



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 143850/19
ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA
INTERESSADO: CESAR AUGUSTO CAROLLO SILVESTRI FILHO, ELIZANGELA MARA DA SILVA BILEK, INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA, JOCIMARA CEBULSKI, MARCIA ELIANE XARAM DE OLIVEIRA WOINAROWSKI, RICARDO KASZEVSKI
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 2405/22 - Segunda Câmara

Ato de inativação. Cálculo da média do valor dos proventos em desacordo à Nota Técnica 03/2018 – TCEPR. Baixa relevância da diferença. Legalidade e registro, conforme precedentes, com determinação para correção nos futuros atos de inativação, sob pena de aplicação de sanções contra os responsáveis.

I – RELATÓRIO PROPOSTA DE DECISÃO VENCIDA (AUDITOR CLAUDIO AUGUSTO KANIA)

Trata-se de aposentadoria de Jocimara Cebulski, ocupante do cargo de professor, com fundamento no art. 40, § 1º, inciso III, alínea 'a', da Constituição Federal¹, conforme Decreto nº 7092/19, publicado no Diário Oficial do Município nº 1499, de 04/01/2019 (peça processual nº 011), tendo sido protocolada em 07/03/2019, respeitando o prazo normativo.

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão – CAGE (Instrução nº 2168/22 – peça processual nº 014) verificou que o valor dos proventos

¹ 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)

§ 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 1998)

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 1998).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

não estava correto em razão de diferenças no cálculo da média das contribuições, opinando pela realização de diligência para esclarecimentos.

O Instituto de Previdência (petição intermediária nº 248226/22 – peças processuais nº 024 a 027) encaminhou documentos e apresentou justificativas.

A CAGE (Instrução nº 6530/22 – peça processual nº 028) verificou os documentos e justificativa apresentados e opinou por nova diligência ao Instituto de Previdência para que refizesse o cálculo de acordo com a tabela atualização do Ministério da Previdência de 11/2018, promovesse a inclusão dos salários de contribuições dos meses não informados pela CTC do INSS, e que promovesse a retificação dos dados mediante versionamento do SIAP, além de retificar os atos pertinentes e juntar a respectiva documentação comprobatória.

O Instituto de Previdência (petição intermediária nº 418385/22 – peças processuais nº 033 a 034) justificou que a divergência de valores se dá em razão desse considerar o mês de competência para o cálculo, enquanto este Tribunal considera a data de publicação do índice pela Secretaria de Previdência e que tal divergência é objeto do processo de consulta nº 409084/22.

A CAGE (Instrução nº 11245/22 – peça processual nº 035) verificou as justificativas apresentadas e entendeu não sanada a irregularidade e que o processo de consulta informado não foi conhecido por este Tribunal, afastando o entendimento do Instituto de Previdência. Ao final, opinou pela negativa de registro do ato.

A representante do Ministério Público Exm^a Sr.^a Juliana Sternadt Reiner (Parecer nº 762/22 – peça processual nº 038) corroborou o entendimento da unidade técnica pela negativa de registro do ato.

II – FUNDAMENTAÇÃO PROPOSTA DE DECISÃO VENCIDA (AUDITOR CLAUDIO AUGUSTO KANIA)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 , por exemplo), é a instrução dos processos, nos moldes do art. 352 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.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 despidianda 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.

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

Conforme a unidade técnica apontou, a metodologia de cálculo adotado pelo órgão previdenciário para apuração do valor dos proventos está em desacordo com o entendimento adotado por este Tribunal. Após concessão de contraditório para correção da irregularidade apontada manteve o valor apurado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Face ao exposto, proponho que seja a aposentadoria em análise considerada ilegal. Nos termos do art. 303 do Regimento Interno², a origem deverá expedir novo ato.

Ainda, nos termos do Prejulgado nº 011³, o Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Guarapuava deverá comprovar a intimação da servidora, a fim de possibilitar a fluência do prazo recursal.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES)

1. Respeitosamente divirjo do Douto Relator, para o fim de propor o **registro do presente ato de inativação**, conforme precedentes desta Corte de Contas, nos termos em que passo a aduzir.

O cerne da discussão travada nos autos refere-se ao possível desrespeito à Nota Técnica 03/2018 deste Tribunal quanto aos índices de atualização utilizados para o cálculo da média das contribuições que subsidiaram o cálculo dos proventos em exame.

