

PROGRESSÃO FUNCIONAL SERVIDOR PÚBLICO – INATIVIDADE - PARIDADE

PROCESSO N° : 488557/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL DO
MUNICÍPIO DE QUERÊNCIA DO NORTE - INPAM
INTERESSADO : ADELAIDE DA CRUZ VIANA
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO N° 2728/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Direito à paridade. Garantia de reajuste dos benefícios. Progressão funcional. Impossibilidade de concessão a servidores inativos, salvo na hipótese de reconhecimento posterior de preenchimento dos requisitos quando ainda em atividade, com o devido recolhimento das contribuições previdenciárias. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Diretora Presidente do Instituto Previdenciário Municipal de Querência do Norte, Sra. Adelaide Cruz, na qual, após expor os fatos e a alteração recente de sua legislação local, fez os seguintes questionamentos:

- a -É possível ser concedido avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, que não teve seu direito reconhecido antes da aposentadoria?
- b -É possível ser concedido avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, que obteve títulos (progressão vertical), após a concessão do benefício previdenciário?
- c -Em sendo afirmativo quanto a possibilidade dos quesitos constantes dos itens “a” e “b” acima, tal previsão está de acordo com o disposto no art. 7º da EC 41/2003?
- d -A concessão de avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo e ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, após a concessão do benefício previdenciário fere o princípio da contributividade previsto no art. 40 da Constituição Federal, já que não houve contribuição sobre a mesma quando em atividade?
- e -A concessão de avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo e ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, após a concessão do benefício previdenciário fere os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário previstos no art. 40 da Constituição Federal, já que não houve contribuição sobre a mesma quando em atividade?
- f -Em tese o atendimento ao comando de lei local com tal disposição desafiaria a aplicação da Lei 9717/98, artigo 8º?

Ao expediente foi anexado parecer jurídico, juntado na peça 4, no sentido da “impossibilidade de conceder qualquer tipo de progressão a servidor inativo, que não tenha obtido quando em atividade”.

Em juízo de admissibilidade, por meio do Despacho nº 1009/23 (peça 8), a consulta foi recebida, porquanto preenchidos os requisitos previstos nos arts. 311 e 312, do Regimento Interno.

Seguindo o trâmite regimental, seguiram os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca que, na Informação nº 112/23 (peça 10), indicou julgados, sem força normativa, que tangenciariam o tema e poderiam auxiliar na resposta.

Em atenção ao disposto no art. 252-C, do Regimento Interno, os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, que, no Despacho nº 640/23 (peça 12), informou que o tema abordado nos presentes impacta na atividade de fiscalização – área de atos de pessoal, razão pela qual, sugeriu que após o julgamento retornassem para análise de eventual necessidade de atualização das orientações às equipes de fiscalização.

Na sequência, a Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 264/24 (peça 13), opinou pela intimação da entidade a fim de que complementasse o parecer jurídico anexado, uma vez que, “embora, ainda que tangencialmente, enfrentado as questões “a” a “e”, não respondeu ao item “f”.

Devidamente intimado em duas oportunidades, o ente previdenciário deixou de se manifestar, todavia, dado que o parecer inicialmente apresentado tratou das questões postas nos itens “a” a “e”, por meio do Despacho nº 698/24 (peça 22), foi determinado o prosseguimento ao exame da consulta em relação a estes, excluindo-se, assim, a resposta ao item “f”.

Em instrução do feito, a Coordenadoria de Gestão Municipal (instrução nº 2141/24) opinou pela resposta aos quesitos nos seguintes termos:

1. O instituto da progressão funcional é pertinente apenas aos servidores ativos, que estão no exercício de funções componentes de uma carreira. O servidor inativo encerrou sua carreira, não fazendo jus a progressões funcionais após a inativação.
2. A concessão de progressão funcional na inatividade só é possível se não foi indevidamente reconhecida e concedida na atividade, tempo em que seus requisitos devem ter sido totalmente preenchidos.
3. Lei nova, reconhecendo novos requisitos para concessão de progressão funcional não atinge os inativos, cuja carreira já se encerrou.
4. O instituto da paridade garante ao inativo o reajuste de seus proventos em data e medida dos servidores ativos, não guardando relação com progressões funcionais cujos requisitos foram estabelecidos em lei posterior à inativação.
5. A concessão de progressão funcional na inatividade, cujo direito foi adquirido na atividade, implica em recolhimento das respectivas contribuições previdenciárias.
6. A concessão de progressão funcional na inatividade, indevidamente, viola o princípio da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas, por intermédio do Parecer nº 162/24, preliminarmente, pugnou pela conversão da presente consulta em incidente de

inconstitucionalidade, com o objetivo de se declarar a incompatibilidade do artigo 76 da Lei Municipal nº 1.897/2022 com disposto no art. 40, § 8º da Constituição Federal, bem como com o disposto no art. 7º da EC nº 41/03.

