



INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA

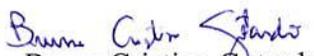
PENSÕES E APOSENTADORIAS DOS SERVIDORES DE ARAPONGAS



ÓRGÃO INTEGRANTE DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARAPONGAS

ATA DA SEGUNDA REUNIÃO CONJUNTA EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA - CMP E CONSELHO FISCAL – CF. I – DATA, HORA, LOCAL: No oitavo dia do mês de novembro do ano dois mil e dezenove (08/11/2019) às 13h30min na Sala de Reuniões do Gabinete do Prefeito – No Paço Municipal. **II – PRESENCAS:** **CMP - (04)** Aline Cristina Toso, Bruna Cristina Gotardo, Juarez Pereira Vieira, Leandro Gonçalves de Oliveira, **CF – (02)** Lúcia Helena Gomes Golon e Marcos Cesar Cosso. **III – AUTORIDADES:** Maria do Carmo Paiano Nihei – Presidente do IPPASA, Dr. Rafael Felipe Cita – Procurador do Município, Henrique Garcia Filetti – Controlador do Município, Valdecir Antonio Scarcelli – Secretário de Administração. **V – CONVIDADOS:** Dra. Elizabeth Ruiz – Assessora Técnica e Jurídica do IPPASA e membros do Comitê de Investimentos. **V - ORDEM DO DIA:** Transposição de Regime Jurídico Celetista para Estatutário e Regime Previdenciário do Regime Geral de Previdência Social - RGPS para o Regime Próprio de Previdência Social. **VI - DELIBERAÇÕES:** A Presidente do Instituto Maria do Carmo Paiano Nihei, agradeceu a presença de todos, explicando a necessidade da reunião para que fosse colocado aos Conselhos e ao Comitê de Investimentos, o projeto de Transposição de Regime, e passou a palavra ao procurador do município Dr. Rafael Felipe Cita, que explicou a motivação do município em fazer a transposição e como essa será, embasada com toda a legislação correspondente, anexando a esta ata Acórdão nº 3219/17 – Tribunal Pleno, Acórdão nº. 1468/19 – Tribunal Pleno e Acórdão nº. 861/14 – Tribunal Pleno, todos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, explicou que para a transposição não é necessária a anuência do IPPASA, mas para que seja feita com toda a transparência, solicitou a participação deste. Solicitou ainda Estudo Atuarial, realizado em 16.09.2019, pela Empresa Actuarial. Esclareceu que todas orientações legais foram acatadas, salientando inclusive que para o Município será benéfica, tendo em vista a economia com os custos dos empregados públicos. Para o IPPASA não acontecerá prejuízo financeiro, tendo em vista o aumento da alíquota de contribuição patronal, de acordo com o Estudo Atuarial. Gerou dúvida o cumprimento do estágio probatório, para fins previdenciários, tendo em vista o tempo utilizado para o cumprimento do mesmo, mas foram sanadas em razão do resultado do Cálculo Atuarial e da Lei que será feita e onde constará todo o detalhamento da transposição, a Diretora Presidente do IPPASA, Maria do Carmo Paiano Nihei, ressaltou que não houve dúvida nenhuma quanto à transposição, somente a mencionada. Em relação aos aspectos previdenciários, o transposto cumprirá todo o regramento para adquirir direito. Todos os conselheiros presentes, baseados nas explanações, foram unânimes em se manifestar a favor da transposição. **VII – ENCERRAMENTO:** A presente Ata foi lida e achada em conformidade, e assinada por todos os presentes, encerrando-se às 15h20min. A palavra foi colocada à disposição, ninguém mais arguiu o uso. Foi encerrada a Segunda Reunião Extraordinária Conjunta dos Conselhos Fiscal e Previdenciário do IPPASA.


Aline Cristina Toso
Conselheira

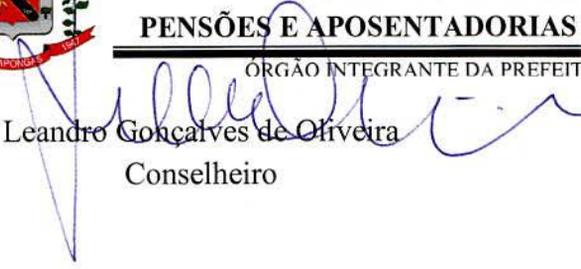

Bruna Cristina Gotardo
Conselheira



INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA
PENSÕES E APOSENTADORIAS DOS SERVIDORES DE ARAPONGAS

IPPASA

ÓRGÃO INTEGRANTE DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE ARAPONGAS


Leandro Gonçalves de Oliveira
Conselheiro


Juarez Pereira Vieira
Membro

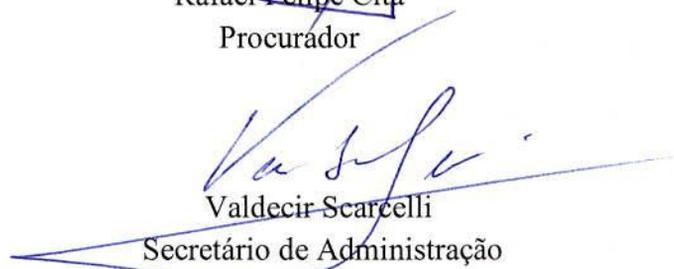

Lucia Helena Gomes Golon
Presidente do CF


Marcos Cesar Cosso
Membro


Henrique Garcia Filetti
Controlador

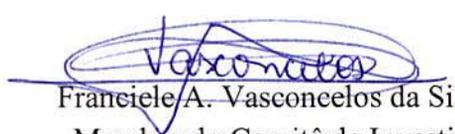

Rafael Felipe Cita
Procurador

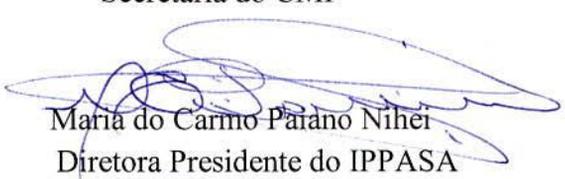

Elizabeth Ruiz
Assessora Técnica e Jurídica do
IPPASA


Valdecir Scarcelli
Secretário de Administração


Elisangela Felipone Garcia
Secretária do CF


Giuliana Manfrinatto Fernandes
Secretária do CMP


Franciele A. Vasconcelos da Silva
Membro do Comitê de Investimentos


Maria do Carmo Paraná Nihei
Diretora Presidente do IPPASA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 303080/15
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SANTANA DO ITARARÉ
INTERESSADO: JOSÉ DE JESUS ISÁC
RELATOR: CONSELHEIRO MENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 3219/17 - Tribunal Pleno

Consulta. Transposição de empregos em cargos públicos. Pela possibilidade de transformação de empregos públicos contratados para Programas Federais de Saúde da Família (PSF) em cargos públicos, desde que: (i) operada mediante lei (em sentido formal), observada a forma de ingresso por prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos adequada à natureza e complexidade do cargo, e mantida a similaridade das funções a serem exercidas e respectiva remuneração; (ii) sejam devidamente motivadas as razões de interesse público justificadoras da conversão do regime celetista ao estatutário, e disciplinado o regime de transição nas respectivas lei local. Resposta conforme consulta do Acórdão nº 2958/12 – Tribunal Pleno, protocolo nº 459460/09.

1. Trata-se de consulta formulada pelo Município de Santana do Itararé, por intermédio do Prefeito Municipal José de Jesus Izac, por meio da qual visa dirimir as seguintes dúvidas: a) Em Municípios onde inexistente o Regime Próprio de Previdência Social, há possibilidade de transformação de empregos públicos – PSF regidos pela CLT; sendo estes servidores admitidos mediante concurso público homologado e avaliados em estágio probatório; em cargos efetivos estatutários mediante Lei Municipal específica? b) Se o Município não possui Regime Próprio de Previdência haverá ônus para o RGPS?

A consulta veio instruída por parecer da assessoria jurídica local que concluiu pela licitude da transformação de empregos públicos do Programa Saúde da Família em cargos públicos vinculados ao regime estatutário, passando os empregados públicos a serem submetidos ao Estatuto dos Servidores Públicos do Município, destacando ser *“imprescindível que referidos empregados públicos tenham sido previamente selecionados através de concurso público de provas ou de provas e títulos, nos termos do artigo 37, II da Constituição da República”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Corroborando a tese apresentada, a Municipalidade juntou decisões do Supremo Tribunal Federal (ADI nº 1150/RS, Rel. Min Moreira Alves, julgado em 01/10/1997) e do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (ADI nº 2002.026778-9, de Joinville, Relator Des. Ricardo Fontes).

Por fim, entendeu que, no que tange ao regime de previdência, se o Município está vinculado ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS não haverá ônus ao sistema, uma vez que os empregados públicos já contribuem para o regime geral e permanecerão contribuindo após a transformação.

A consulta foi conhecida pelo Despacho nº 842/15 (peça nº 06), eis que presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38 e 39, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, e arts. 311 e 312 do Regimento Interno.

Em observância ao trâmite regimentalmente previsto, seguiram os autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 33/15 – peça nº 08) que informou a existência das seguintes decisões: **Prejulgado nº 17** (Acórdão nº 3302/13 - Tribunal Pleno, Processo nº 5459/13, Relator Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES) e **Acórdão nº 1792/11 - Tribunal Pleno** (Processo nº 261834/11, do Município de Pinhais, relator Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO), sendo este último no sentido da impossibilidade da transformação do emprego público em cargo público.

Encaminhados os autos para análise da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, sua manifestação inicial (Parecer nº 5409/5, peça nº 10) foi, primeiro, pela impossibilidade de enquadramento em cargo efetivo de servidores ocupantes de emprego público; segundo, que não haveria ônus já que o regime de previdência não seria alterado.