Segundo a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, na Instrução 11245/22, peça 35:

(...) Pelos salários-de-contribuição informados e considerando-se a tabela de atualização publicada pelo Ministério do Trabalho e Previdência de 11/2018 publicada em 08/11/2018, o SIAP apurou como valor da média R\$ 2.285,59. Contudo, o importe da média declinado pela entidade, calculado aos 04/12/2018, foi de R\$ 2.308,12. Consigne-se que o último salário de contribuição utilizado pelo SIAP no cálculo da média foi do mês 12/2018, pois na certidão de tempo de contribuição

² Art. 303. Cumprida a decisão do art. 302, a autoridade administrativa responsável poderá emitir novo ato, desde que afastada a ilegalidade verificada.

³ ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na conformidade com o voto do Relator e das notas taquigráficas, por unanimidade, fixar entendimento no sentido de que:

1. Em processos de admissão de pessoal, aposentadoria, pensão, reforma e reserva, os servidores afetados não são partes até que exista decisão contrária a seus interesses. Desta feita, não há necessidade de citação dos mesmos para atuarem no processo, o que não ofende o princípio do contraditório;

2. Nos processos aludidos no item '1', havendo decisão pela negativa de registro, deverá o órgão interessado, no prazo de 15 dias, não só apresentar peças demonstrando o atendimento à decisão, mas também documentos que comprovem a data de cientificação dos servidores afetados, uma vez que, de acordo com orientação do Supremo Tribunal Federal, a partir de tal momento resta configurado o interesse dos mesmos no processo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a data final lançada é 03/12/2018, sendo o ato de inativação publicado aos 04/01/2019. (...)

Dessa forma, manifestou-se pela negativa de registro do ato, no que foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas, tendo-se em conta a diferença a maior identificada no valor dos proventos no importe de R\$ 22,53 (vinte e dois reais e cinquenta e três centavos).

Releva notar, contudo, que essas diferenças nos cálculos das médias, identificadas em diversos processos nesta Corte de Contas, já foram objeto de orientação diversa pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, valendo mencionar, a propósito, o posicionamento adotado na Instrução 1448/22, autos nº 390572/19, originário do Parana Previdência, cujo registro foi concedido:

Esta unidade técnica entende pela possibilidade do presente ato de inativação ser registrado, assim como todos os demais 1800 RAT's encaminhados pela Parana Previdência em situação similar. Tal opinativo fundamenta-se no princípio da razoabilidade, haja vista a insignificância das diferenças verificadas no cálculo dos proventos pela média, bem como nos demais fundamentos apresentados pela entidade, tais como a economicidade, evitando-se que tal universo de procedimentos demande sua completa reedição pela entidade.

Ademais, trata-se de casos excepcionais delimitados no tempo, tendo em conta que a entidade informou já ter se adequado à metodologia explicitada na Nota Técnica nº 03/2018-CGF/TCE-PR, de modo que os novos cálculos de proventos já vêm sendo realizados como preconizado pelo referido regulamento.

Ademais, vale ressaltar que outros casos similares foram apreciados recentemente culminando no registro por decisão monocrática, a exemplo dos Processos nº 325991/19, 528019/19, 565194/19 e 789939/19, dentre outros.

No caso específico do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Guarapuava, importante mencionar que o mesmo instituto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

protocolou a Consulta nº 409084/22, por meio da qual solicitou “*nova interpretação da nota técnica 003/2018 -Coordenadoria Geral de Fiscalização/TCE-PR, tendo em vista as inúmeras diligências geradas não somente no Município de Guarapuava como também em outros do Estado do Paraná*”, e requereu, alternativamente a concessão de efeitos *ex tunc*, a fim de que fosse atingidos os processos em andamento.

Pelo Despacho 845/22, a referida consulta deixou de ser conhecida, tendo sido determinado, contudo, por meio do Despacho 1115/22 que fossem prestados esclarecimentos ao consulente, nos termos da Informação 102/22, da CAGE, da qual destacamos os seguintes trechos:

O Fundo de Previdência de Planalto encaminhou sugestões a este Tribunal de Contas, propondo a revisão da Nota Técnica nº 03/2018/CGF, pautando-se para tanto, em linhas argumentativas defensivas da aplicação, quando do cálculo da média, dos índices de atualização referentes ao mês da competência do cálculo, ainda que a publicação da Portaria pela Secretaria da Previdência, responsável por referidos índices, tenha se dado em data posterior ao cálculo do benefício, considerando para tanto, que o “IBGE também publica o índice INPC nos primeiros dias de cada competência”.

Analizando um dos processos citados no pedido, foi possível detectar que a divergência de valores não decorre propriamente dos índices de atualização aplicados.

Inicialmente, convém destacar que a Nota Técnica nº 03/2018/CGF foi elaborada diante da alteração promovida pela Portaria MF nº 567/17, no tocante aos valores mínimos e máximos a serem considerados no cálculo dos proventos, mais precisamente, diante da nova redação apresentada pelo art. 3º, definindo que as remunerações consideradas no cálculo dos proventos não poderão ser inferiores ao valor do salário-mínimo vigente na competência da remuneração e superiores ao limite máximo do teto vigente na competência da remuneração quanto meses em que o servidor esteve vinculado ao RGPS.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em suma, referida Nota Técnica dispõe que no cálculo da média deve-se, inicialmente, considerar como valor mínimo, o valor do salário mínimo vigente na data da competência da remuneração e, como valor máximo (para os períodos em que o servidor esteve vinculado ao RGPS), o teto do RGPS vigente na data da competência da remuneração para, na sequência, haver a incidência dos índices de atualização.

(...)

Por outro lado, é possível concluir que a entidade aplicou o índice de atualização 4.0597380 (exatamente o mesmo considerado pelo sistema) sobre o valor de R\$ 205,07 e ao detectar um valor inferior ao mínimo vigente na data do cálculo, arredondou o valor para o mínimo vigente na data do cálculo.

Essa forma de cálculo, adoção do salário-mínimo vigente na data do cálculo, efetivamente, vai de encontro à Nota Técnica 03. Não se trata, propriamente da questão dos índices de atualização.

(...)

Considerando que a Nota Técnica 03/2018 nada prevê acerca da data da competência dos índices de atualização a serem aplicados, bem como que o sistema será preparado para abarcar os casos de uso dos índices de atualização vigentes na competência do cálculo, tem-se que não há medidas a serem tomadas (grifos nossos).

Assim, levando-se em conta que a entidade já foi expressamente alertada quanto à necessidade de seguir o que dispõe a Nota Técnica 03/2018, quanto à data do salário mínimo a ser adotado e, por outro lado, a fim de aplicar o mesmo critério de maneira isonômica entre os entes federados, dada a ausência de expressividade do valor da diferença apurada, e, na esteira de diversos precedentes deste Tribunal, que prestigiaram o princípio da economicidade e da eficiência, divirjo da proposta de negativa de registro do ato.

A par disso, tal como se deu nos feitos do ParanaPrevidência e, conforme defendido pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, na mesma Informação 102/22, mostra-se oportuna a reiteração dessa orientação, na forma de imposição de **determinação** ao Instituto de Previdência dos Servidores



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Públicos do Município de Guarapuava para que nos futuros atos de inativação corrija a sua metodologia, em adequação à orientação trazida na Nota Técnica 03/2018, bem como o contido na Informação 102/22, da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, proferida nos autos nº 109084/22, sob pena de aplicação de sanções contra os responsáveis.

Por último, entendo oportuno o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, após o trânsito em julgado, para conhecimento e eventual reformulação dos procedimentos de análise envolvendo essa matéria, caso vencedora esta proposta divergente.

2. Pelo exposto, divirjo do douto Relator, para propor o **registro do presente ato de inativação**, com **determinação** ao ente previdenciário para que nos futuros atos de inativação, observe a orientação deste Tribunal contida na Nota Técnica 03/2018, bem como o contido na Informação 102/22, da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, proferida nos autos nº 109084/22, sob pena de aplicação de sanções contra os responsáveis, com o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, após o trânsito em julgado.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

Os membros da Segunda Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Conselheiro **IVENS ZSCHOERPER LINHARES**, por unanimidade, em:

I - Determinar o **registro** do ato de inativação de Jocimara Cebulski, ocupante do cargo de professor, com fundamento no art. 40, § 1º, inciso III,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

alínea 'a', da Constituição Federal⁴, conforme Decreto nº 7092/19, publicado no Diário Oficial do Município nº 1499, de 04/01/2019 (peça processual nº 011);

II – **determinar** ao ente previdenciário que nos futuros atos de inativação, observe a orientação deste Tribunal contida na Nota Técnica 03/2018, bem como o contido na Informação 102/22, da Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão, proferida nos autos nº 109084/22, sob pena de aplicação de sanções contra os responsáveis;

III – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão.

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, 6 de outubro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 13.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

⁴ 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)

§ 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 1998)

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 1998).