Caso superado esse pleito, alternativamente, manifestou-se pela resposta à consulta nos seguintes termos:

- a - É possível ser concedido avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, que não teve seu direito reconhecido antes da aposentadoria? Apenas na hipótese da aposentadoria ter sido concedida após a edição Lei Municipal nº 1.897/2022 é que se torna possível avaliar o cumprimento dos requisitos legais para obtenção de avanço ou progressão funcional. Aferido o cumprimento dos requisitos legais, deverá ser editado o ato revisional.
- b - É possível ser concedido avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, que obteve títulos (progressão vertical), após a concessão do benefício previdenciário? Não. O servidor inativo que venha a obter títulos após a concessão do benefício não faz jus a progressões funcionais (progressão vertical). O instituto da paridade não se confunde com progressão funcional. Paridade significa que o servidor público inativo receberá os mesmos reajustes salariais concedidos aos servidores da ativa (art. 40, § 8º, da Constituição Federal); ao passo que o instituto da progressão funcional é aplicável apenas aos servidores ativos, que estão no exercício de funções componentes de uma carreira.
- c-Em sendo afirmativo quanto à possibilidade dos quesitos constantes dos itens “a” e “b” acima, tal previsão está de acordo com o disposto no art. 7º da EC 41/2003? Questão prejudicada pelas respostas anteriores. A regra do artigo 7º da EC 41/2003 somente se aplica aos servidores que em 19 de dezembro 2003 já se encontravam em fruição de aposentadoria.
- d - A concessão de avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo e ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, após a concessão do benefício previdenciário fere o princípio da contributividade previsto no art. 40 da Constituição Federal, já que não houve contribuição sobre a mesma quando em atividade?
- e - A concessão de avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo e ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, após a concessão do benefício previdenciário fere os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário previstos no art. 40 da Constituição Federal, já que não houve contribuição sobre a mesma quando em atividade?
- Resposta conjunta às questões d e e:
Como esclarecido nas respostas anteriores, a única hipótese possível de concessão de progressão funcional à servidor inativo, refere-se à comprovação, judicial ou administrativa, de que preencheu os requisitos previstos na legislação vigente antes de sua inativação; e não obteve a progressão quando em atividade. Caso o servidor se enquadre nesta situação específica, deve haver o recolhimento das respectivas contribuições previdenciárias incidentes sobre o valor do avanço/progressão incorporado na inatividade, sob pena de manifesta violação aos princípios da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, reitero o conhecimento parcial da presente consulta, posto que satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes dos arts. 311 e 312, do Regimento Interno, à exceção do questionamento “f”, na medida em que não fora abordado no parecer jurídico anexado à inicial (Despacho nº 698/24, peça 22).

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 162/24, requereu a conversão dos autos em incidente de inconstitucionalidade, a fim de que o Pleno deste Tribunal se pronuncie sobre a incompatibilidade do art. 76 da Lei Municipal nº 1.897/2022 com o disposto no art. 40, § 8º da Constituição Federal, e com o disposto no art. 7º da EC nº 41/03.

Todavia, considerando que a resposta à consulta, nos termos do art. 316, do Regimento Interno¹, possui força normativa, se tomada por quórum qualificado, e que, nessas condições, estaria igualmente atendida a cláusula de reserva de plenário de que trata o art. 97, da Constituição Federal², a decisão adotada pelo Tribunal Pleno terá o mesmo efeito daquela proferida em incidente de inconstitucionalidade, razão pela qual não se mostra necessária a conversão requerida, motivo pelo qual deixei de atender o pleito ministerial.

Adentrando ao mérito da consulta, conforme assinalado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, os quesitos formulados pelo consulente orbitam em torno do instituto do direito à paridade previdenciária que, a partir da Emenda Constitucional nº 41/03, diferentemente da redação original e da Emenda Constitucional nº 20/98, deixou de contemplar “quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidas aos servidores em atividade”.

O Texto já revogado assim dispunha:

§ 8º Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998) Por sua vez, a redação atualmente vigente assim prevê:

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003)

Nesse contexto, observa-se que partir da nova redação do art. 40, § 8º,

1 Art. 316. A decisão do Tribunal Pleno, em processo de consulta, tomada por quórum qualificado, tem força normativa, constitui prejudgamento de tese e vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema, a partir de sua publicação

2 Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

decorrente da Emenda Constitucional nº 41/2023, restou assegurado apenas o reajuste dos benefícios aos detentores da paridade, restando excluída a possibilidade de extensão aos inativos de reclassificações, ou vantagens posteriores atribuídas aos servidores ativos.