Por seu turno, o Ministério Público de Contas (Parecer nº 9098/15 - peça nº 11) respondeu negativamente quanto à consulta, destacando que o primeiro questionamento já havia sido respondido por meio do Acórdão nº 1792/11 - Tribunal Pleno, resultante de consulta com identidade de conteúdo formulada pelo Município de Pinhais, opinando pela cientificação do interessado acerca da referida decisão, restando prejudicada a segunda pergunta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na sequência, por meio do Despacho nº 1863/15 (peça nº 12) foi apontada a existência das seguintes decisões proferidas em consultas: **Acórdão nº 1850/11 - Tribunal Pleno** (Processo nº 633428/10); **Acórdão nº 2958/12 - Tribunal Pleno** (Processo nº 459460/09), sendo que nesta última decidiu-se pela possibilidade de transposição de emprego público em cargo público, desde que haja prévia edição de lei específica. Deste modo, os autos foram remetidos para reinstrução do feito.

Em nova análise, a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, por meio do Parecer nº 12.413/15 (peça nº 13) ponderou que: a) Em regra a única forma de ingresso em cargo efetivo é mediante aprovação em concurso público próprio, sendo inconstitucional, em tese, a transformação pura e simples de emprego em cargo público. Permite-se, porém, mediante edição de Lei, a alteração do emprego em cargo público, de maneira excepcional, desde que permaneça inalterada a essência da vaga tais como a função a ser exercida, os requisitos para ingresso e a remuneração do servidor; b) Se o Município não possui Fundo Próprio de Previdência Social todos servidores são vinculados ao RGPS e contribuirão para o INSS de forma que não haverá ônus já que ao Regime de Previdência não sofrerá qualquer alteração.

Por seu turno, o Ministério Público de Contas, mediante o Parecer nº 15839/15 (peça nº 14) ratificou o posicionamento anterior pela negativa do primeiro quesito, em razão do Acórdão nº 1792/2011 – Tribunal Pleno, tornando-se prejudicada a segunda resposta.

O processo, então, foi retirado de pauta, e tendo-se em conta que o objeto da consulta contempla especificamente Programa Federal Saúde da Família, por meio do Despacho nº 1728/16 (peça nº 18) foi determinado o seu retorno à instrução, a fim de que a resposta a ser encaminhada contemplasse pronunciamento acerca dos seguintes tópicos, subjacentes à questão de fundo, quais sejam:

a) em razão da transitoriedade do programa federal mencionado, quais critérios devem nortear a análise dos riscos de sua interrupção e a conveniência da conversão de emprego público em cargo público, nos termos apontados;

b) superada a questão anterior, quais razões de interesse público poderiam levar a essa mesma transposição de cargos; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) como avaliar, nessa mesma decisão, eventuais consequências trabalhistas da conversão do emprego público e transformação em cargo público em relação à rescisão do vínculo de trabalho.

Em análise conclusiva, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal emitiu o Parecer nº 900/17 (peça nº 20), no qual destacou, em síntese: a) a perenidade do Programa Saúde da Família, visto que já existe há 26 anos, sendo atualmente tratado como uma *Estratégia Saúde da Família* e, assim, como mecanismo estruturante da Política Nacional de Atenção Básica, sustentando a necessidade de o gestor ponderar os custos com o pessoal celetista e estatutário (assim como os decorrentes de eventual transformação), a flexibilidade no preenchimento ou diminuição das vagas e os impactos financeiros (e, eventualmente, atuariais, para os respectivos regimes próprios de previdência) relacionados ao fluxo de pessoal; b) Quanto ao interesse público atinente à eventual transformação, refletiu sobre a estabilidade e possível rotatividade dos funcionários nestas funções, mas destacou que uma resposta concreta demandaria uma rigorosa análise da legislação local a fim de comparar o regime estatutário com o celetista; c) Quanto às consequências trabalhistas envolvidas na conversão do emprego público, aduziu que tais questões dependeriam da transição disciplinada na respectiva lei local.

Ao final, sugeriu que o Prefeito do Município de Santana do Itararé fosse intimado para que indicasse as razões de interesse público que o fizeram aventar a possibilidade de conversão dos empregos públicos em cargos públicos, o que foi denegado pelo Despacho nº 647/17 (peça 21), uma vez que o objeto da consulta já estaria delimitado e o questionamento deveria ser tratado em tese.

Encaminhando os autos para manifestação conclusiva do Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 3360/17 (peça 23), o mesmo alterou seu posicionamento originou, diante da virada de entendimento desta Corte ocorrida no **Acórdão nº 2958/12 - Tribunal Pleno** (Processo nº 459460/09), que reconheceu a *possibilidade de transformação de empregos em cargos públicos*, desde que precedida de lei e observada a prévia aprovação em certame público, similaridade de funções e mesmo padrão remuneratório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante disso, opinou favoravelmente à consulta, sustentando as seguintes diretrizes: 1) É possível a transformação de empregos em cargos públicos, inclusive no caso das funções pertinentes à Estratégia Saúde da Família, mediante lei específica, desde que sejam mantidos o plexo de atribuições cometidas à função pública e o correspondente padrão remuneratório, assim como resguardada a forma de ingresso mediante concurso público, segundo a natureza e complexidade do cargo; 2) Inexistindo regime previdenciário próprio, a transformação não promoverá impacto no regime geral de previdência social. Em sentido contrário, havendo regime próprio, deverão ser considerados os impactos atuariais oriundos da alteração do vínculo de trabalho, bem como buscada a devida compensação financeira.

É o relatório.

2. Conforme acima relatado a dúvida da Municipalidade restringe-se à possibilidade de transformação de empregos públicos do Programa Saúde da Família em cargos efetivos estatutários mediante Lei Municipal específica e, em sendo a resposta ao questionamento positiva, se haverá ônus ao Regime Geral da Previdência Social.

Preliminarmente, é importante notar que o posicionamento inicial esta Corte de Contas sobre a questão assentou-se pela impossibilidade de transformação de emprego público para o regime estatutário pela *inexistência de autorização constitucional*, conforme se depreende da consulta respondida pelo **Acórdão nº 1792/11 - Tribunal Pleno**,¹ (processo nº 261834/11), de Relatoria do Conselheiro Artagão de Mattos Leão.

Nessa linha, em consulta formulada pelo Município de São José dos Pinhais (processo nº 633428/10) com questionamentos mais amplos, esta Corte reafirmou o posicionamento anterior pela impossibilidade da transposição de emprego em cargo público, mas manifestou-se pela possibilidade de criação de novos cargos no Plano de Cargos do Município a serem providos mediante concurso público para substituir os empregos públicos em quadro em extinção. A este

¹ *Ementa: Consulta. Transformação de emprego público em cargo público. Impossibilidade em razão do ordenamento jurídico constitucional.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

respeito, destacam-se os seguintes excertos do Acórdão nº 1850/11 – Tribunal Pleno²:

(...)

Como sabido, o regime de emprego possui as suas especificidades e desdobramentos próprios que são distintos do regime estatutário, não se permitindo a migração ou transformação de empregos em cargos públicos, mesmo que prevista esta possibilidade em legislação local, por afronta ao ordenamento jurídico constitucional.

Agora, no que diz respeito à extinção dos empregos públicos com a criação de novos cargos na carreira estatutária municipal é legalmente possível, entretanto, como bem alertado pelo douto Ministério Público de Contas o caminho mais adequado é a criação de novos cargos no Plano de Cargos do Município a serem providos através de concurso público, mantendo-se os empregos públicos em quadro em extinção, à medida da sua vacância. Ademais, esta medida minimiza impactos de natureza orçamentária e financeira ao Consulente.

Por fim, quanto ao *modus operandi*, mormente a rescisão dos contratos de trabalho é matéria que extrapola o âmbito de competência do Tribunal de Contas, não nos cabendo responder a questão.

Posteriormente, contudo, verifica-se que esta Corte de Contas alterou sua jurisprudência no julgamento de nova Consulta formulada pelo Município de Pitanga³ (processo nº 459460/09), também de Relatoria do Conselheiro Artagão de Mattos Leão, na qual, de acordo com o Acórdão nº 2958/12 – Tribunal Pleno, julgou pela possibilidade de transformação de empregos públicos, contratados especificamente para Programas Federais, em cargos públicos, “*desde que respeitada a necessidade de lei que determine a transposição e cumpridas as exigências contidas na regra geral insculpida no art. 37, inciso II da Constituição Federal (prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos; e a similaridade das funções a serem exercidas e respectiva remuneração)*”.

Em suporte a este novo posicionamento, a Corte ponderou no Acórdão paradigma que “*a transformação de empregos públicos para cargos públicos encontra pacificidade junto ao Egrégio Supremo Tribunal Federal*”, uma vez que não há direito adquirido a regime jurídico de servidor público, entendimento este

² *Ementa: Consulta. Impossibilidade de transformação de emprego público em cargo público. Possibilidade de criação de novos cargos no Plano de Cargos do Município a serem providos mediante concurso público, mantendo-se os empregos públicos em quadro em extinção, à medida de sua vacância.*

³ “1 – Existe a possibilidade de que os ocupantes de Empregos Públicos contratados através de concurso público, especificamente para Programas Federais (PSF, ACS, Saúde Bucal, etc) possam ser transformados em Cargos Efetivos, ou seja, transformando seu regime de CLT para estatutário?
(...)”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que foi corroborado pela Diretoria Jurídica e pelo Ministério Público de Contas naquele processo.

Durante a instrução do presente feito, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 3360/17 (peça 23), observou a evolução desta orientação jurisprudencial e reconheceu a *possibilidade de transformação de empregos em cargos públicos*, desde que precedida de lei e observadas as exigências constitucionais quanto ao acesso (prévia aprovação em certame público, similaridade de funções e mesmo padrão remuneratório).

Nesse sentido, verifica-se que vários entes federativos já realizaram a transposição de empregos em cargos públicos, a exemplo do Estado do Paraná através da Lei nº 10.219/1992⁴ e da União, mediante a Lei nº 8.112/1990, nestes casos com o fito de cumprirem a determinação do art. 39 da Constituição, de instituição de *regime jurídico único*, atualmente⁵ revigorado por força de medida cautelar proferida na ADI nº 2135-4.

