



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 231043/17

ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO

ENTIDADE: MUNICÍPIO DE GUAMIRANGA

INTERESSADO: ANDRE ESMAIL POSSEBOM, ANGELO MACHADO DO NASCIMENTO (FALECIDO(A) EM 2021), IRONI APARECIDA WOLSKI, MARCELO LEITE, MARCOS HENRIQUE CHIARADIA (FALECIDO(A) EM 2021), MUNICÍPIO DE GUAMIRANGA

RELATOR: AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 649/22 - Segunda Câmara

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

RELATÓRIO

Trata-se de aposentadoria voluntaria da servidora Ironi Aparecida Wolski, ocupante do cargo de professora, com fundamento no art. 6º, incisos I ao IV, da Emenda Constitucional nº 041, de 19 de dezembro de 2003¹ c/c o § 5º do art. 40º da Constituição Federal², conforme Decreto nº 023/2017, publicado no Diário Oficial do Município de Guamiranga nº 825 – ano VII, de 02/02/2017 (peça processual nº 011), retificado pelo Decreto nº 075/21, publicado no Diário Oficial do Município de Guamiranga nº 1.817 – ano XI, de 15/03/2021 (peça processual nº 028), retificado pelo Decreto nº 309/2021, publicado no Diário Oficial do Município de Guamiranga nº 1.988 – ano XI, de 18/11/2021 (fl. 003 da peça processual nº 056) tendo sido protocolada em 30/03/2017, conforme informação do sistema corporativo (Trâmite), respeitando o prazo normativo.

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Instrução nº 24/21 – peça processual nº 015) registrou que a segurada cumpriu os requisitos previstos para a concessão da aposentadoria do fundamento legal adotado. Entretanto, tendo em vista que a Lei Municipal nº 202, de 15/12/2003, veda a incorporação, aos proventos, da verba denominada “gratificação pelo exercício de tempo integral e dedicação exclusiva ao cargo”, solicitou a realização de diligência para esclarecimentos acerca da incorporação da referida verba; bem como para informação acerca do registro de admissão da segurada neste Tribunal.

Por meio da petição intermediária nº 150788/21 (peças processuais nº 026 e 027), o Município de Guamiranga juntou relatório circunstanciado e ato retificando o ato de inativação inicialmente juntado, demonstrando que a verba questionada foi excluída dos proventos da servidora inativada.

A CAGE (Instrução nº 3979/21 – peça processual nº 029) registrou que foi excluída a gratificação pelo exercício de tempo integral e dedicação exclusiva ao cargo aos proventos, obedecendo ao art. 32, parágrafo único, da Lei Municipal nº 202/2003³, segundo o qual a referida verba não pode ser incluída nos proventos de aposentadoria. Entretanto, notou que, conforme se percebe do comprovante de remuneração apresentado (peça processual nº 006), houve incidência de contribuição previdenciária sobre a verba excluída. A esse respeito, destacou decisão de Colegiado deste Tribunal (Acórdão nº 3.014/18 - 2ª Câmara) por meio da qual foi emitida determinação para que fosse dada ciência ao interessado quanto à possibilidade de devolução dos valores de contribuição previdenciária incidentes sobre a gratificação não incorporada; bem como trecho do Acórdão nº 4.889/16 – Pleno concluindo que cabe ao interessado, e não a esta Corte, determinar a devolução dos valores indevidamente retidos.

² § 5º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

³ Art. 32 – Além do vencimento, o professor poderá receber, através de ato do Chefe do Executivo, as seguintes vantagens:

I – Gratificações:

(...)

e) pelo exercício de tempo integral e dedicação exclusiva ao cargo;

(...)

Parágrafo Único: As gratificações a que se refere o inciso I deste Artigo não terão caráter permanente, nem serão objeto de incorporação aos vencimentos e/ou proventos de inatividade e serão concedidas através de Decreto do Executivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pelo exposto a unidade técnica se manifestou pelo registro do ato em apreço e sugeriu a expedição de recomendação, ao Município de Guamiranga, para que cientifique a Sr^a Ironi Aparecida Wolski da possibilidade de requerer a restituição das contribuições previdenciárias indevidamente incididas sobre a verba “gratificação pelo exercício de tempo integral e dedicação exclusiva ao cargo”.

A representante do Ministério Público, Exm^a Sr^a Procuradora Juliana Sternadt Reiner (Parecer nº 218/21 – peça processual nº 032), não se opôs à manifestação da CAGE pelo registro do ato e expedição de recomendação.

Foi determinada a realização de diligência questionando o município acerca da cientificação da servidora inativada da possibilidade de requerer a restituição das contribuições previdenciárias indevidamente pagas, nos termos do Despacho nº 331/21 (peça processual nº 033).

Por meio da petição intermediária nº 254931/21 (peças processuais nº 036 e 037), o Município de Guamiranga juntou cópia do Ofício nº 154/21, por meio do qual cientificou a segurada da possibilidade de pedir revisão sobre a verba “gratificação pelo exercício de tempo integral e dedicação exclusiva ao cargo”.

A CAGE (Instrução nº 1079/21 – peça processual nº 038) registrou que foi juntada a cientificação objeto da diligência realizada, notando que o referido documento foi devidamente assinado pela servidora interessada. Solicitou, entretanto, a realização de diligência a fim de que fosse inserido, no Sistema Integrado de Atos de Pessoal (SIAP), os dados do ato por meio do qual foi retificada a inativação em apreço, bem como os dados da respectiva publicação.

Foi autorizada a realização de diligência por meio do Despacho nº 441/21 (peça processual nº 039).

Após a diligência ser reiterada nos termos do Despacho nº 441/21 (peça processual nº 039), por meio da petição intermediária nº 494746/21 (peças processuais nº 048 e 049), o Município de Guamiranga apresentou relatório circunstanciado constando os dados do ato retificatório apontado pela unidade técnica (Decreto Municipal nº 075/21 – peça processual nº 028).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A CAGE (Instrução nº 2276/21 – peça processual nº 050) apontou que foi cumprida a diligência. Entretanto, notou que o valor dos proventos indicado no ato supracitado está incorreto, pelo que solicitou a realização de diligência.

Foi autorizada a realização de diligência por meio do Despacho nº 941/21 (peça processual nº 051).

Por meio da petição intermediária nº 777373/21 (peças processuais nº 054 a 057), o Município de Guamiranga anexou cópia do Decreto nº 309/2021 (fl. 004 da peça processual nº 057), juntamente com o respectivo ato de publicação e relatório circunstanciado. No referido ato consta o valor dos proventos indicado pela unidade técnica na sua última manifestação.

A CAGE (Instrução nº 478/22 – peça processual nº 058) constatou não haver irregularidades no presente processo, concluindo pela possibilidade de registro do ato em apreço.

A representante do Ministério Público, Exm^a Sr^a Procuradora Juliana Sternadt Reiner (Parecer nº 160/22 – peça processual nº 059), ratificou o seu opinativo anterior pelo registro do ato de inativação objeto dos presentes autos, retirando a recomendação para que a segurada fosse cientificada do seu direito de restituição aos valores pagos a título de contribuição previdenciária incidente sobre a verba “gratificação pelo exercício de tempo integral e dedicação exclusiva ao cargo”.

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 previstas no próprio texto regimental (art. 159-A⁵, por exemplo), é a instrução dos

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

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)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

Corroborar a tese a conceituação que consta do Vocabulário Jurídico do renomado mestre De Plácido e Silva (25^a edição, Editora Forense, Rio de Janeiro, 2004), em que instrução tem sentido equivalente a esclarecimento,

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

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, 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 despidiende 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).

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, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

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 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

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 24 de março de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 5.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

Relator

NESTOR BAPTISTA

Presidente