



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 1.066.694
Natureza: Incidente de Inconstitucionalidade
Processo relacionado: Aposentadoria nº 990.108
Normas em conflito: Art. 21-A, § 9º, da Lei Municipal nº 1.646, de 1994 (Município de Três Pontas)
Art. 40, §§ 2º e 3º, da Constituição da República
Relator: Conselheiro Wanderley Ávila

MANIFESTAÇÃO

Excelentíssimo Senhor Relator,

1. Tratam os autos de Incidente de Inconstitucionalidade arguido nos autos da Aposentadoria nº 990.108 pelo Conselheiro Relator do referido procedimento registral, Conselheiro Adonias Monteiro.
2. A norma em discussão trata-se do art. 21-A, § 9º, da Lei Municipal nº 1.646, de 1994, editada pelo Município de Três Pontas. O referido dispositivo prevê:

Art. 21 A. Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência. (acrescido pela Lei nº 2.818, de 18 de julho de 2007, com vigor em 16 de setembro de 2007)

[...]

§ 9º Antes da conclusão do cálculo final dos proventos dos servidores e pensões dos dependentes filiados ao IPREV, será acrescido 7% (sete por cento) na totalização dos citados benefícios previdenciários. (acrescido pela Lei nº 2.881, de 11 de março de 2008)

3. Nos termos da arguição do incidente em apreço, a norma acima transcrita atentaria contra o art. 40, §§ 2º e 3º, da Constituição da República, que veda que o montante dos proventos pagos exceda a remuneração do cargo em que se deu a aposentadoria e que não tenha lastro contributivo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

4. Observado o rito dos artigos 948 e 949 do Código de Processo Civil, c/c a Súmula TCEMG nº 123, a arguição foi acolhida pela Primeira Câmara na Sessão de 23 de abril de 2019 (fls. 04-05).

5. Remetidos os autos à Presidência, esta determinou a formação do incidente em autos apartados e sua distribuição a um relator com assento no Tribunal Pleno (art. 26 do Regimento Interno).

6. Então, a relatoria da matéria incidental foi distribuída à V. Exa.

7. Em atendimento ao rito procedimental, V. Exa. ordenou a intimação do Poder Executivo e Legislativo do Município de Três Pontas (fl. 08). Apenas o Poder Executivo apresentou manifestação (fls. 13-41), juntamente com o Diretor do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Três Pontas – IPREV.

8. Em seguida, os autos do incidente foram remetidos à Unidade Técnica. Na parte dispositiva do estudo realizado, informou:

[...] esta Unidade Técnica entende que merece ser apreciada pelo Tribunal Pleno, incidentalmente, a constitucionalidade do §9º do art. 21-A da Lei Municipal n. 1.646/1994, acrescido pela Lei Municipal n. 2.881/2008, tendo como parâmetro constitucional o art. 40, caput, e seus §§ 2º e 3º (CF/88), de acordo com a proposição feita pela Primeira Câmara deste Tribunal, fls. 23/24 (autos de aposentadoria 990108), e nos termos da Súmula 347 do STF, do art. 26, V, da Resolução 12/2008-RITCEMG, e da Súmula 123 deste Tribunal. (fl. 47).

9. Por fim, os autos foram encaminhados a este Ministério Público de Contas, para manifestação conclusiva.

10. É o relato do necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

11. Primeiramente, cumpre salientar que a presente manifestação do Órgão Ministerial se restringe ao exame da juridicidade tanto do processamento da matéria incidental constituída quanto do mérito da questão controvertida.

12. O Chefe do Poder Executivo e o Diretor do IPREV, ao defender a norma sobre a qual paira dúvida de compatibilidade com a Constituição da República, argumentou que: (i) a despesas total com pessoal do Executivo Municipal, mesmo sem a exclusão dos inativos e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

pensionistas, não excedeu o percentual da receita da base de cálculo, acorde com a Lei Complementar nº 101, de 2000; (ii) o aumento de 7% no cálculo final dos proventos foi aprovado pelo Conselho Fiscal do IPREV; (iii) a boa-fé dos servidores inativos e pensionistas deve prevalecer, isto é, não devem sofrer prejuízos decorrentes de possíveis equívocos da Administração Pública; (iv) todas as aposentadorias concedidas com fundamento na norma sob exame têm sido registradas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG; (v) a juridicidade do dispositivo legal sob escrutínio já foi examinada pelo TCEMG nos autos da Representação nº 969.484 e, por isso, deve-se atentar para o julgamento do mérito da questão, conforme art. 487, I, do Código de Processo Civil.

13. Com relação aos argumentos *i* e *ii*, entendemos serem irrelevantes para fins da discussão da matéria incidental, qual seja, a constitucionalidade do art. 21-A, § 9º, da Lei Municipal nº 1.646, de 1994, em face da Constituição da República.

14. A observância de regras fiscais e procedimentais *interna corporis* atinentes à concessão do abono a servidores não é, por óbvio, capaz de sanar vício de alçada constitucional.

15. Assim entendemos que o exame dos argumentos *i* e *ii* encontra-se **prejudicado**.

16. Relativamente ao argumento de boa-fé dos inativos e pensionistas que percebem proventos com base na referida lei municipal (*iii*), entendemos não ter relevância para o debate em curso, haja vista que essa Corte de Contas não possui competência constitucional para exercer controle de constitucionalidade concentrado, isto é, com efeito vinculante e eficácia *erga omnes*.

17. Compete ao TCEMG apreciar incidentalmente, *in concreto*, a constitucionalidade de norma, de modo que, acaso o Tribunal Pleno entenda pela existência do vício, a aplicação do dispositivo é afastada para fins do julgamento da matéria principal, que, no caso, é o registro da Aposentadoria nº 990.108.

18. Nesses termos, encontram-se a Súmula nº 347, do Supremo Tribunal Federal – STF –, e a Súmula nº 123, do TCEMG:

Súmula nº 347/STF



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

Súmula nº 123/TCEMG

Compete ao Tribunal Pleno a apreciação incidental da constitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, observado o disposto nos arts. 948 a 950 do CPC/2015.

19. Dessa forma, encontra-se também **prejudicado** o argumento *iii*.
20. O Poder Executivo também alega que as aposentadorias e pensões remetidas ao TCEMG pelo IPREV têm sido registradas, todas elas com o acréscimo de 7% de que trata o art. 21-A, § 9º, da Lei Municipal nº 1.646, de 1994 (argumento *iv*)
21. Note-se que a alegação não é capaz de elidir o potencial vício de inconstitucionalidade. Em que pese a Corte de Contas ter, durante longo período, registrado os atos de aposentadoria e pensão encaminhados pelo IPREV, isso não significa que o art. 21-A, § 9º, tenha se tornado constitucional.
22. A reiteração de atos inconstitucionais no tempo pode ter eventuais efeitos benéficos ao agente que não concorreu para a prática do ato lesivo – presunção relativa de boa-fé –, justamente em virtude da adequada ponderação de princípios constantes do texto constitucional que resguardam o sujeito contra a ação estatal morosa e desarrazoada, principalmente decorrente de ilícito a que o próprio Poder Público deu causa.
23. Contudo, frise-se, embora tal reiteração de atos inconstitucionais possa eventualmente proteger beneficiários de boa-fé à luz do princípio da confiança no Estado, não torna a norma impugnada – ainda que incidentalmente – constitucional. Caso contrário, isso equivaleria dizer o absurdo jurídico de que a inconstitucionalidade reiterada, e até mesmo tolerada, teria emendado a própria Constituição.
24. Ademais, ciente de irregularidade que justificaria a denegação de registro de ato de aposentadoria ou pensão, não poderia a Corte de Contas deliberadamente ignorar o fundamento jurídico inconstitucional em que se lastrearam os procedimentos registrares anteriores para continuar a proceder o registro de todos os demais que lhe forem remetidos pelo IPREV.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

25. Tal conduta seria, por si só, atentatória à teleologia do procedimento registral descrita no texto literal do art. 71, III, da Constituição da República, e do art. 76, VI, da Constituição do Estado de Minas Gerais:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

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

*** ***** ***

Art. 76 – O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:

[...]

VI – apreciar, **para o fim de registro, a legalidade dos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão**, ressalvadas as melhorias posteriores que não tenham alterado o fundamento legal do ato concessório; (Grifos nossos).

26. Portanto, entendemos que **não assiste razão ao argumento iv**, apresentado pelo Poder Executivo e pelo Diretor do IPREV.

27. Como principal argumento de sua manifestação, o Chefe do Executivo do Município de Três Pontas e o Diretor do IPREV alegam que a questão tratada na matéria incidental já foi submetida ao exame do Tribunal de Contas nos autos da Representação nº 969.484 (argumento v).

28. Ao deliberar sobre aquele processo de contas, o TCEMG julgou improcedente aquela Representação, cuja inicial, entre outros apontamentos, considerava irregular o abono de 7% concedido a aposentados e pensionistas.

29. De fato, como se infere da fundamentação do referido acórdão (fl. 25), o Representante havia narrado à Corte sobre a potencial inconstitucionalidade do art. 21-A, § 9º, da Lei Municipal nº 1.646, de 1994.

30. Entretanto, **em parte alguma da decisão, a Primeira Câmara se manifestou sobre a potencial constitucionalidade ou inconstitucionalidade do dispositivo legal.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

31. Nesse ponto, deve-se ter em conta que o trânsito em julgado bem como a eventual proteção do instituto da coisa julgada **recai apenas sobre a parte dispositiva do provimento jurisdicional**, como expressamente determinado pelo art. 504, do Código de Processo Civil.¹

32. Assim, também entendemos que o Município de Três Pontas e o IPREV não obtiveram êxito na defesa da norma impugnada incidentalmente.

33. Por fim, cumpre, pois, registrar que, no entendimento deste *Parquet* o art. 21-A, § 9º, da Lei Municipal nº 1.646, de 1994, claramente **viola a literalidade** do art. 40, §§ 2º e 3º, da Constituição da República.

Art. 40. O servidor será aposentado:

[...]

§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

(Redação vigente e incidente à época da concessão da aposentadoria constante do processo principal – Aposentadoria nº 990.108)²

34. Dessa forma, entendemos que o incidente formado deve ser julgado procedente, o que implica o afastamento, *in concreto*, da norma impugnada pelo arguente.

¹ Art. 504. Não fazem coisa julgada:

I - os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença;
II - a verdade dos fatos, estabelecida como fundamento da sentença.

² Nova redação do art. 40, §§ 2º e 3º, da Constituição da República, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 103, de 2019:

“Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

[...]

§ 2º Os proventos de aposentadoria não poderão ser inferiores ao valor mínimo a que se refere o § 2º do art. 201 ou superiores ao limite máximo estabelecido para o Regime Geral de Previdência Social, observado o disposto nos §§ 14 a 16.

§ 3º As regras para cálculo de proventos de aposentadoria serão disciplinadas em lei do respectivo ente federativo.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

CONCLUSÃO

35. Por todo o exposto, este Ministério Público de Contas OPINA pela procedência do incidente arguido e, conseqüentemente, pelo afastamento, para fins da apreciação da Aposentadoria nº 990.108, da aplicação do art. 21-A, § 9º, da Lei Municipal nº 1.646, de 1994, por afronta ao art. 40, §§ 2º e 3º, da Constituição da República.

36. É o parecer.

Belo Horizonte, 18 de setembro de 2020.

Sara Meinberg
Procuradora do Ministério Público de Contas
(Assinado Digitalmente)