Por outro lado, é de se anotar que o Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis que estabeleçam a *transposição automática* de celetistas para estatutários, desconsiderando o fato de terem sido ou não admitidos por concurso público. Cite-se nesse sentido o Acórdão da ADI 1150-2, assim ementado:

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade, §§ 3º e 4º do artigo 276 da Lei 10.098, de 03.02.94, do Estado do Rio Grande do Sul. - **Inconstitucionalidade da expressão "operando-se automaticamente a transposição de seus ocupantes" contida no § 2º do artigo 276, porque essa transposição automática equivale ao aproveitamento de servidores não concursados em cargos para cuja investidura a Constituição exige os concursos aludidos no artigo 37, II, de sua parte permanente e no § 1º do artigo 19 de seu ADCT.** - Quanto ao § 3º desse mesmo artigo, é de dar-se-lhe exegese conforme à Constituição, para excluir, da aplicação dele, interpretação que considere abrangidas, em seu alcance, as funções de servidores celetistas que não

⁴ Art. 70. Os atuais servidores da administração direta e das autarquias, ocupantes de empregos com regime jurídico definido pela Consolidação das Leis do Trabalho, terão seus empregos transformados em cargos públicos na data da publicação desta Lei.

§ 1º. Os ocupantes de empregos temporários não se incluem no regime desta Lei.

§ 2º. Aplicar-se-á aos servidores referidos neste artigo, a Lei Estadual nº 6.174, de 16 de novembro de 1970, de conformidade com as disposições constitucionais aplicáveis.

⁵ A exigência de regime jurídico único foi abolida com o advento da Emenda nº 19/1998, que conferiu nova redação ao dispositivo constitucional. Posteriormente, no bojo da ADI nº 2135-4, o Supremo Tribunal Federal proferiu juízo cautelar de inconstitucionalidade sobre essa reforma, mas resguardou a higidez dos atos que, editados sob a égide da Emenda, contrariam a disciplina original do texto (eficácia *ex nunc*). Em decorrência, atualmente vige a obrigatoriedade de adoção de regime jurídico único, sem que tal assertiva afete os atos dissonantes praticados antes da decisão judicial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ingressaram nelas mediante concurso a que aludem os dispositivos constitucionais acima referidos. - Por fim, no tocante ao § 4º do artigo em causa, na redação dada pela Lei estadual nº 10.248/94, também é de se lhe dar exegese conforme à Constituição, para excluir, da aplicação dele, interpretação que considere abarcados, em seu alcance, os empregos relativos a servidores celetistas que não se submeteram a concurso, nos termos do artigo 37, II, da parte permanente da Constituição ou do § 1º do artigo 19 do ADCT. Ação que se julga procedente em parte, para declarar-se inconstitucional a expressão "operando-se automaticamente a transposição de seus ocupantes" contida no artigo 276, § 2º, da Lei 10.098, de 03.02.94, do Estado do Rio Grande do Sul, bem como para **declarar que os §§ 3º e 4º desse mesmo artigo 276** (sendo que o último deles na redação que lhe foi dada pela Lei 10.248, de 30.08.94) **só são constitucionais com a interpretação que exclua da aplicação deles as funções ou os empregos relativos a servidores celetistas que não se submeteram ao concurso aludido no artigo 37, II, da parte permanente da Constituição, ou referido no § 1º do artigo 19 do seu ADCT.** (STF, Tribunal Pleno, ADI nº 1150/RS, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 17/04/1998)

Portanto, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a prévia aprovação em concurso público (art. 37, II, CF) é condição indispensável de ingresso no serviço público, sendo, portanto, inconstitucional a investidura por transposição sem a observância deste requisito. Isto é, somente será possível a alteração de regime caso os empregados públicos tenham sido regularmente admitidos mediante concurso público.

Do contrário, restará apenas a possibilidade de criação de novos cargos no Plano de Cargos do Município a serem providos mediante concurso público, mantendo-se os empregos públicos em quadro em extinção, à medida de sua vacância, nos termos da citada consulta do Município de São José dos Pinhais, respondida através do Acórdão nº 1850/11 – Tribunal Pleno.

Em segundo lugar, a manutenção da similitude das funções é essencial, pois é vedada qualquer forma de ingresso em carreira diversa do que o servidor começou por concurso, como ocorria através da extinta forma de investidura por ascensão. Nesse sentido, citem-se os seguintes precedentes do Supremo Tribunal Federal:

O ingresso em cargo isolado ou cargo inicial de certa carreira deve dar-se obrigatoriamente por concurso público à vista do que dispõe o artigo 37, II, da Constituição Federal, com a ressalva dos cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. O Supremo já proclamou, em mais de um juízo plenário, a inconstitucionalidade da ascensão funcional enquanto **forma de ingresso em carreira diversa daquela que o servidor começou por concurso**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(STF – ADIn nº 362-3/AL – Rel. Min. Francisco Rezek, Diário da Justiça, Seção I, 04/04/1997).

O critério do mérito é aferível por concurso público de provas e títulos e, no atual sistema constitucional, indispensável para o cargo ou emprego isolado ou de carreira. Para o isolado, em qualquer hipótese; para o de carreira, só se fará na classe inicial e pelo concurso de provas e títulos, não o sendo, porém, para os cargos subsequentes que nela escalonam até seu final, pois, para estes, a investidura se dará pela forma de provimento que é a promoção. **Estão banidas, pois, as formas de investidura antes admitidas – ascensão e transferência -, que são formas de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso. O preceito constitucional inserto no artigo 37, II, não permite o aproveitamento, uma vez que, nesse caso, há igualmente o ingresso em outra carreira, sem o concurso público exigido (...)** (STF – Pleno – ADIn nº 402-6/DF – Rel. Min. Moreira Alves, Diário da Justiça, Seção I, 24/05/2001).

Tanto é assim que este entendimento, inicialmente consolidado na Súmula nº 685, foi convertido na Súmula Vinculante nº 43, que é de observância obrigatória por toda Administração pública. *Verbis*:

É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

Diante disso, a transformação de um emprego em cargo público pode ser tida como legítima, desde que atendidos os requisitos constitucionais de prévia aprovação em concurso público e manutenção da similaridade de funções e mesmo padrão remuneratório.

Verticalizando a análise ao caso dos autos, em que se indaga a possibilidade de transposição do regime celetista para o regime estatutário especificamente quanto a servidores do Programa Saúde da Família, observa-se que os pareceres técnicos salientaram sua perenidade, que atualmente não é mais chamado de Programa, mas de *Estratégia Saúde da Família*, atuando como principal mecanismo de tutela e efetivação da Atenção Básica, como consta das Disposições Gerais da Política Nacional de Atenção Básica (Portaria MS nº 2.488/2011):

A Política Nacional de Atenção Básica tem na Saúde da Família sua estratégia prioritária para expansão e consolidação da atenção básica. A qualificação da Estratégia de Saúde da Família e de outras estratégias de organização da atenção básica deverão seguir as diretrizes da atenção



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

básica e do SUS configurando um processo progressivo e singular que considera e inclui as especificidades locoregionais.

Em reforço a este argumento, o Ministério Público pontuou que nem mesmo o *auxílio financeiro* prestado pela União (que poderia conferir feição de “programa”, no sentido orçamentário) desnatura essa perspectiva. A uma, porque a Lei nº 11.350/2006, dando cumprimento ao art. 198, § 5º da Constituição, positivou o piso salarial e, igualmente, o montante do auxílio aos entes federados (isto é, não se trata de decisão de governo, mas de política estatal). A duas, porque o financiamento e a transferência de verbas nas esferas do SUS, salvo melhor juízo, não conduzem ao engessamento do sistema, mas antes constituem condição de possibilidade à efetivação das políticas públicas desenhadas pelo Ministério da Saúde.

Essas reflexões servem ao propósito de assentar que as funções pertencentes à Saúde da Família podem ser consideradas como *perenes, típicas de Estado* e, como tal, não há óbices a que sejam vinculadas ao regime de trabalho estatutário.

Disto depreende-se que os critérios de conveniência e oportunidade para efetivar eventual transformação de empregos em cargos públicos estão inseridos no âmbito de *discricionariedade* do gestor, que tem a obrigação de motivar, no caso concreto, as razões de interesse público justificadoras da conversão do regime celetista a estatutário, notadamente, os custos trabalhistas e previdenciários da transposição, que dependerão da transição disciplinada na respectiva lei local.

Pelo exposto, em consonância com o Ministério Público de Contas, conclui-se que a *transposição* de emprego em cargo público é lícita, desde que, na esteira do entendimento do STF, seja operada mediante lei (em sentido formal), que mantenha o plexo de atribuições cometidas à função pública, assim como resguarde a forma de ingresso segundo a natureza e complexidade do cargo, bem como que discipline o regime de transição e respectivos encargos trabalhistas e previdenciários.

De tal modo, complementarmente a este entendimento, entende-se que o primeiro questionamento seja respondido em termos análogos ao da resposta à Consulta formulada pelo Município de Pitanga, consubstanciada através do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acórdão nº 2958/12 – Tribunal Pleno, que se constitui em precedente ao presente caso.

Finalmente, quanto ao segundo questionamento acerca da existência de ônus ao regime de previdência em razão de alteração do regime celetista ao estatutário, em congruência com os pareceres da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, observa-se que inexistindo regime previdenciário próprio, a transformação não promoverá impacto no regime geral de previdência social. Por outro lado, havendo regime próprio, deverão ser considerados os impactos atuariais oriundos da alteração do vínculo de trabalho, bem como buscada a devida compensação financeira.

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que a presente consulta seja conhecida, e, no mérito, respondida nos termos dos **Acórdão nº 2958/12 – Tribunal Pleno**, no sentido de que:

3.1. é possível a transformação de empregos públicos, contratados para Programas Federais de Saúde da Família em cargos públicos, desde que:

a) seja realizada mediante lei (em sentido formal), observada a forma de ingresso por prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos adequada à natureza e complexidade do cargo, e mantida a similaridade das funções a serem exercidas e respectiva remuneração;

b) sejam devidamente motivadas as razões de interesse público justificadoras da conversão do regime celetista ao estatutário e disciplinado o regime de transição na respectiva lei local;

3.2. Inexistindo regime previdenciário próprio, a transformação não promoverá impacto no regime geral de previdência social. Em sentido contrário, havendo regime próprio, deverão ser considerados os impactos atuariais oriundos da alteração do vínculo de trabalho, bem como buscada a devida compensação financeira.

Determino, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e 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 – Conhecer da presente Consulta, e, no mérito, responder nos termos dos **Acórdão nº 2958/12 – Tribunal Pleno**, no sentido de que:

1 – É possível a transformação de empregos públicos, contratados para Programas Federais de Saúde da Família em cargos públicos, desde que:

a) seja realizada mediante lei (em sentido formal), observada a forma de ingresso por prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos adequada à natureza e complexidade do cargo, e mantida a similaridade das funções a serem exercidas e respectiva remuneração;

b) sejam devidamente motivadas as razões de interesse público justificadoras da conversão do regime celetista ao estatutário e disciplinado o regime de transição na respectiva lei local;

2 – Inexistindo regime previdenciário próprio, a transformação não promoverá impacto no regime geral de previdência social. Em sentido contrário, havendo regime próprio, deverão ser considerados os impactos atuariais oriundos da alteração do vínculo de trabalho, bem como buscada a devida compensação financeira.

II – Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 13 de julho de 2017 – Sessão nº 22.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 57983/18
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: FUNDO DE APOSENTADORIA, PENSÕES E BENEFÍCIOS DOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA
INTERESSADO: ELUIZA MESSIANO
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1468/19 - Tribunal Pleno

Consulta. Servidores públicos municipais. Migração de regime celetista para estatutário. Criação de Regime Próprio de Previdência Social. Servidores que obtiveram aposentadoria junto ao Regime Geral de Previdência Social. Possibilidade de filiação ao Regime Próprio de Previdência Social. Possibilidade de concessão de aposentadoria pelo Regime Próprio, desde que preenchidos os requisitos constitucionais e que não seja aproveitado o tempo de contribuição que embasou o pedido de aposentadoria junto ao Regime Geral.

I. RELATÓRIO

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Fundo de Aposentadoria, Pensões e Benefícios dos Servidores do Município de Rolândia, por sua Diretora Presidente, Sra. *Eluiza Messiano Bettga*, buscando esclarecimentos a respeito das seguintes questões:

Considerando o Acórdão 3069/2016-TP, que determinou a revisão do Acórdão 327/2008 TP, "...a aposentadoria voluntária, via Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ao empregado público submetido ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), seja ele vinculado à Administração direta ou indireta, não é causa de extinção do contrato de trabalho, sendo constitucional a acumulação dos proventos de aposentadoria com a remuneração do emprego público".

Suponhamos que o Município tenha em seu quadro servidores que ingressaram no serviço público por meio de Concurso público com relação institucional entre servidor e o ente público empregador, regido pela Consolidação das leis trabalhistas e relação previdenciária com o Regime Geral de Previdência. Após cumprirem requisitos para aposentadoria voluntária, estes servidores foram aposentados pelo INSS e em conformidade com a legislação o Município manteve tais servidores nas mesmas funções sem a extinção de seu contrato de trabalho vigente, ou até mesmo após exoneração por motivo de Aposentadoria, foram reintegrados judicialmente ao quadro.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Superada a questão de permanência do servidor após Aposentadoria pelo INSS, por meio de lei o Município poderá vir a alterar o regime trabalhista para Estatutário e o regime previdenciário para regime Próprio de Previdência. Neste contexto indagamos o seguinte:

CASO HIPOTÉTICO:

1. Imaginemos que servidores públicos municipais se aposentaram no RGPS (Regime Geral de Previdência Social) antes da implantação do RPPS (regime Próprio de Previdência Social). Por consequência foram desligados pelo Município, uma vez que a aposentadoria teria supostamente extinguido o vínculo com a administração. Em ação de reintegração do empregado de competência da Justiça do trabalho, o Judiciário decidiu que a aposentadoria pelo sistema geral da previdência social não extinguiu o contrato de trabalho, dando procedência ao pleito.

É possível e legal que estes servidores aposentados no INSS que permaneceram em atividade ou que tenham sido reintegrados por decisão judicial, com a implantação de RPPS, passem a ser segurados do regime Próprio de Previdência implantado pelo Município?

2. Após a alteração dos regimes trabalhista e previdenciário, os servidores aposentados anteriormente pelo INSS que permaneceram ativos nas mesmas funções e agora segurados do Regime Próprio de Previdência, após cumprirem requisitos para outra aposentadoria, foram aposentados voluntariamente, ou compulsoriamente pelo RPPS. Essa segunda aposentadoria é válida?

3. Ademais, os servidores públicos municipais que se aposentaram no INSS após a Implantação do RPPS e Regime Jurídico Estatutário (utilizando o período de contribuição imediatamente anterior às alterações de regime jurídico e previdenciário) não foram exonerados, continuam ativos e também aguardam completar requisitos para aposentadoria voluntária ou compulsória para novamente se aposentarem. Novamente questionamos; esta segunda aposentadoria é válida?

O então relator do expediente, Conselheiro Nestor Baptista, ao considerar atendidos os requisitos previstos no art. 311 do Regimento Interno desta Corte de Contas, restou por receber a presente Consulta, tendo determinado a remessa do feito à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Despacho n.º 285/18-GCNB, peça 9).

A unidade informou, então, a existência de processos de Consulta relacionados ao tema, quais sejam: 707370/16, 487245/15, 1127201/14, 870874/13, 473196/10 e 335931/09 (Informação n.º 19/18-SJB, peça 11).

O relator, após considerar que os expedientes indicados pela Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca tratam o tema de maneira reflexa, restou por encaminhar o feito à então Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal para instrução (Despacho n.º 489/18-GCNB, peça 12).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Considerando as alterações promovidas no Regimento Interno desta Corte, a análise instrutiva da matéria passou a ser de competência da Coordenadoria de Gestão Municipal, tendo a referida unidade se manifestado no seguinte sentido (Parecer n.º 1239/18-CGM, peça 16):

1. A transformação de emprego público em cargo público retira do empregado aposentado o direito de ocupar cargo para o qual não se submeteu a concurso público. Inteligência do art. 37, II da Constituição Federal. Precedentes da Corte;
2. A exoneração de empregado aposentado, cujo emprego público deixou de existir em razão de sua transformação em cargo público, não fere decisão judicial da Justiça do Trabalho que determinou reintegração ao emprego público;
3. É vedada a acumulação de duas aposentadorias advindas de mesma investidura (seja celetista ou estatutário, ou celetista transformado em estatutário e vice-versa) ainda que em regimes previdenciários diversos;
4. Empregado transformado em servidor aposenta-se no regime previdenciário ao qual é vinculado ao tempo da aposentadoria, devendo a entidade competente promover a compensação previdenciária a que alude o art. 201, § 9º da Constituição Federal e Lei 9796/99, se for o caso;
5. Não pode o servidor aposentado – independente do regime previdenciário – ser reintegrado ao cargo público, salvo casos de reversão. Da aposentadoria resulta a vacância do cargo público (art. 56, III da Lei Complementar 55/2011).

O Fundo Consulente, através da Petição Intermediária nº 661386/18 (peça 19), esclareceu que os questionamentos apresentados na presente Consulta se referem a servidores públicos municipais que foram submetidos a Concurso Público e/ou servidores com estabilidade por força do art. 19 da ADCT e regime jurídico regido pela CLT até a data de implantação de RPPS.

De volta à Coordenadoria de Gestão Municipal, a unidade ratificou suas conclusões anteriores (Parecer n.º 2132/18-CGM, peça 22).

O Ministério Público de Contas, por sua vez, exarou o Parecer n.º 71/19-PGC (peça 25), em que sugeriu a resposta à presente Consulta nos seguintes termos:

Questão 1: Com a migração de regime jurídico dos servidores públicos, de celetistas para estatutários, é lícita sua inclusão como segurado do regime próprio de previdência social, conforme previsão do art. 40, caput, da Constituição, e nos termos da respectiva legislação municipal, ainda que já estejam aposentados no Regime Geral de Previdência Social;

Questões 2 e 3: A concessão de aposentadoria aos servidores vinculados ao regime próprio de previdência social, ainda que aposentados no regime geral de previdência social, será lícita se satisfeitos os requisitos constitucionais para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aposentação no RPPS, e desde que não haja qualquer forma de aproveitamento do período de contribuição utilizado para a concessão da aposentadoria pelo RGPS.

Era o que cabia relatar.

II. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, verifica-se que foram observados os requisitos estabelecidos no artigo 311 do Regimento Interno deste Tribunal, e, embora a consulta formulada possua contornos relacionados a caso concreto, pode ser respondida em tese, razão pela qual a presente consulta merece ser conhecida.

Conforme se tem dos autos, os questionamentos apresentados decorrem de alterações promovidas no regime previdenciário do funcionalismo público local, tendo em vista a instituição de Regime Próprio de Previdência Social após a transformação de empregos em cargos públicos, dada a criação de estatuto próprio.

Dito isso, e considerando que o regime previdenciário próprio pressupõe a existência de vínculo estatutário, faz-se prudente relembrar o entendimento firmado por este Tribunal acerca da transformação de empregos públicos, regidos pela CLT, em cargos públicos, regidos por estatuto.

Inicialmente, esta Corte posicionava-se pela impossibilidade de transformação de emprego público em cargo público, nos termos do Acórdão n.º 1792/11-STP (Consulta n.º 261834/11), o que foi mantido no âmbito da Consulta n.º 633428/10, conforme trecho do Acórdão n.º 1850/11-STP abaixo transcrito:

[...]

Destaca-se, outrossim, que o ordenamento jurídico pátrio consigna no art. 37, inciso II da Constituição Federal que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, considerando-se a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei.