Sublinhada a questão da paridade, sob o viés das alterações constitucionais, passa-se aos quesitos formulados, sendo tratados conjuntamente os itens “a” e “b”; “d” e “e”:

- a) É possível ser concedido avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, que não teve seu direito reconhecido antes da aposentadoria?
- b) É possível ser concedido avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, que obteve títulos (progressão vertical), após a concessão do benefício previdenciário?

Primeiramente, releva assinalar que, conforme manifestações uníssonas da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público de Contas, a aposentadoria ou falecimento encerra a carreira funcional do servidor, de modo que, a progressão, para cujo direito se pressupõe a atividade/exercício funcional, é de todo incompatível com a inatividade.

Dito por outras palavras, os servidores inativos têm sua carreira funcional encerrada com o ato de aposentadoria, razão pela qual, a progressão é indevida na inatividade, em consonância com os diversos precedentes citados, inclusive, no parecer jurídico anexado na peça 4, valendo citar, por elucidativo, o seguinte acórdão proferido pelo TJ-MT³:

- (...) 12. **Paridade não se confunde com progressão funcional. Paridade significa** que o servidor público (na inatividade) **receberá os mesmos reajustes salariais concedidos aos servidores da ativa.** Já a **progressão funcional é característica de ascensão na carreira,** ou seja, **somente é possível quando o servidor público estiver em atividade,** até porque há vários fatores e requisitos a serem analisados, como por exemplo, qualificação (especialização, mestrado ou doutorado), ausência de processo administrativo disciplinar etc. ou outros requisitos objetivos a depender da lei de regência da carreira.
13. Nesta lógica de ideias, **não se pode concederão servidor público aposentado, progressão funcional (ou reenquadramento** como denominado pelo Apelado na exordial da ação ordinária), posto que a **progressão é incompatível com a inatividade,** ainda que seja aposentado no último Nível e Classe e a **novel legislação venha a criar** mais níveis e classes (**Supremo Tribunal Federal – RE 606.199, Repercussão Geral com mérito julgado – Tema 439**). (grifamos)

Nessa mesma linha, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese de repercussão geral objeto do Tema nº 439⁴:

3 TJ-MT 10126791620178110041 MT, Relator: MARIA EROTIDES KNEIP BARANJAK, Data de Julgamento: 22/03/2021, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 30/03/2021.

4 RE 606199/PR. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Min. TEORI ZAVASCKI. Julgamento: 09/10/2013. Publicação: 07/02/2014.

Desde que mantida a irredutibilidade, **não tem o servidor inativo**, embora aposentado na última classe da carreira anterior, **o direito de perceber proventos correspondentes aos da última classe da nova carreira, reestruturada por lei superveniente.** (grifamos)

Portanto, considerando a atual redação do art. 40, § 8º, da Constituição Federal, desde a edição da Emenda Constitucional 41/2003, a paridade não autoriza, em absoluto, a concessão de progressão funcional a servidor inativo.

Nesse ponto, aliás, vale uma observação acerca dos acurados apontamentos feitos pelo douto Ministério Público de Contas, abordando a situação específica da Lei Municipal nº 1897/22, da qual constou o art. 27⁵, objeto do pedido de abertura de incidente de inconstitucionalidade, já apreciado, tendo o Ilustre Procurador trazido a conhecimento, inclusive, o caso específico de um servidor, que teria completado os requisitos de titulação antes da entrada em vigor dessa lei, de 21 de dezembro de 2022, mas depois da sua aposentadoria.

Dado o caráter abstrato da consulta, devendo a resposta ser dada sempre em tese, abstraindo-se do caso concreto, entendo que na parte dispositiva desta decisão descabem maiores considerações a respeito da referida lei municipal, bastando a referência à proibição de concessão de progressão a servidores inativos, nos termos da redação dada ao art. 40, § 8º, da Constituição Federal pela Emenda Constitucional 41/2003, de 19/12/2003.

Entrementes, ainda do item “a”, é possível extrair dúvida quanto à situação em que o direito não foi reconhecido antes da aposentadoria. Nessas condições, caso o servidor, quando ainda em atividade, tenha preenchido os requisitos para progressão funcional, e, porventura, essa não tenha sido concedida antes da aposentadoria, mas que o foi reconhecido posteriormente, por via administrativa ou judicial, o ato de inativação deve ser revisto, passando a contemplar o novo nível da carreira do servidor.

a) Em sendo afirmativo quanto a possibilidade dos quesitos constantes dos itens “a” e “b” acima, tal previsão está de acordo com o disposto no art. 7º da EC 41/2003? Prejudicada, ante à resposta negativa aos quesitos anteriores.

b) A concessão de avanço e/ou progressão funcional de servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, após a concessão do benefício previdenciário fere o princípio da contributividade previsto no art. 40 da Constituição Federal, já que não houve contribuição sobre a mesma quando em atividade?

c) A concessão de avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, após a concessão de benefício previdenciário fere os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário previstos no art. 40 da Constituição Federal, já que não houve contribuição sobre a mesma quando em atividade?

5 Art. 76. Para efeitos de reenquadramento dos servidores inativos, aposentados com paridade, serão validados para os avanços dos níveis na Carreira os títulos expedidos até a data da promulgação da presente Lei.

Conforme tratado nos itens “a” e “b”, a única hipótese de concessão de progressão funcional a servidor inativo ou pensionista, seria na situação de reconhecimento administrativo ou judicial posterior, de direito à progressão, cujos requisitos tenham sido preenchidos ainda durante a atividade, mas que, por algum motivo, o direito não lhe fora reconhecido anteriormente à aposentadoria/falecimento.

Configurada essa situação específica, consoante opinativo ministerial,

deve haver o recolhimento das respectivas contribuições previdenciárias incidentes sobre o valor do avanço/progressão incorporado na inatividade, sob pena de manifesta violação aos princípios da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial.

Em face do exposto, VOTO pelo conhecimento da presente consulta e pela resposta nos seguintes termos:

a) É possível ser concedido avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, que não teve seu direito reconhecido antes da aposentadoria?

b) É possível ser concedido avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, que obteve títulos (progressão vertical), após a concessão do benefício previdenciário?

O direito à paridade não assegura ao servidor inativo ou pensionista avanço e/ou progressão funcional, somente sendo possível a concessão de progressão funcional ao servidor que preencheu os requisitos anteriormente à inativação ou falecimento, e cujo reconhecimento foi posterior, por via administrativa ou judicial.

c) Em sendo afirmativo quanto a possibilidade dos quesitos constantes dos itens “a” e “b” acima, tal previsão está de acordo com o disposto no art. 7º da EC 41/2003?

Prejudicada.

d) A concessão de avanço e/ou progressão funcional de servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, após a concessão do benefício previdenciário fere o princípio da contributividade previsto no art. 40 da Constituição Federal, já que não houve contribuição sobre a mesma quando em atividade?

e) A concessão de avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, após a concessão de benefício previdenciário fere os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário previstos no art. 40 da Constituição Federal, já que não houve contribuição sobre a mesma quando em atividade?

Na hipótese de reconhecimento posterior de direito à progressão cujos requisitos foram preenchidos quando em atividade, deve haver o recolhimento das respectivas contribuições previdenciárias incidentes sobre o valor do avanço/

progressão incorporado na inatividade, sob pena de manifesta violação aos princípios da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Coordenadoria Geral de Fiscalização, em atenção ao Despacho nº 640/23 (peça 12).

3 DA DECISÃO

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 conhecer a presente consulta e respondê-la nos seguintes termos:

I - É possível ser concedido avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, que não teve seu direito reconhecido antes da aposentadoria?

II - É possível ser concedido avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, que obteve títulos (progressão vertical), após a concessão do benefício previdenciário?

O direito à paridade não assegura ao servidor inativo ou pensionista avanço e/ou progressão funcional, somente sendo possível a concessão de progressão funcional ao servidor que preencheu os requisitos anteriormente à inativação ou falecimento, e cujo reconhecimento foi posterior, por via administrativa ou judicial;

III - Em sendo afirmativo quanto a possibilidade dos quesitos constantes dos itens “a” e “b” acima, tal previsão está de acordo com o disposto no art. 7º da EC 41/2003?

Prejudicada;

IV - A concessão de avanço e/ou progressão funcional de servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, após a concessão do benefício previdenciário fere o princípio da contributividade previsto no art. 40 da Constituição Federal, já que não houve contribuição sobre a mesma quando em atividade?

V_ - A concessão de avanço e/ou progressão funcional a servidor inativo ou pensionista abrangido pelo instituto da paridade, após a concessão de benefício previdenciário fere os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário previstos no art. 40 da Constituição Federal, já que não houve contribuição sobre a mesma quando em atividade?

Na hipótese de reconhecimento posterior de direito à progressão cujos requisitos foram preenchidos quando em atividade, deve haver o recolhimento das respectivas contribuições previdenciárias incidentes sobre o valor do avanço/progressão incorporado na inatividade, sob pena de manifesta violação aos princípios da contributividade e do equilíbrio financeiro e atuarial;

VI - após o trânsito em julgado, remeter os autos à Coordenadoria Geral de Fiscalização, em atenção ao Despacho nº 640/23 (peça 12).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

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

Plenário Virtual, 29 de agosto de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente