



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 615313/17
ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE: PARANAGUA PREVIDENCIA
INTERESSADO: ADRIANA MAIA ALBINI, LEILA DOS SANTOS BALDUINO,
MAURICIO DOS PRAZERES COUTINHO, PARANAGUA
PREVIDENCIA
RELATOR: AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 2091/22 - Segunda Câmara

Ato de inativação. Aposentadoria. Unidade técnica e Ministério Público de Contas pelo arquivamento por perda de objeto. Considerações do relator quanto à instrução processual. Anulação da aposentadoria enviada para registro. Perda de objeto. Arquivamento.

RELATÓRIO

Trata-se de aposentadoria voluntária de Leila dos Santos Balduino, Mauricio dos Prazeres Coutinho, ocupante do cargo de professora, com fundamento no art. 6º, incisos I a IV, da Emenda Constitucional nº 041, de 19 de dezembro de 2003¹, conforme Portaria nº 005/2016, publicada no Diário Oficial dos Municípios do Paraná nº 1.266, de 02/06/2017 (peça processual nº 012), anulada por meio da Portaria nº 159/2022, publicada no Diário Oficial dos Municípios do Paraná nº 2.489, de 01/04/2022 (fl. 005 da peça processual nº 036), tendo sido protocolada em 23/08/2017, conforme informação do sistema corporativo (Trâmite), respeitando o prazo normativo.

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Gabriel Guy Léger, juntou pedido de concessão de medida cautelar (petição intermediária

¹ Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:
I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;
II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nº 398582/22 - peças processuais nº 015 a 021), requerendo que fosse determinado, ao Paranaguá Previdência, a verificação do implemento das condições de aposentadoria voluntária fixadas na Lei Complementar Municipal nº 053/2006 e, se presente os requisitos para a inativação, a correção do cálculo do benefício previdenciário da segurada em observância aos preceitos do art. 16 da Lei Complementar Municipal nº 053/2006² e Decreto Municipal nº 1.703/2007, editando-se novo ato de concessão de benefício com correção de valores e fundamento legal, de modo a se tornar compatível com a regra previdenciária de regência.

Requeru também a cientificação da servidora inativada para que querendo apresentasse o recurso cabível, bem como para que lhe fosse facultado o direito de optar pelo retorno à atividade. Ainda, a cientificação do Prefeito Municipal, do Controlador-Geral do Município e do Presidente da Câmara Municipal de Paranaguá, para que adoção das medidas cabíveis nos respectivos âmbitos de controle interno e externo.

Por fim, propugnou que, no prazo de 30 dias, a autarquia previdenciária municipal comprovasse a efetiva alteração do benefício, com a juntada das fichas financeiras correspondentes, sob pena de suspensão do pagamento dos proventos e responsabilização da gestora da entidade previdenciária, assim como dos demais responsáveis pela edição do ato irregular, além dos integrantes do controle interno municipal.

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

² Art. 16 Os proventos das aposentadorias referidas nos arts. 11 a 15, desta Lei Complementar, serão calculados pela média aritmética simples dos maiores vencimentos-de-contribuição, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo.

§ 1º Para efeito do disposto no caput, na hipótese de indefinição da remuneração-de-contribuição, serão utilizados os valores das remunerações ou subsídios que constituíram base para as contribuições do segurado, abrangendo os regimes de previdência a que esteve vinculado, independentemente do percentual da alíquota estabelecida, ou de terem sido estas suficientes para o custeio de apenas parte dos benefícios previdenciários.

§ 2º O termo inicial para apuração da média a que se refere este artigo será o mês de competência de julho de 1994 ou o mês de competência de início da contribuição, se posterior àquele mês.

§ 3º Os valores das remunerações ou subsídios considerados para cálculo do valor inicial dos proventos, deverão ser atualizados, mês a mês, de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do Regime Geral de Previdência, nos termos editados pelo Ministério da Previdência Social.

§ 4º Se o valor da média aritmética apurada for superior ao valor da remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, assim considerados os vencimentos e vantagens permanentes, acrescidos dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes fixados em lei, esta última deverá prevalecer para fixação dos proventos de aposentadoria.

§ 5º Os valores das remunerações a serem utilizadas na apuração da média de que trata este artigo serão comprovados mediante documento fornecido pelos órgãos e entidades gestoras dos regimes de previdência aos quais o segurado esteve vinculado ou, por outro meio de prova que o substitua.

§ 6º As informações fornecidas para efeito do parágrafo anterior serão passíveis de confirmação pelo Órgão Gestor do Regime Próprio do Município de Paranaguá.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Parecer nº 46/22 – peça processual nº 022) ressaltou que a cautelar requerida pelo *Parquet* especializado visa apenas o cumprimento imediato da determinação já contida nos autos da Representação nº 331782/21 (Acórdão nº 1.331/2021 - Pleno), cujo prazo para cumprimento foi prorrogado por meio do Acórdão nº 2.288/21 - Pleno e do Despacho nº 1.642/21 - GCIZL.

A esse respeito, a unidade técnica ressaltou que a Paranaguá Previdência já vem adotando as medidas cabíveis para adequar as inativações concedidas com fundamento nas regras de transição, seja retificando o ato e adequando-o ao fundamento legal e cálculo corretos, seja anulando a inativação e retornando o servidor para a atividade.

Quanto à aposentadoria em apreço, apontou que já decorreu o prazo para cumprimento da referida determinação, motivo pelo qual sugeriu que a autarquia previdenciária municipal fosse comunicada com o fim de comprovar a adoção de medidas para que seja dado cumprimento à decisão contida no Acórdão nº 1.331/2021 - Pleno, ressaltando a necessidade de notificação da servidora para a adoção das medidas que entender cabíveis, oportunizando a escolha pela opção que lhe for mais favorável.

Por meio do Despacho nº 121/22 (peça processual nº 026), foi negado o pedido de concessão de medida cautelar e determinada a realização de diligência para que fossem prestadas as informações solicitadas pela unidade técnica.

A Paranaguá Previdência (petição intermediária nº 218971/22 - peças processuais nº 029 e 030) registrou que está revisando o cálculo de todas as aposentadorias e pensões que estão em desacordo com o Prejulgado nº 028, bem como recadastrando todos os seguros a fim de lhes possibilitar o exercício de contraditório e ampla defesa. Acerca da presente inativação, informou que a segurada foi cientificada da situação, tendo-lhe sido aberto prazo para exercer o seu direito de escolha entre revisar os seus proventos ou o retorno à atividade funcional.

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Gabriel Guy Léger juntou a petição intermediária nº 256008/22 (peças processuais nº 032 e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

033), por meio da qual noticiou que a autarquia previdenciária municipal editou ato anulando a aposentadoria objeto dos presentes autos.

Por meio da petição intermediária nº 258604/22 (peças processuais nº 034 a 036), a Paranaguá Previdência juntou documentos comprovando que anulou o ato por meio do qual a Interessada Leila dos Santos Balduino foi inativada; que devidamente cientificada do seu direito de opção, a referida servidora optou pelo retorno à atividade funcional; e a sua reversão ao quadro funcional do Poder Executivo Municipal.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 3670/22 – peça processual nº 039) registrou que foi comprovado que a segurada optou por retornar às atividades funcionais, bem como que a sua aposentadoria foi revogada, dando causa a perda de objeto dos presentes autos. Pelo exposto, se manifestou pelo arquivamento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno³.

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Gabriel Guy Léger (Parecer nº 739/22 – peça processual nº 040), acompanhou o entendimento da unidade técnica, opinando pelo encerramento do feito sem julgamento de mérito em razão da perda superveniente do seu objeto.

PROPOSTA DE DECISÃO⁴

Ressalvo a minha opinião quanto à equivocada forma que tem adotado a unidade técnica para revestir os atos de sua participação no processo.

Não se trata de mera alteração formal da denominação do ato a cargo da unidade administrativa. O que o Regimento Interno exige, com as exceções

³ Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 2º O relator poderá determinar o encerramento do processo, em sede de juízo de admissibilidade, nas hipóteses previstas regimentalmente. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 3º Nos demais casos o encerramento de processo dependerá de decisão colegiada. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 4º Os processos julgados regulares com ressalvas, ou contendo determinações e recomendações, após as devidas anotações e cumprimento das eventuais comunicações, serão encerrados, mediante despacho do Relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

§ 5º (Revogado pela Resolução nº 24/2010)

§ 6º (Revogado pela Resolução nº 24/2010)

⁴ Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

previstas no próprio texto regimental (art. 159-A⁵, por exemplo), é a instrução dos processos, nos moldes do art. 352⁶ daquele diploma, pelas unidades técnicas. Portanto, a despeito da denominação adotada, o ato administrativo emanado pela unidade técnica em processos de atos sujeitos a registro tem de cumprir os mandamentos do art. 352 do Regimento Interno⁶.

Na doutrina processual o termo “instrução” corresponde à fase instrutória ou probatória do processo que, em essência, destina-se à produção de provas, tendo contornos indefinidos, posto que as partes já iniciam a produção de provas com a petição inicial e contestação.

Como no processo afeto aos Tribunais de Contas não há claramente a tripartição do processo jurisdicional (juiz, autor e réu), a instrução processual, nela incluída a produção de provas, fica a cargo da unidade técnica, a fim de se manter a imparcialidade do órgão incumbido (relatores e órgãos colegiados) de apreciar a legalidade dos atos em análise.

⁵ Art. 159-A. Compete à área de instrução de processos e de requerimentos: (Redação dada pela Resolução nº 36/2013)

I - instruir processos submetidos à sua apreciação, na forma prevista neste Regimento, mediante emissão de parecer conclusivo, especialmente os relativos a: (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

a) prestação das contas do Governador do Estado; (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

b) projeto de resolução; (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

c) processos e requerimentos de membros e servidores do Tribunal; (Redação dada pela Resolução nº 56/2016)

d) atos de contratação, de convênio e congêneres firmados pelo Tribunal; (Redação dada pela Resolução nº 36/2013)

e) recursos oriundos de processos por ela instruídos; (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

f) concurso público do Tribunal; (Incluído pela Resolução nº 36/2013)

g) consultas internas das Diretorias subordinadas à Diretoria-Geral, a respeito de interpretação de lei ou de jurisprudência deste Tribunal; (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)

II - instruir os requerimentos de membros e servidores submetidos à apreciação do Presidente; (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

III - (Revogado pela Resolução nº 36/2013)

IV - instruir demais requerimentos internos e externos, quando a matéria for de competência privativa do Presidente; (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

V - (Revogado pela Resolução nº 36/2013)

VI - (Revogado pela Resolução nº 36/2013)

VII - (Revogado pela Resolução nº 36/2013)

VIII - manifestar-se, a qualquer tempo, nos processos de licitação, de contratação e de convênio e congêneres do Tribunal, sempre que determinado, de ofício ou por provocação de outra unidade, pelo Presidente. (Incluído pela Resolução nº 58/2016)

⁶ Art. 352. Recebido o processo, a unidade providenciará a sua instrução, dela constando o relatório dos fatos e dos atos praticados, a fundamentação e a conclusão, devendo, ainda, conforme a natureza do processo, apontar:

I – a compatibilidade das informações contidas na autuação e na distribuição;

II – para o exercício da ampla defesa, a instrução ou parecer deverá tipificar a irregularidade expressamente, a indicação do(s) responsável(s), com a quantificação dos valores imputados, se houver, enunciando a norma infringida;

III – se verificada a responsabilidade de outros agentes públicos ou particulares, pessoas físicas ou jurídicas, não arroladas na autuação, a unidade técnica deverá identificá-los, encaminhando os autos ao Relator para a inclusão no rol dos qualificados do processo e subsequente exercício do contraditório e da ampla defesa; (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

IV – para o pedido de diligência, mencionar o objeto pretendido, devidamente motivado;

V – na parte da fundamentação, a legislação aplicável, e se houver a jurisprudência do Tribunal sobre a matéria, a existência de prejudgado e Súmula, independente do convencimento técnico defendido;

VI – nas prestações ou tomada de contas, as recomendações, as determinações legais e as ressalvas que tenham constado do julgamento de processos anteriores da mesma entidade.

§ 1º As diligências propostas pelas unidades administrativas, dar-se-ão para a juntada ou apresentação de documentos ou esclarecimentos, excetuados os arrolados em atos normativos próprios de apresentação obrigatória, necessários para o exame de mérito, cumprindo ao Relator a apreciação e a fixação do prazo máximo de até 15 (quinze) dias para o seu atendimento. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Corroborar a tese a conceituação que consta do Vocabulário Jurídico do renomado mestre De Plácido e Silva (25ª edição, Editora Forense, Rio de Janeiro, 2004), em que instrução tem sentido equivalente a esclarecimento, elucidação, tendo o verbo “instruir” o sentido de praticar qualquer ato ou ação no processo com a intenção de provar, mostrar, esclarecer, documentar.

Foge à minha compreensão a atitude da unidade técnica em desmerecer a instrução dos processos de atos sujeitos a registro; repiso: a inobservância do art. 352 do Regimento Interno⁶ e a, conseqüente, insuficiência fático-probatório para concluir acerca da legalidade do ato de aposentadoria.

Instruir tais processos é tarefa fundamental para que seja comprovada a legalidade de tais atos. E como, ao final da instrução, é conferida às unidades técnicas a competência para elaborar instruções conclusivas, esse último ato irá também conter uma opinião, ou seja, em sentido amplo, um parecer.

Portanto, a instrução do processo contém um parecer, mas o contrário não é verdadeiro. Claro que essa conclusão só leva em conta o conteúdo dos atos, sendo despidida a forma de que se revestem.

Ademais, pareceres são atos administrativos emitidos por órgãos consultivos, ou seja, por órgãos que são de aconselhamento e elucidação para que os órgãos ativos tomem as providências pertinentes (*in* “Curso de Direito Administrativo”, Celso Antônio Bandeira de Mello, Editora Malheiros, São Paulo, 25ª edição, 2007, p. 141, e *in* “Direito Administrativo”, Maria Sylvia Zanella di Pietro, Editora Atlas, São Paulo, 19ª edição, 2006, p. 496). Segundo a classificação doutrinária, as unidades técnicas são órgãos ativos, ou seja, que desempenham as atividades que visam ao fim determinado à administração a que pertencem. Portanto, a unidade técnica comporta-se como órgão ativo e não como órgão consultivo.

Ainda no que tange ao aspecto da forma adotada pela unidade técnica para revestir os seus atos no processo, ressalto que a alteração de denominação de atos não irá gerar profundas mudanças nos sistemas de trâmite, de processo eletrônico e de análise do SIM-AP em virtude de todas as associações automáticas já existentes nas respectivas bases de dados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Retornando ao exame da aposentadoria, como não foram plenamente respeitados os preceitos do art. 352, *caput*, do Regimento Interno⁷, nem as determinações do protocolo nº 44820-2/12, a análise a cargo do relator ficou limitada ao que consta dos autos (a correlação entre as informações e as laudas em que se encontram).

Tendo em vista a decisão contida no Acórdão nº 1.331/21 - Pleno (proferido na Representação nº 331782/21), acerca da aplicação do entendimento fixado por meio do Prejulgado nº 028, a servidora inativada foi informada da impossibilidade de se aposentar com fundamento na regra de transição adotada, ocasião em que lhe foi facultada a inativação por meio de regra permanente ou o retorno à atividade.

Como a servidora inativada optou pelo retorno à atividade funcional, foi emitido ato anulando a inativação inicialmente concedida e determinando o seu retorno ao quadro de servidores ativos municipal.

Conforme exposto pela unidade técnica e pelo representante do representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, com a anulação do ato enviado para registro se deu a perda do objeto do presente processo. Inexistido ato a ser registrado, acolho as manifestações uniformes e proponho que este Colegiado decida pelo arquivamento dos autos, nos termos do art. 398, § 3º, do Regimento Interno⁸.

VISTOS, relatados e discutidos,

⁷ Art. 352. Recebido o processo, a unidade providenciará a sua instrução, dela constando o relatório dos fatos e dos atos praticados, a fundamentação e a conclusão, devendo, ainda, conforme a natureza do processo, apontar:

I - a compatibilidade das informações contidas na autuação e na distribuição;

a irregularidade expressamente, a indicação do(s) responsável(s), com a quantificação dos valores imputados, se houver, enunciando a norma infringida;

III - se verificada a responsabilidade de outros agentes públicos ou particulares, pessoas físicas ou jurídicas, não arroladas na autuação, a unidade técnica deverá identificá-los, encaminhando os autos ao Relator para a inclusão no rol dos qualificados do processo e subsequente exercício do contraditório e da ampla defesa; (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

IV - para o pedido de diligência, mencionar o objeto pretendido, devidamente motivado;

V - na parte da fundamentação, a legislação aplicável, e se houver a jurisprudência do Tribunal sobre a matéria, a existência de prejulgado e Súmula, independente do convencimento técnico defendido;

VI - nas prestações ou tomada de contas, as recomendações, as determinações legais e as ressalvas que tenham constado do julgamento de processos anteriores da mesma entidade.

⁸ Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.

(...)

§ 3º Nos demais casos o encerramento de processo dependerá de decisão colegiada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Auditor **CLÁUDIO AUGUSTO KANIA**, por unanimidade, em:

Determinar o **arquivamento** do processo nos termos do art. 398, § 3º, do Regimento Interno⁹, acolhendo as manifestações uniformes diante da anulação do ato enviado para registro e inexistindo ato a ser registrado.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas JULIANA STERNADT REINER.

Plenário Virtual, 22 de setembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 12.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA
Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

⁹ Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.

(...)

§ 3º Nos demais casos o encerramento de processo dependerá de decisão colegiada.