Como sabido, o regime de emprego possui as suas especificidades e desdobramentos próprios que são distintos do regime estatutário, não se permitindo a migração ou transformação de empregos em cargos públicos, mesmo que prevista esta possibilidade em legislação local, por afronta ao ordenamento jurídico constitucional.

Agora, no que diz respeito à extinção dos empregos públicos com a criação de novos cargos na carreira estatutária municipal é legalmente possível, entretanto, como bem alertado pelo douto Ministério Público de Contas o caminho mais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adequado é a criação de novos cargos no Plano de Cargos do Município a serem providos através de concurso público, mantendo-se os empregos públicos em quadro em extinção, à medida da sua vacância. Ademais, esta medida minimiza impactos de natureza orçamentária e financeira ao Consultante. (destaque intencional)

De outro lado, quando do julgamento da Consulta n.º 459460/09 (Acórdão n.º 2958/12-STP), que questionava a possibilidade de os ocupantes de emprego público, contratados mediante concurso público para Programas Federais (PSF, ACS, Saúde Bucal, etc.), serem transformados em cargos efetivos, foi fixado o entendimento de que a transformação de empregos públicos para cargos públicos encontra pacificidade junto ao Supremo Tribunal Federal, desde que a transposição seja prevista em lei e cumpridas as exigências contidas na regra geral do art. 37, inciso II da Constituição Federal (prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos; e a similaridade das funções a serem exercidas e respectiva remuneração).

Por fim, sobreveio a Consulta n.º 303080/15, que, além de tratar da possibilidade de transformação de emprego em cargo público, versou sobre o regime previdenciário aplicável, tendo sido respondida nos termos abaixo:

1 – É possível a transformação de empregos públicos, contratados para Programas Federais de Saúde da Família em cargos públicos, desde que:

a) seja realizada mediante lei (em sentido formal), observada a forma de ingresso por prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos adequada à natureza e complexidade do cargo, e mantida a similaridade das funções a serem exercidas e respectiva remuneração;

b) sejam devidamente motivadas as razões de interesse público justificadoras da conversão do regime celetista ao estatutário e disciplinado o regime de transição na respectiva lei local;

2 – Inexistindo regime previdenciário próprio, a transformação não promoverá impacto no regime geral de previdência social. Em sentido contrário, havendo regime próprio, deverão ser considerados os impactos atuariais oriundos da alteração do vínculo de trabalho, bem como buscada a devida compensação financeira.

Não obstante os novos entendimentos terem sido firmados em processos relacionados a carreiras específicas, entendo que é possível a transformação de empregos em cargos públicos independente da carreira analisada, desde que respeitados os requisitos acima transcritos.

Uma vez admitida a possibilidade de alteração do regime de celetista para estatutário, passo à análise da alteração do regime previdenciário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como bem apontou o Ministério Público de Contas em seu Parecer n.º 71/19-PGC (peça 25), é direito dos servidores públicos a filiação a regime próprio previdenciário, o que possibilita, conseqüentemente, a aposentação perante este novo regime, desde que cumpridos os requisitos para tanto.

Questão controversa, porém, é aquela relacionada à possibilidade de permanência do servidor no cargo público recém-criado na hipótese de já ter se aposentado sob a égide do Regime Geral. Sobre esse ponto, oportuno destacar que, na visão deste Relator, o entendimento invocado pela Coordenadoria de Gestão Municipal de que não seria possível a permanência dos servidores em atividade após a aposentadoria, seja ela pelo regime próprio ou pelo regime geral (Consulta n.º 335931/09), merece ser revisto. Veja-se que a vedação constitucional do art. 37, §10, como acertadamente destacado pelo *Parquet* de Contas, impede que a remuneração de cargo, emprego ou função seja acumulada com proventos de aposentadoria decorrentes dos arts. 40 ou 42 da Carta Magna, não se referindo ao caso de a aposentadoria possuir amparo na Lei n.º 8.213/91.

Assim, proponho a revisão do posicionamento adotado por este Tribunal não apenas na Consulta n.º 335931/09, mas também naquelas de n.ºs 472785/09¹ e 958236/14², esta última, a propósito, de minha própria relatoria, para que a vedação constitucional seja aplicada ao caso de aposentadoria concedida pelo Regime Próprio de Previdência Social, e não àquela concedida pelo Regime Geral.

Inaplicável também a vedação prevista no art. 40, § 6º, da Constituição, vez que se proíbe a cumulação de aposentadorias perante o Regime Próprio de Previdência.

Entendo, portanto, pela possibilidade de concessão de benefício previdenciário perante o RPPS, observando-se apenas que o tempo utilizado para concessão da aposentadoria perante o RGPS não poderá ser utilizado para a

¹ Responder a presente Consulta ao Município de Bituruna, que a aposentadoria extingue o vínculo com a administração, pois ocorre a vacância do cargo ocupado, sendo inviável a permanência de servidor sem cargo.

² 1. Tem o Poder Executivo Municipal o dever de manter em seu quadro funcional servidor público aposentado pelo INSS que ingressou no quadro de carreira, através de concurso público pelo regime jurídico estatutário e que foi vinculado ao RGPS (Regime Geral de Previdência Social)?

Resposta. Em relação a este tema, esta Corte já se manifestou por meio do Acórdão n.º 2672/10 – Pleno ao responder a consulta formulada pelo Município de Bituruna no protocolado n.º 472785/09, a qual possui força normativa, assim ementada:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

concessão de benefícios previdenciários perante o RPPS, tampouco para a concessão de vantagens remuneratórias, tais como adicionais por tempo de serviço e outras que levem em consideração o tempo de serviço prestado.

A propósito, vale mencionar a Nota Informativa SEI n.º 1/2019/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV-ME³, emitida pela Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, em que é abordada, dentre outras, a questão relacionada à aposentadoria, perante o RGPS, de servidor público que passou a ser vinculado a RPPS. A Nota esclarece a necessidade de ser realizada a desaverbação, perante o RPPS, do tempo de contribuição ao RGPS, sob pena de tal período ser indevidamente utilizado em dobro.

Diante de todo o exposto, e indo ao encontro do posicionamento adotado pelo Ministério Público de Contas, proponho que os questionamentos apresentados pelo Fundo Previdenciário sejam respondidos nos termos seguintes:

Questão 1: Com a migração de regime jurídico dos servidores públicos, de celetistas para estatutários, e com a instituição de Regime Próprio de Previdência Social, é lícita sua inclusão como segurado perante este último, conforme previsão do art. 40, caput, da Constituição, e nos termos da respectiva legislação municipal, ainda que já estejam aposentados no Regime Geral de Previdência Social, considerando que tal aposentação não extingue o vínculo perante a Administração, seja ele celetista ou estatutário;

Questões 2 e 3: A concessão de aposentadoria aos servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social, ainda que aposentados no Regime Geral de Previdência Social, será lícita se satisfeitos os requisitos constitucionais para aposentação no respectivo regime, e desde que não haja qualquer forma de aproveitamento do período de contribuição utilizado para a concessão da aposentadoria pelo RGPS, vedada inclusive a concessão de vantagens remuneratórias ao servidor público em atividade que levem em consideração o referido tempo de serviço.

"Consulta. Executivo municipal. Servidor Estatutário contribuinte regime geral de previdência social. Aposentadoria. Extinção do vínculo. Inaplicável ADIN 1770-4."

³ Disponível em: < http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/01/SEI_ME-1708088-Nota-Informativa-SRPPS-01-2019.pdf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Face ao exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal Pleno conheça da consulta e responda-a na forma indicada na fundamentação da presente decisão e para que seja parcialmente revisto o entendimento firmado nas Consultas n.ºs 335931/09, 472785/09 e 958236/14, que consideram que a aposentadoria extingue o vínculo com a administração, passando a ser aplicado apenas quando se tratar de aposentadoria concedida a servidor vinculado a Regime Próprio de Previdência Social.

Transitada em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e, em seguida, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA

ACORDAM

Os membros do **Tribunal Pleno** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade em:

Conhecer da consulta e responde-la na forma indicada na fundamentação da presente decisão e rever parcialmente o entendimento firmado nas Consultas n.ºs 335931/09, 472785/09 e 958236/14, que consideraram que a aposentadoria extingue o vínculo com a administração, passando a ser aplicado apenas quando se tratar de aposentadoria concedida a servidor vinculado a Regime Próprio de Previdência Social.

Transitada em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações e, em seguida, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 29 de maio de 2019 – Sessão nº 17.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 492780/13
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE FLÓRIDA
INTERESSADO: ROSEMERY AP. LAVAGNOLLI MOLINA
ADVOGADO:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 861/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Matéria constitucional. Aposentadoria voluntária. Requisitos. Exercício concomitante de cargo efetivo com função comissionada. Cinco anos no cargo. Conhecimento e resposta.

1. DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pela Prefeita do Município de Flórida, senhora Rosemery Aparecida Lavagnolli Molina, acerca do adequado cumprimento ao disposto no inciso III, do § 1º, do art. 40, da Constituição Federal.

Destaca a consulente que segundo o dispositivo constitucional, os servidores efetivos serão aposentados “voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria”.

Assim, indaga a consulente:

Se determinado servidor, com 15 anos de serviço público (a título de exemplo), regularmente concursado para determinado cargo efetivo, assumiu cargo em comissão logo após o ingresso no serviço público no cargo efetivo, terá direito a se aposentar pela regra do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, preenchendo regularmente um dos requisitos desse dispositivo constitucional, qual seja o “tempo mínimo de cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria”, já que nunca o exerceu?

A Consulta veio instruída com Parecer Jurídico local (peça 04) que concluiu não ser possível aposentar determinado servidor concursado com 15 anos de efetivo exercício no serviço público, tendo exercido todo o período em cargo em comissão, se não tiver sido cumprido o tempo mínimo de cinco anos no cargo efetivo em que se pretender a aposentadoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O feito foi distribuído em 24 de julho de 2013 a este Conselheiro (peça 07).

A Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca (Informação 83/13 – peça 09) informou que não há no sistema de jurisprudência decisão anterior que tenha tratado especificamente sobre o assunto, contudo, relacionou 05 (cinco) julgados desta Corte que tratam de assuntos correlatos.

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (Parecer 17833/13 – peça 10), em preliminar, entendeu que a consulta trata de caso concreto, razão pela qual opinou pelo seu não conhecimento.

Todavia, analisou o mérito da questão afirmando que da Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009 se depreende que *o servidor que foi aprovado em concurso público, de acordo com o disposto no art. 37, II, da CF/88 e que tomou posse, ocupa um cargo efetivo e é vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, sendo que a nomeação para um cargo em comissão não o desvincula desse regime.*

Salientou que há que se verificar se ele já foi aprovado no estágio probatório e, ainda, se a legislação do Ente considera o afastamento do cargo efetivo para exercer cargo em comissão como de efetivo exercício, já que o afastamento do cargo efetivo em razão de licenças, para ocupar cargo em comissão, dentre outros, suspende o estágio probatório.

Dessa forma concluiu que o servidor que assumiu um cargo público efetivo e logo foi nomeado para exercer cargo em comissão somente faz jus à aposentadoria conforme o art. 40, § 1º, III caso esteja no cargo há pelo menos 05 anos, já tenha sido aprovado no estágio probatório e se na legislação local houver a previsão de que o tempo de afastamento se considera como de efetivo exercício.

Por fim, embora não faça parte do questionamento, ressaltou que a legislação previdenciária atual do RPPS, sobretudo a Lei 10.887/04, veda a percepção de proventos com base na remuneração do cargo em comissão, com exceção das aposentadorias concedidas pelas regras do art. 40 da CF/88 (pela média das contribuições) e desde que haja opção do servidor pela incidência de contribuição previdenciária sobre a função gratificada/de confiança.

O Ministério Público de Contas (Parecer 17553/13 – peça 11) corroborou a manifestação da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal acerca do não conhecimento do feito por ser caso concreto. Porém, em atenção ao princípio da eventualidade, adentrou no mérito.

Afirmou ter restado claro que os requisitos constitucionais são:

- a) 10 (dez) anos de efetivo exercício no serviço público;
- b) 05 (cinco) anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) idade mínima de 60 (sessenta) anos e tempo de contribuição mínima de 35 (trinta e cinco) anos para o homem; e redução de 5 (cinco) anos para a mulher em idade e tempo de contribuição; e

d) aposentadoria com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade para o homem e 60 (sessenta) anos para a mulher.

Portanto, não poderá se aposentar quem não tenha, no mínimo, 5 (cinco) anos de efetivo exercício no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, hipótese suscitada na consulta.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO¹

A Consulta foi recebida por este Relator, em razão de estarem preenchidos os pressupostos legais (Despacho 1858/13 – peça 08).

Analisando com minúcia a questão proposta, de plano, afirmo que os requisitos expostos no art. 40, §1º, III, da Constituição Federal, são intransponíveis e **cumulativos**, logo há que se fazer um reparo na indagação feita pela consulente quando mencionou - “*preenchendo regularmente **um** dos requisitos desse dispositivo constitucional*”. Sendo requisitos cumulativos não se pode falar no preenchimento de um deles para que se garanta o direito à inatividade nessa modalidade.

Como bem destacou Hélio Saul MILESKI, *esta normatização decorre do princípio da moralidade pública e visa a coibir a concessão de benefícios inativatórios a quem não tenha prestado um tempo mínimo de serviço à sociedade.*²

Vencido esse aspecto da obrigatória cumulatividade dos requisitos constitucionais para aposentação, cabe-nos destacá-los pontualmente a fim de que possamos entendê-los em sua máxima abrangência.

2.1. A NORMA CONSTITUCIONAL

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)

¹ Responsável Técnico - Samara Xavier de Alencar Lima (TC 51682-1).

² MILESKI, Helio Saul. O regime previdenciário do servidor público à luz da Emenda Constitucional nº 20/98. Interesse Público IP, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, abr./jun. 1999. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=52007>. Acesso em: 05.dez.2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

(...)

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

2.2. TEMPO MÍNIMO DE DEZ ANOS DE EFETIVO EXERCÍCIO NO SERVIÇO PÚBLICO:

Esse efetivo exercício no serviço público não significa que seja desempenhado em cargo efetivo, ou seja, *não diz respeito apenas ao servidor habilitado em concurso público e empossado em cargo de provimento efetivo*³. Nesse caso, a alteração na ordem das palavras, por certo, modificará o conteúdo.

Nesse sentido ensina Ivan Barbosa RIGOLIN:

a) *tenha ao menos dez anos de efetivo exercício no serviço público, por qualquer regime jurídico, e seja efetivo ou em comissão o cargo, seja permanente ou em confiança o emprego, na administração direta, autárquica ou fundacional. Vale recordar que o efetivo exercício é exercício real, materialmente acontecido ou temporalmente verificado, e não significa necessariamente o mesmo que "exercício de cargo efetivo"*,⁴

Outro não é o ensinamento de Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti, citado por Flávio Germano de Sena TEIXEIRA:

³ ALMEIDA, Villy Lopes Leal Monteiro de. A delimitação do termo "efetivo exercício no serviço público" para efeito de aposentadoria voluntária do servidor titular de cargo efetivo. www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/download/1435/1121. Acesso em: 04. dez.2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Esse requisito deve ser adequadamente interpretado. Aqui não se exige dez anos de titularidade de cargo público, mas dez anos de serviço público. Deve-se entender, pois, que alguém que venha a ter dez anos de vínculo contratual-trabalhista e mais de cinco anos de efetivo exercício em um cargo estatutário poderá obter sua aposentadoria estatutária, desde que preenchidos os demais requisitos constitucionais. Saliente-se, entretanto, que o conceito de “exercício no serviço público” só poderá, naturalmente, alcançar a prestação de serviços para entidades de direito público, políticas [União, Estados, Municípios, Distrito Federal], ou administrativas [autarquias e fundações pública], não se inserindo nesse conjunto a prestação de serviços a empresas públicas, sociedades de economia mista e outras empresas sobre controle indireto do Estado, submetida essa ao regime geral da previdência social para todos os efeitos e sem qualquer ressalva no tocante ao aspecto previdenciário.⁵

Não se desconhece que há divergência na doutrina e discussão jurisprudencial acerca de quais entes estariam abarcados neste “serviço público”, todavia, entendo que essa discussão não foi objeto da Consulta em análise e que a sua elucidação ou não, não interferirá no caso em exame.

Por tal motivo, abstenho-me de discorrer sobre o tema, ressaltando apenas o essencial para responder a esta Consulta que é a obrigatória observância desse requisito que, cumulado com os demais, permitirá a inativação nessa modalidade de aposentadoria.

2.3. CINCO ANOS NO CARGO EFETIVO EM QUE SE DARÁ A APOSENTADORIA:

Neste tópico reside o cerne da questão aventada pela Consulente.

Diferente do requisito anterior, aqui o texto constitucional é claro ao estabelecer que os cinco anos deverão ser perfeitos **no cargo efetivo**, ou seja, no cargo ocupado por servidor devidamente aprovado em concurso público.

O tema é polêmico. Os Tribunais Superiores já foram instados a se pronunciar sobre *aspectos* desse assunto, embora não haja um esclarecimento completo da norma.

Anote-se, preliminarmente, que esse período de cinco anos não precisa ser ininterrupto, uma vez que a Constituição Federal não fez essa distinção na

⁴ RIGOLIN, Ivan Barbosa. O servidor público nas reformas constitucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 116.

⁵ CAVALCANTI, Francisco Queiroz Bezerra. O novo regime previdenciário dos servidores públicos. Recife: Nossa Livraria, 1999, p. 43-44 apud TEIXEIRA, Flávio Germano de Sena. O controle das aposentadorias pelos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 74.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

continuidade do vínculo, motivo pelo qual entendo que deve ser aplicado ao caso o brocardo que diz “onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir”⁶

Quanto a isso, há manifestação esclarecedora do Supremo Tribunal Federal:

“A CF não exige que os cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria sejam ininterruptos.” (**RE 591.467-AgR**, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, julgamento em 10-4-2012, Segunda Turma, *DJE* de 25-4-2012).

Outro aspecto importante que já foi analisado pelo Superior Tribunal de Justiça e que reverteu em normatização expedida pelo Conselho Nacional de Justiça, com relação às aposentadorias de magistrados, foi quanto às interpretações dada à palavra ‘cargo’ constante no art. 40, da Constituição Federal, já que muitos magistrados vinham entendendo que *cargo significa a ocupação de vaga na entrância, quando a jurisdição se encontrar escalonada por tal sistema, o que tem gerado processos movidos por juízes que não conseguem se aposentar com os subsídios em que atuam*⁷.

Resolução sobre o reconhecimento administrativo da aposentadoria. Tempo no cargo. A Constituição Federal não exige tempo na entrância final para efeito de cálculo de aposentadoria de magistrados. Ilegalidade de exigência de cinco anos na entrância. Precedentes do STJ e STF. (CNJ - ato - Ato Normativo - 0003539-81.2012.2.00.0000 - rel. José Lucio Munhoz - 161ª sessão - j. 11/12/2012).

Porém, há outras interpretações que os termos do art. 40, da Constituição Federal comportam, mas que não encontramos decisões, como acontece com o caso em análise.

Cabe-nos, portanto, interpretar a norma. Importa destacar aqui que o objetivo do regramento é a moralidade pública. Nesse passo, entendo que interpretar essa disposição constitucional de forma restrita, limitada, aceitando que o Constituinte *quis dizer* que os cinco anos devem se dar **apenas** no cargo para o qual foi habilitado em concurso público, não podendo cumulá-lo com um função de confiança (ou função comissionada, já que se trata de um servidor efetivo) poderia reduzir a norma à inutilidade e geraria um conflito com outro dispositivo constitucional que preconiza que tais funções comissionadas devem ser assumidas, preferencialmente, por servidores efetivos⁸.

