



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 253580/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: PARANAGUA PREVIDENCIA
INTERESSADO: ADRIANA MAIA ALBINI, DICIONELIA JOSEFA MOSCARDI GULIS, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, PARANAGUA PREVIDENCIA
ADVOGADO / PROCURADOR: ANANDA PINHEIRO, ANTONIO PINHEIRO NETO, MARCEL XAVIER PEDRO
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1883/23 - Tribunal Pleno

Representação. Ato de inativação já registrado por esta Corte. Alegação de violação ao Prejulgado nº 28. Incidência do Tema nº 445/STF e do Prejulgado nº 31. Decadência. Ato retificado pela autarquia previdenciária. Inobservância do prazo decadencial. Extinção do feito, com resolução do mérito e determinação de revogação do ato revisional.

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 39/2017-COFAP/GP, no que tange ao registro da Portaria nº 137/2017, do Paranaguá Previdência, contida nos autos nº 486750/17, por meio da qual se concedeu proventos integrais à servidora Dicionelia Josefa Moscardi, no cargo de professor, com fundamento no artigo 6º, da Emenda Constitucional nº 41/2003.

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. 6º, da Emenda Constitucional nº 41/2003; 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 10/03/1995, de forma precária pelo Município de Paranaguá, no regime CLT, sem prévio concurso público, permanecendo vinculada a esse regime até 2006, quando sobreveio a Lei Municipal nº 46/2006, transformando os empregados públicos em titulares de cargos estatutário.

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. 6º, da Emenda Constitucional nº 41/2003, conforme decidido no Prejulgado nº 28, desta Corte, uma vez que ao tempo da edição da citada EC, a inativada não era detentora de cargo efetivo.

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 39/2017-COFAP/GP, que determinou o registro da Portaria nº 137/2017, 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 486750/17.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 Dicionelia Josefa Moscardi, 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 486750/17.

Requeru, ainda, (i) em observância ao preconizado no art. 75 da LC nº 113/2005, seja determinada a cientificação da segurada Dicionelia Josefa Moscardi 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 proventos irregulares e oportuna responsabilização da gestora da Entidade Previdenciária, e; (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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No mérito, pugnou pela procedência da Representação, para o fim de reconhecer-se a nulidade da Portaria nº 137/2017, 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 486750/17 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 513/22 (peça 15), foi determinada a intimação da entidade previdenciária e da segurada, Sra. Dicionelia Josefa Moscardi, para que se manifestassem acerca das alegações contidas na inicial.

Em resposta juntada na peça 19, 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”*.

A interessada, Sra. Dicionelia Josefa Moscardi, em petição acostada na peça 23¹, esclareceu que seu ingresso no cargo de professora foi precedido de concursos de provas e títulos, no qual foi aprovada em primeiro lugar geral para a vaga de professor de língua inglesa, o que desconstituiria a alegação contida na inicial no sentido de que teria sido contratada de forma precária, sem a realização de concurso público.

¹ Acompanhada dos documentos juntados nas peças 24 a 34.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acrescentou que, nada obstante a entidade previdenciária tenha afirmado não ter localizado o registro da admissão perante este Tribunal, possui tal documentação, juntando-a com a manifestação apresentada.

Argumentou que no ano de 2007 foi inscrita automaticamente no Regime Próprio de Previdência Social, o que somente era possível aos servidores efetivos da administração direta.

Asseverou que sua condição de servidora estatutária é reforçada pelas alterações e progressões constantes de sua ficha funcional, todas embasadas no Estatuto do Magistério do Município de Paranaguá (Lei nº 1.064/75).

Relativamente ao pleito cautelar, sustentou que os documentos anexos à sua manifestação comprovariam que sua admissão se deu por meio de concurso público, sendo, portanto, servidora efetiva do Município de Paranaguá, desconstituindo, portanto, as alegações contidas na inicial, de modo que estaria caracterizado o requisito da probabilidade do direito.

Outrossim, não estaria comprovado o perigo de dano, inexistindo qualquer alegação no sentido de que haveria risco de difícil ou incerta reparação, pois, *“além de o ato concessivo ter sido aprovado por esta Corte de Contas, o benefício continua sendo devido até decisão em contrário”*. Saliou o grande lapso temporal de 7 (sete) anos, desde a concessão do benefício, para a proposição da presente Representação, o que reforçaria a inexistência dos fundamentos para a concessão do pedido de medida cautelar.

Arguiu, ainda, o prazo decadencial de 5 (cinco) anos, nos termos do Tema 445/STF, para o Tribunal de Contas apreciar a legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, refutando a argumentação da prefacial de que o prazo seria de 10 (dez) anos, uma vez que este diria respeito ao prazo decadencial para revisões de benefícios por iniciativa da própria entidade previdenciária e/ou dos beneficiários/dependentes.

