



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 521266/18
ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE: PARANAGUA PREVIDENCIA
INTERESSADO: ADRIANA MAIA ALBINI, LUIZ MARQUES, PARANAGUA PREVIDENCIA
RELATOR: AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 56/22 - Segunda Câmara

Ato de inativação. Aposentadoria. Considerações do relator quanto à instrução processual. Fundamento legal incorreto. Falecimento do servidor. Ausência de dependentes. Desnecessidade de alteração em razão de não alterar o valor dos proventos. Registro.

RELATÓRIO

Trata-se de aposentadoria por invalidez de Luiz Marques, ocupante do cargo de agente operacional, com fundamento no art. 1º da Emenda Constitucional nº 070, de 29/03/2012¹, conforme Portaria nº 095/2018, publicada no Diário Oficial dos Municípios do Paraná nº 1.543, de 09/07/2018 (peça processual nº 011), tendo sido protocolada em 25/07/2018, conforme informação do sistema corporativo (Ágiles), respeitando o prazo normativo.

A Coordenadoria de Atos de Gestão (Parecer nº 218/21 - peça processual nº 017) verificou que o ato de inativação está fundamentado no art. 1º da Emenda Constitucional nº 070¹, entendendo inaplicável ao presente caso já que os servidor inativado teria ingressado no cargo público após a publicação da referida emenda, opinando ao final pela realização de diligência para retificação do fundamento legal do ato.

¹ Art. 1º A Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-A: "Art. 6º-A. 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 Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal. Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no caput o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A diligência foi determinada pelo Despacho nº 2411/21 (peça processual nº 018).

Por meio da petição intermediária nº 672237/21 (peças processuais nº 022 a 024), o Paranaguá Previdência informou o falecimento do servidor inativado em 28/04/2020, sem deixar dependentes.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 13785/21 – peça processual nº 025) apontou que a única irregularidade constatada era o fundamento legal do ato na regra de transição do art. 1º da Emenda Constitucional nº 070¹, entendendo como correto a regra do art. 40, § 1º, inciso I, da Constituição Federal², uma vez que o servidor era acometido de doença grave, contagiosa ou incurável, nos termos do laudo médico apresentado (peça processual nº 005), o que permitiria continuar a receber proventos integrais. Ao final, considerando o falecimento do servidor e que a alteração de fundamento legal não acarretaria alteração no valor dos proventos, opinou pela legalidade e registro do ato.

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Gabriel Guy Léger (Parecer nº 889/21 - peça processual nº 028), considerando o falecimento do servidor sem deixar dependentes, em que pese a impropriedade da fundamentação do ato, opinou, excepcionalmente, pelo registro do ato.

PROPOSTA DE DECISÃO³

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

¹Art. 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)
I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

³ 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-A⁴, por exemplo), é a instrução dos processos, nos moldes do art. 352⁵ 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.

⁴ 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)
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 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 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 despreciosa 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 Interno⁶, 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).

Em apreço, a aposentadoria do servidor Luiz Marques em 09/07/2018, com fundamento no art. 1º da Emenda Constitucional nº 070/2012¹, segundo o qual tem direito à inativação o servidor que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação da Emenda Constitucional nº 041/2003. Frise-se que o art. 1º da Emenda Constitucional nº 070/2012¹ incluiu o art. 6ºA na Emenda Constitucional nº 041/2003, sendo a data de publicação desta a ser considerada para os fins de delimitação dos servidores a que tem direito de usufruir da regra criada por meio da Emenda Constitucional nº 070/2012.

A unidade técnica entendeu que a regra aplicável à presente inativação seria a do art. 40, § 1º, inciso I, da Constituição Federal², ao contrário da prevista no art. 1º da Emenda Constitucional nº 070/2012¹ utilizada como fundamento do ato, mas que em razão do falecimento do servidor inativado e este não ter deixado dependentes, conforme informado pelo Município, considerou desnecessária a correção do ato, em observância ao princípio da economicidade, uma vez que o servidor era acometido de doença grave, contagiosa ou incurável, nos termos do laudo médico apresentado (peça processual nº 005), o que permitiria continuar a receber proventos integrais mesmo com a alteração do fundamento legal. Tal entendimento foi acompanhado pelo representante do Ministério Público.

Entendo que assiste razão à unidade técnica, uma vez que a discussão acerca do correto fundamento legal da inativação, em razão da data de

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 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ingresso do servidor no serviço público, deixa de ter relevância em razão do falecimento do servidor inativado e o fato de não ter deixado dependentes, cessando o pagamento do benefício.

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:

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

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores CLÁUDIO AUGUSTO KANIA e TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Plenário Virtual, 27 de janeiro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro no exercício da Presidência