⁶ *Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus.*

⁷ Fonte: <http://oab-rj.jusbrasil.com.br/noticias/100249534/cnj-publicara-resolucao-sobre-aposentadoria-de-juizes>. Acesso em: 09.dez.13.

⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A ponderação dessas normas deve ser feita para que não inviabilize ou engesse a administração pública, em especial, a administração de Municípios de pequeno porte, ainda que, saliente-se, a norma seja de caráter geral.

Nesse sentido leciona José Tarcízio de ALMEIDA MELO:

Será literal e servil a interpretação que obrigue ao servidor exonerar-se do cargo de provimento em comissão para se aposentar no cargo efetivo de que é titular, pois o exercício dele estará apenas suspenso, mas suficiente, no passado, para implementar o requisito da aposentadoria. Não há, também, expressa, a exigência de que se esteja na plenitude do exercício do cargo efetivo para que se dê a aposentadoria nele. É evidente que não se aposenta no cargo exercido no passado, do qual a pessoa não é mais titular ou do qual tenha se exonerado. Mas, a situação do ocupante do cargo em comissão e simultaneamente titular do cargo efetivo é diferente: não houve a ruptura com o cargo efetivo e nele foi implementado o requisito do tempo mínimo para a aposentaria [sic], que não se acumula, pela previsão constitucional, com o seu exercício na data da aposentadoria.⁹

Ou seja, diante do exposto, entende-se que cinco anos no exercício concomitante do cargo efetivo com uma função comissionada é suficiente para que esse período seja computado para fins de implemento de um dos prazos carenciais exigidos pela Constituição para fins de aposentadoria voluntária.

Nunca é demais lembrar que os requisitos constitucionais para tal modalidade de aposentadoria são cumulativos.

Contudo, há que destacar que esse período de cinco anos pode ser computado quando houver o exercício concomitante de um cargo efetivo com uma função comissionada, diferenciando-o do exercício de um cargo efetivo em que tenha havido suspensão ou afastamento desse cargo para a assunção de um cargo em comissão.

Quer-se dizer que, um servidor efetivo, ainda que em estágio probatório, ao assumir uma função comissionada, a título de exemplo, de direção de uma competência interna, poderá contar esse período para tais fins, uma vez que não houve efetivo afastamento de suas funções. Porém, contrário a isso, imaginando um servidor efetivo que se afasta de seu cargo para assumir, novamente a título de exemplo, uma Secretaria, havendo uma suspensão de suas atividades efetivas para o exercício de um cargo em comissão alheio às atividades do seu cargo de origem, **não**

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

⁹ ALMEIDA MELO, José Tarcízio de. Direito constitucional do Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 1181.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

poderá contá-lo para fins de cumprimento do prazo de 05 anos exigido pelo inciso III, do § 1º, do art. 40, da Constituição Federal.

Nesse sentido, por cautela, lembro que há que se atentar nesses casos de concomitância no exercício de cargo efetivo com função comissionada ocorrida no momento do ingresso do servidor aos quadros permanentes da administração, que há outro requisito que deve ser observado, o estágio probatório. A este, faço remissão à Consulta 443173/09, respondida por este Tribunal através do Acórdão 2215/10 – Tribunal Pleno, na qual se decidiu:

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por delegação do Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

I – Alterar, preliminarmente, em parte, para efeito do que dispõe o art. 41 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a orientação contida no Acórdão 1669/07, no sentido de que somente é legítima a suspensão do estágio probatório, na hipótese de exercício de função de chefia ou direção, quando esse exercício for impeditivo da avaliação do servidor, assim considerados os casos em que a função não estiver compreendida na carreira ou quando não tiver como objeto as atividades próprias do cargo efetivo, num mesmo conjunto de atividades;

II – Responder à presente consulta pela possibilidade de nomeação de professor efetivo em estágio probatório para o exercício de função de Direção de Escola, sem que o tempo de exercício dessa função seja descontado do período de três anos de avaliação do referido estágio;

III – Encaminhar cópia desta decisão à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, para anotação referente ao item I.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, HEINZ GEORG HERWIG e CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e os Auditores JAIME TADEU LECHINSKI e IVENS ZSCHOERPER LINHARES. (sem grifos no original)

Esse destaque se faz importante, uma vez que pode ocorrer situação em que o servidor foi aprovado em concurso público, assumiu cargo efetivo e, concomitantemente, assumiu um cargo em comissão não condizente com as funções do cargo efetivo, conforme descreve a Consulta acima citada, fato esse que submeteria o estágio probatório do servidor à **suspensão**. Logo, suspenso o estágio probatório, impossível seria a sua aposentadoria voluntária, já que não se encontra definitivamente investido no cargo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ementa: RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19 /98. ESTÁGIO PROBATÓRIO. TRÊS ANOS DE EFETIVO EXERCÍCIO. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA. NÃO CABIMENTO. 1. A Terceira Seção desta Corte, ao interpretar a alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 19 /98 no artigo 41 da Lei Maior, consolidou a tese segundo a qual o prazo do estágio probatório dos servidores públicos é de três anos. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. 2. Tendo em vista que apenas o período de efetivo exercício no cargo deve ser considerado para conclusão do estágio probatório, período no qual se verifica se o servidor preenche os requisitos para o desempenho do cargo, em caso de cessão do servidor para outro órgão ocorre suspensão da contagem do prazo de três anos. 3. Não pode o servidor em estágio probatório, ainda não investido definitivamente no cargo, aposentar-se voluntariamente, uma vez que o estágio probatório constitui etapa final do processo seletivo para a aquisição da titularidade do cargo público. Precedente do Pleno do Supremo Tribunal Federal. 4. Recurso ordinário improvido. (STJ – RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA RMS 23689 RS 2007/0039375-2)

Outro não foi o posicionamento do Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. ESTÁGIO PROBATÓRIO. I. – Constituindo o estágio probatório complemento do processo seletivo, etapa final deste, não pode o servidor, no curso do mesmo, aposentar-se, voluntariamente. II. – Precedentes do STF: MS 22.947/BA, Min. Octavio Gallotti, Plenário, 11.11.98; MS 22.933/DF, Min. Octavio Gallotti, Plenário, 26.6.98; MS 23.577/DF, Min. Carlos Velloso, Plenário, 15.5.2002; MS 24.543/DF, Min. Carlos Velloso, Plenário, 21.8.2003. III. – Mandado de Segurança indeferido. (MS 24744, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 19/05/2004, DJ 26-11-2004 PP-00006 EMENT VOL-02174-02 PP-00253 RTJ VOL-00192-03 PP-00925 LEXSTF v. 27, n. 313, 2005, p. 208-230)

Assim sendo, diante do exposto, é possível responder a Consulta formulada da seguinte forma:

Se determinado servidor, com 15 anos de serviço público (a título de exemplo), regularmente concursado para determinado cargo efetivo, assumiu cargo em comissão logo após o ingresso no serviço público no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

cargo efetivo, terá direito a se aposentar pela regra do inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, preenchendo regularmente um dos requisitos desse dispositivo constitucional, qual seja o “tempo mínimo de cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria”, já que nunca o exerceu?

Sim, é possível a aposentadoria voluntária nos termos descritos nessa Consulta, desde que: 1) para efeito de avaliação do estágio probatório e da observância do prazo de 05 anos a que se refere o inciso III, do art. 40, §1º, da Constituição Federal, tenha havido o exercício do cargo efetivo em que o servidor pretende se aposentar, sendo vedado, para esse efeito, o cômputo do tempo de exercício de cargo em comissão na hipótese de ter havido a suspensão do exercício ou afastamento desse mesmo cargo efetivo (conforme proposta encaminhada pelo Auditor Ivens Zschoerper Linhares, após pedido de vista); 2) cumprido o período mínimo de 10 anos de exercício público que, destaque-se, não significa em cargo efetivo, mas sim, efetivo exercício em prol do interesse público; 3) observadas as condições etárias e de tempo de contribuição estabelecidas na Constituição Federal.

3. DO VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

3.1. conhecer a Consulta formulada pela Prefeita do Município de Flórida, senhora Rosemary Aparecida Lavagnolli Molina, CNPJ nº 75.772.400/0001-14, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Sim, é possível a aposentadoria voluntária nos termos descritos nessa Consulta, desde que o servidor: 1) para efeito de avaliação do estágio probatório e da observância do prazo de 05 anos a que se refere o inciso III, do art. 40, §1º, da Constituição Federal, tenha havido o exercício do cargo efetivo em que o servidor pretende se aposentar, sendo vedado, para esse efeito, o cômputo do tempo de exercício de cargo em comissão na hipótese de ter havido a suspensão do exercício ou afastamento desse mesmo cargo efetivo (conforme proposta encaminhada pelo Auditor Ivens Zschoerper Linhares, após pedido de vista); 2) cumprido o período mínimo de 10 anos de exercício público que, destaque-se, não significa em cargo efetivo, mas sim, efetivo exercício em prol do interesse público; 3) observadas as condições etárias e de tempo de contribuição estabelecidas na Constituição Federal.

3.2. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.



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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. conhecer a Consulta formulada pela Prefeita do Município de Flórida, senhora Rosemary Aparecida Lavagnolli Molina, CNPJ nº 75.772.400/0001-14, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Sim, é possível a aposentadoria voluntária nos termos descritos nessa Consulta, desde que o servidor: **1)** para efeito de avaliação do estágio probatório e da observância do prazo de 05 anos a que se refere o inciso III, do art. 40, §1º, da Constituição Federal, tenha havido o exercício do cargo efetivo em que o servidor pretende se aposentar, sendo vedado, para esse efeito, o cômputo do tempo de exercício de cargo em comissão na hipótese de ter havido a suspensão do exercício ou afastamento desse mesmo cargo efetivo (conforme proposta encaminhada pelo Auditor Ivens Zschoerper Linhares, após pedido de vista); **2)** cumprido o período mínimo de 10 anos de exercício público que, destaque-se, não significa em cargo efetivo, mas sim, efetivo exercício em prol do interesse público; **3)** observadas as condições etárias e de tempo de contribuição estabelecidas na Constituição Federal.

