo decadencial, logo, o prazo não se reinicia com a juntada de ato retificador;

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

VIII - O sobrestamento, por qualquer motivo, inclusive a interposição de ação judicial, não interrompe tampouco suspende o prazo decadencial. **(destacamos)**

Extrai-se, portanto, o prazo decadencial de 5 (cinco) anos, a contar da data da protocolização do expediente para que esta Corte aprecie a legalidade, para fins de registro (art. 71, III, CF⁴), dos atos sujeitos a registro.

Com efeito, a Portaria nº 036/2013, de 04/06/2013, concessiva da inativação à servidora, cujo registro se pretende desconstituir com a presente Representação, foi autuada neste Tribunal em **29/09/2014**.

Portanto, já decorreu o prazo decadencial de 5 (cinco) anos de que trata o Tema nº 445 e o Prejulgado nº 31, não sendo possível esta Corte determinar eventual retificação do ato, ainda que em aparente desacordo com o Prejulgado nº 28.

⁴ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

(...)

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. Em face do exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal Pleno julgue **extinta, com resolução de mérito**, a presente Representação, em virtude do reconhecimento da decadência.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento, nos moldes do art. 168, VII, do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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

I - Julgar **extinta, com resolução de mérito**, a presente Representação, em virtude do reconhecimento da decadência.

II - após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento, nos moldes do art. 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 a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

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

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente