TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 615550/17
ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE: PARANAGUA PREVIDENCIA
INTERESSADO: ADRIANA MAIA ALBINI, MAURICIO DOS PRAZERES COUTINHO, NAZIR AFONSO CORREA, PARANAGUA PREVIDENCIA
RELATOR: AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 2092/22 - Segunda Câmara

Ato de inativação. Aposentadoria. Unidade técnica e Ministério Público de Contas pelo registro. Considerações do relator quanto à instrução processual. Legalidade. Registro.

RELATÓRIO

Trata-se de aposentadoria voluntária de Nazir Afonso Correa ocupante do cargo de professora, com fundamento no art. 6º, incisos I a IV, da Emenda Constitucional nº 041, de 19 de dezembro de 2003[1], conforme Portaria nº 015/2016, publicada no Diário Oficial dos Municípios do Paraná nº 1.307, de 01/08/2017 (fl. 003 da peça processual nº 011), revisada pela Portaria nº 171/2022, publicada no Diário Oficial dos Municípios do Paraná nº 2.496, de 12/04/2022 (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 nº 40548/22 - peças processuais nº 016 e 017), requerendo que fosse determinado, ao

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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR LJGQ.Z6L8.J227.SV2Z.M

Paranaguá Previdência, a verificação do implemento das condições de aposentadoria voluntaria 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 053/2006[2] 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.

Requereu 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.

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Parecer nº 42/22 – peça processual nº 018) ressaltou que a cautelar requerida pelo *Parquet*

[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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR LJGQ.Z6L8.J227.SV2Z.M

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 a comunicação da autarquia previdenciária municipal para que comprovasse a adoção de medidas a fim de que seja dado cumprimento à decisão contida no Acórdão nº 1.331/2021 – Pleno, ressaltando a necessidade de notificação da servidora para adoção das medidas que entender cabíveis, oportunizando a escolha pela opção que lhe for mais favorável.

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Gabriel Guy Léger (Parecer nº 145/22 – peça processual nº 021), reiterou o pedido de concessão de medida cautelar juntado por meio do Parecer nº 145/22 (peça processual nº 021).

Por meio do Despacho nº 122/22 (peça processual nº 022), foi negado o pedido supracitado e determinada a realização de diligência para que fossem prestadas as informações solicitadas pela unidade técnica.

A Paranaguá Previdência (petição intermediária nº 218980/22 - peças processuais nº 025 e 026) informou 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, ressaltou que a beneficiária já foi notificada, tendo-lhe sido ofertado o retorno às atividades funcionais.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR LJGQ.Z6L8.J227.SV2Z.M

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Gabriel Guy Léger juntou a petição intermediária nº 255974/22 (peças processuais nº 028 e 029) informando que a Paranaguá Previdência editou ato adequando o fundamento legal e cálculo dos proventos da servidora Nazir Afonso Correa ao previsto no art. 16 da Lei Complementar Municipal nº 053/2006 (Portaria nº 171/2022 – fls. 002 e 003 da peça processual nº 029). Verificou, entretanto, divergência entre o valor dos proventos indicado no referido ato e o indicado no termo de opção assinado pela interessada, pugna pela realização de diligência.

A diligência foi determinada por meio do Despacho nº 302/22 (peça processual nº 031).

Por meio da petição intermediária nº 275959/22 (peças processuais nº033 a 038), a Paranaguá Previdência informou que a segurada não se manifestou aceca do seu direito de opção, motivo pelo qual foi feita a revisão dos seus proventos, alterando-se o fundamento legal da sua inativação. Ainda, juntou o ato de revisão e documentação correlata.

A CGM (Instrução nº 2285/22 – peça processual nº 039) registrou a regularidade na concessão do benefício em apreço, exceto por um erro material no demonstrativo de cálculo dos proventos, motivo pelo qual solicitou a realização de diligência.

A diligência foi determinada por meio do Despacho nº 415/22 (peça processual nº 040).

Por meio da petição intermediária nº 44743/22 (peças processuais nº042 e 043), a Paranaguá Previdência juntou relatório circunstanciado constando o valor dos proventos indicado como correto pela unidade técnica.

A CGM (Instrução nº 3178/22 – peça processual nº 044) registrou que não foram constatadas irregularidades, manifestando-se pelo registro do ato em apreço.

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Gabriel Guy Léger (Parecer nº 660/22 – peça processual nº 045), não se opôs ao registro da Portaria nº 171/2022 (peça processual nº 037).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR LJGQ.Z6L8.J227.SV2Z.M

PROPOSTA DE DECISÃO[3]

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 previstas no próprio texto regimental (art. 159-A[4], por exemplo), é a instrução dos processos, nos moldes do art. 352[5] 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 Interno[6].

Na doutrina processual o termo "instrução" corresponde à fase instrutória ou probatória do processo que, em essência, destina-se à produção de

---

[3] Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.

[4] Art. 159-A. Compete à área de instrução de processos e de requerimentos: (Redação dada pela Resolução n° 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 n° 24/2010)
a) prestação das contas do Governador do Estado; (Incluído pela Resolução n° 24/2010)
b) projeto de resolução; (Incluído pela Resolução n° 24/2010)
c) processos e requerimentos de membros e servidores do Tribunal;(Redação dada pela Resolução n° 56/2016)
d) atos de contratação, de convênio e congêneres firmados pelo Tribunal; (Redação dada pela Resolução n° 36/2013)
e) recursos oriundos de processos por ela instruídos; (Incluído pela Resolução n° 24/2010)
f) concurso público do Tribunal;(Incluído pela Resolução n° 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 n° 58/2016)
II - instruir os requerimentos de membros e servidores submetidos à apreciação do Presidente; (Incluído pela Resolução n° 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 n° 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 n° 58/2016)

[5] 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 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.
§ 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)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR LJGQ.Z6L8.J227.SV2Z.M

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.

Corrobora 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 Interno[6] e a, consequente, 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 elaborarem 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 despicienda 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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR LJGQ.Z6L8.J227.SV2Z.M

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.

Retornando ao exame da aposentadoria, como não foram plenamente respeitados os preceitos do art. 352, *caput*, do Regimento Interno[6], 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).

Considerando que, nos presentes autos, a unidade técnica atendeu aos requisitos do conteúdo que devem constar da instrução processual, apesar do inadequado revestimento na forma, acolho os opinativos uniformes propondo que seja a aposentadoria em análise considerada legal, concedendo-lhe o respectivo registro.

VISTOS, relatados e discutidos,

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:

---

[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;
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 n° 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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR LJGQ.Z6L8.J227.SV2Z.M

Apreciar como **legal**, nos termos dos opinativos uniformes, a aposentadoria em análise, concedendo-lhe o respectivo **registro**.

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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR LJGQ.Z6L8.J227.SV2Z.M