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, IVAN LELIS BONILHA e DURVAL AMARAL e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 13 de março de 2014 – Sessão nº 8.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente



ESTUDO ATUARIAL

Este estudo atuarial foi desenvolvido para apresentar os custos atuais para manutenção dos fundos geridos pelo **IPPASA – Instituto de Previdência, Pensões e Aposentadorias dos Servidores de Arapongas** e avaliar o impacto da conversão de 355 celetistas da Fundação Municipal de Saúde em estatutários e segurados do IPPASA.

Para este estudo atuarial utilizaremos as mesmas bases de dados, hipóteses, métodos, informações financeiras e metodologia adotada na última avaliação atuarial posicionada em 31/12/2018 e os dados dos celetistas correspondem ao mês de agosto de 2019.

Tabela 1. Distribuição de Celetistas Ativos:

Data-Base: 31/08/2019

Item	Masculino	Feminino	Total
Quantidade	61	294	355
Idade Média	37,1	39,8	39,3
Tempo Anterior (*)	0,3	0,4	0,4
Tempo de Serviço Arapongas (**)	4,7	5,9	5,7
Tempo Total	5,0	6,3	6,1
Remuneração Média (R\$)	2.685,45	1.890,61	2.027,19

(*) Tempo informado na base de dados

(**) Tempo de vínculo como celetista na Prefeitura

Para os efeitos deste estudo todos os celetistas serão considerados como participantes do Fundo Previdenciário, conforme a data de corte da segregação de massas implantada pela Lei 3.255 de 03/08/2005 e, portanto, demonstraremos o impacto da medida apenas neste fundo. Os resultados serão avaliados em duas hipóteses:

1ª Hipótese: O processo de conversão dos celetistas em estatutários irá considerar que a data de admissão no serviço público de Arapongas é a data-base deste estudo (31/12/2018) e todo o tempo anterior na Prefeitura será considerado apenas para contagem do tempo de contribuição e na apuração da compensação financeira

2ª Hipótese: O processo de conversão dos celetistas em estatutários irá considerar todo o tempo anterior do servidor já prestado na Prefeitura de Arapongas para os efeitos de tempo de contribuição, tempo de serviço público e de cargo.

Tabela 2. Plano de Custeio em Vigor:

Data-Base: 31/08/2019

Item	Alíquota (% da folha de ativos)
Prefeitura – Fundo Previdenciário	14,85%
Servidores Ativos	11,00%
Servidores Inativos (Aposentados e Pensionistas)	11,00% (*)

(*) sobre a parcela da remuneração de aposentadoria excedente ao teto do RGPS (R\$5.645,80 em 31/12/2018)



Tabela 3. Valor Atual das Obrigações do Fundo Previdenciário – 1ª Hipótese:

Data-Base: 31/08/2019

BENEFÍCIOS	Custo Geração Atual (em R\$)	Custo Total (% da Folha)	Custo Normal (% da Folha)
1) Aposentadorias	0,00	0,00%	
2) Pensão por Morte	0,00	0,00%	
3) Reversão em Pensão	0,00	0,00%	
4) Benefícios Concedidos (1+2+3)	0,00	0,00%	
5) Aposentadoria por Idade e Tempo	9.698.893,13	8,26%	7,15%
6) Aposentadoria do Professor	0,00	0,00%	0,00%
7) Aposentadoria por Idade	13.620.184,29	11,60%	8,60%
8) Reversão em Pensão	2.172.965,37	1,85%	1,46%
9) Pensão por Morte de Ativo	3.495.449,68	2,98%	2,74%
10) Pensão por Morte de Inválido	227.550,63	0,19%	0,18%
11) Aposentadoria por Invalidez	2.984.099,41	2,54%	2,32%
12) Auxílio-doença	1.286.958,83	1,10%	1,02%
13) Salário-maternidade	576.412,25	0,49%	0,46%
14) Salário-família	15.245,87	0,01%	0,01%
15) Benefícios a Conceder (5+..+14)	34.077.759,46	29,02%	23,94%
16) Custo Total (VABF) (4+15)	34.077.759,46	29,02%	
Valor Atual da Folha Futura	117.408.503,23		

Tabela 4. Balanço Atuarial do Fundo Previdenciário – 1ª Hipótese:

Data-Base: 31/08/2019

Item	Valores (em R\$)	Valores (% Folha Futura)
Custo Total (VABF)	34.077.759,46	29,02%
Compensação a Receber (-)	2.223.033,67	1,89%
Contribuição de Inativos (-)	113.327,35	0,10%
Contribuição de Ativos (-)	12.914.935,36	11,00%
Contribuição Normal do Ente (-)	17.435.162,73	14,85%
Saldo dos Investimentos (-)	0,00	0,00%
Déficit / Superávit Atuarial	1.391.300,35	1,19%

O Fundo Previdenciário composto pelos celetistas da saúde, na 1ª hipótese de cálculo, apresenta um pequeno déficit atuarial de R\$ 1,391 milhões. Neste cenário há um déficit de contribuição equivalente a 1,19% da folha futura de remunerações dos celetistas. Se considerarmos a folha futura total do Fundo Previdenciário adicionada a folha dos celetistas o déficit seria de 0,20%.

2

Tabela 5. Valor Atual das Obrigações do Fundo Previdenciário – 2ª Hipótese:

Data-Base: 31/08/2019

BENEFÍCIOS	Custo Geração Atual (em R\$)	Custo Total (% da Folha)	Custo Normal (% da Folha)
1) Aposentadorias	0,00	0,00%	
2) Pensão por Morte	0,00	0,00%	
3) Reversão em Pensão	0,00	0,00%	
4) Benefícios Concedidos (1+2+3)	0,00	0,00%	
5) Aposentadoria por Idade e Tempo	9.766.667,94	8,58%	6,18%
6) Aposentadoria do Professor	0,00	0,00%	0,00%
7) Aposentadoria por Idade	14.378.375,01	12,63%	7,66%
8) Reversão em Pensão	2.221.656,76	1,95%	1,26%
9) Pensão por Morte de Ativo	3.205.124,34	2,82%	1,93%
10) Pensão por Morte de Inválido	173.123,11	0,15%	0,10%
11) Aposentadoria por Invalidez	2.506.092,95	2,20%	1,48%
12) Auxílio-doença	1.228.836,84	1,08%	0,76%
13) Salário-maternidade	576.412,25	0,51%	0,40%
14) Salário-família	15.245,87	0,01%	0,01%
15) Benefícios a Conceder (5+..+14)	34.071.535,07	29,93%	19,78%
16) Custo Total (VABF) (4+15)	34.071.535,07	29,93%	
Valor Atual da Folha Futura	113.829.914,19		

Tabela 6. Balanço Atuarial do Fundo Previdenciário – 2ª Hipótese:

Data-Base: 31/08/2019

Item	Valores (em R\$)	Valores (% Folha Futura)
Custo Total (VABF)	34.071.535,07	29,93%
<i>Compensação a Receber (-)</i>	<i>2.222.627,63</i>	<i>1,95%</i>
<i>Contribuição de Inativos (-)</i>	<i>100.977,15</i>	<i>0,09%</i>
<i>Contribuição de Ativos (-)</i>	<i>12.521.290,56</i>	<i>11,00%</i>
<i>Contribuição Normal do Ente (-)</i>	<i>16.903.742,26</i>	<i>14,85%</i>
<i>Saldo dos Investimentos (-)</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00%</i>
Déficit / Superávit Atuarial	2.322.897,47	2,04%

Como podemos observar na Tabela 6 acima, o Fundo Previdenciário composto pelos celetistas, na 2ª hipótese de cálculo, apresenta um déficit atuarial de R\$ 2,323 milhões. Este déficit de contribuição equivalente a 2,04% da folha futura de remuneração dos servidores celetistas ou 0,27% da folha futura total do Fundo Previdenciário adicionada a folha dos celetistas.

Pelos resultados apresentados nas Tabelas 4 e 6, concluímos que a conversão dos celetistas da saúde em estatutários, em qualquer das hipóteses estudadas, trará impacto atuarial negativo para o Fundo Previdenciário e que será necessário aumentar o plano de custeio para cobrir este desequilíbrio.

Na primeira hipótese onde os servidores celetistas teriam como data de admissão a data que for efetivada a conversão, a alíquota patronal destinada ao Fundo Previdenciário teria que ser majorada em 0,20 pontos percentuais, passando de 14,85% para **15,05%**.

Na segunda hipótese que manteria como data de admissão na Prefeitura a data informada na base de dados, a alíquota patronal destinada ao Fundo Previdenciário sofreria um reajuste de 0,34 pontos percentuais, passando de 14,85% para **15,19%**.

Informamos que não consideramos que este grupo de servidores ativos terá qualquer direito diferenciado para aposentadoria especial, como por insalubridade por exemplo. Se esta condição for configurada devemos refazer este trabalho pois a esta possibilidade impacta em aumento do Custo Total (VABF) pela antecipação dos benefícios e na redução das contribuições futuras dos servidores e do ente público. Nesta situação o Fundo Previdenciário passaria a apresentar um déficit atuarial maior que o avaliado nas duas hipóteses.

Também não avaliamos a eventual alteração de requisitos de idade e tempo de contribuição e na fórmula de cálculo dos benefícios previstos na Proposta de Emenda Constitucional N° 06/2019 (Reforma da Previdência) em tramitação no Congresso Nacional. Se a reforma for aprovada e a legislação municipal de Arapongas for alterada para equiparar os requisitos dos servidores do município aos servidores federais, estes resultados serão alterados.

Eis nosso parecer,

Curitiba, 16 de setembro de 2019.

Luiz Cláudio Kogut
Atuário - Miba 1.308

ACTUARIAL – ASSESSORIA E CONSULTORIA ATUARIAL LTDA