Por fim, destacou que também já houve o transcurso do prazo de 2 (dois) anos para rescisão da decisão que determinou o registro da inativação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por meio do Despacho nº 665/22 (peça 35), 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. Dicionelia Josefa Moscardi, para que, querendo, complementassem as razões apresentadas.

Ato contínuo, o Ministério Público de Contas, por ocasião da ciência da decisão interlocutória proferida, acrescentou a pertinência do alerta à servidora inativa e seu procurador quanto à possibilidade de desconto dos valores recebidos indevidamente, nos termos do Tema Repetitivo nº 979/STJ² 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 Sra. Dicionelia Josefa Moscardi Gulis, em petição de peça 43, preliminarmente, aduziu que as Cortes de Contas possuem o prazo decadencial de 5 anos, a contar da chegada do processo no tribunal, para o registro dos atos concessivos de aposentadoria, conforme Tese 445/STF. Assim, como tal processo foi protocolado em 03/07/2017, esta Corte teria até 03/07/2022 para homologação do ato, de modo que a “pretensão deduzida na exordial está fulminada pela decadência”. Acrescentou que o protocolo da presente Representação não teria o condão de suspender ou interromper o aludido prazo decadencial.

Argumentou, ainda, que a decisão desta Corte que determinou o registro do ato concessivo transitou em julgado há mais de 4 (quatro) anos, portanto, em prazo superior ao previsto no Regimento Interno deste Tribunal para proposição de pedido de rescisão.

No mérito, sustentou que foi aprovada em concurso público, classificando-se em primeiro lugar, quando de seu ingresso no Município de Paranaguá, certame esse julgado legal por esta Corte, submetendo-se ao regime

² 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

jurídico estatutário. Afirmou que foi inscrita no RPPS local a partir de janeiro de 2007 por se tratar de servidora pública efetiva, de modo que tem direito a se aposentar por regra transitória de aposentadoria.

A Paranaguá Previdência, por meio da petição de peça 35, asseverou que está adequando as inativações concedidas a servidores públicos do 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 Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 4213/22, 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.

Na sequência, a servidora interessada apresentou petição, juntada na peça 55, na qual informou que o Paranaguá Previdência promoveu a retificação de seus proventos, atendendo, em tese, à decisão cautelar emitida na Representação nº 331782/21, emitindo a Portaria nº 315/2022, com alteração do fundamento legal e forma de cálculo do benefício, adequando o benefício ao que restou decidido no Prejulgado nº 28, deste Tribunal.

Sustentou que a ordem geral emanada naquela Representação não poderia se sobrepôr à decisão específica proferida nos presentes, que negou o pedido acautelatório de revisão dos proventos formulado pelo Representante.

Ato contínuo, a Paranaguá Previdência manifestou-se na peça 59, comunicando que promoveu a revisão da aposentadoria da Sra. Dicionélia Josefa Moscardi Gulis, sob o fundamento de que considerando a data de protocolo da inativação nesta Corte (03/07/2017), a decisão suspensiva do Acórdão nº 2288/21



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

não se aplicaria ao presente caso. Informou, ainda, que “a beneficiária exerceu o seu direito ao contraditório, de forma administrativa junto a esta Autarquia, processo em tramitação, e também na esfera judicial, através dos Autos nº 0008996-98.2022.8.16.0129, no qual foi negada a medida liminar”.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 183/23, 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:

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

VIII - O sobrestamento, por qualquer motivo, inclusive a interposição de ação judicial, não interrompe tampouco suspende o prazo decadencial. **(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, CF³), dos atos sujeitos a registro.

Com efeito, a Portaria nº 016/2015, de 05/05/2015, concessiva da inativação à servidora, cujo registro se pretende desconstituir com a presente Representação, foi autuada neste Tribunal em **03/07/2017**.

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 a revisão do ato, ainda que em aparente desacordo com o Prejulgado nº 28.

Veja-se, inclusive, que ao tempo que a autarquia promoveu a retificação dos proventos, levada a efeito pela Portaria 315/2022, datada de 26/10/2022, já havia decorrido o mencionado prazo decadencial, razão pela qual o ato retificador deve ser revogado pela Paranaguá Previdência, restabelecendo os efeitos da Portaria nº 016/2015.

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, **determinando-se** à Paranaguá Previdência que, no prazo de 15 (quinze) dias, promova a revogação da Portaria nº 315/2002, que retificou os proventos da servidora Dicionélia Joseda Moscardi.

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.

³ 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

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, **determinando-se** à Paranaguá Previdência que, no prazo de 15 (quinze) dias, promova a revogação da Portaria nº 315/2002, que retificou os proventos da servidora Dicionélia Joseda Moscardi;

II- após o trânsito em julgado, remeta-se 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