TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 33329/19
ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE UNIÃO DA VITÓRIA
INTERESSADO: ANA MARIA KOCHAN, BACHIR ABBAS, HILTON SANTIN ROVEDA, MUNICÍPIO DE UNIÃO DA VITÓRIA
ADVOGADO / PROCURADOR:
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 650/22 - Segunda Câmara

Aposentadoria. Decisão judicial permitindo a aplicação do redutor especial de magistério em inativação fundamentada no art. 3º da Emenda Constitucional nº 047/2005. Unidade técnica e Ministério Público pelo registro do ato. Legalidade e registro, conforme pareceres instrutórios.

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

Trata-se de aposentadoria voluntária de Ana Maria Kochan, ocupante do cargo de professor, com fundamento no art. 3º, incisos I, II, III, da Emenda Constitucional nº 047, de 05 de julho de 2005[1] c/c o § 5º do art. 40 da Constituição Federal com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 020, de 15/12/98[2] e decisão proferida no Mandado de Segurança nº 011886-11.2018.8.16.0174, em trâmite na 2ª Vara da Fazenda Pública de União da Vitória, conforme Decreto nº 383/2018, publicado no Diário Oficial do Municípios do Paraná

[1] Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:
I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria;
III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.
Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.
[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)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 4G9H.LWL1.DA9D.2G4L.9

nº 1.636 - ano VII, de 21/11/2018 (fl. 008 da peça processual nº 029), que reestabeleceu os efeitos do Decreto nº 343/2018 (fl. 001 da peça processual nº 029), tendo sido protocolada em 22/01/2019, conforme sistema corporativo (Trâmite), respeitando o prazo normativo.

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Instrução nº 10947/21 – peça processual nº 016) verificou que foi juntado o ato de inativação de outra servidora, bem como que não foi informado se houve o trânsito em julgado da decisão que garantiu o direito da servidora de aplicar o redutor especial de professores previsto no § 5º do art. 40 da Constituição Federal[2]. Pelo exposto, concluiu pela necessidade de realização de diligência.

Por meio da petição intermediária nº 134425/22 (peças processuais nº 027 a 030), o Município de União da Vitória juntou o ato de inativação da Interessada Ana Maria Kochan e documentação correlata, incluindo a decisão judicial que fundamentou a referida aposentadoria.

A CAGE (Instrução nº 3478/22 – peça processual nº 032) registrou que a segurada obteve judicialmente o direito de aplicar o redutor especial de professores previsto no § 5º do art. 40 da Constituição Federal[2]; bem como que, em consulta ao sistema do PROJUDI do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, verificou que a respectiva decisão transitou em julgado. Considerando que, com a combinação de normas permitida judicialmente, a segurada preencheu os requisitos para se inativar, se manifestou pelo registro do ato em apreço.

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Michael Richard Reiner (Parecer nº 188/22 - peça processual nº 035), acompanhou a manifestação da unidade técnica, opinando pelo registro do ato de inativação objeto dos presentes autos.

II – FUNDAMENTAÇÃO E PROPOSTA DE DECISÃO[3] VENCIDA (AUDITOR CLAUDIO AUGUSTO KANIA)

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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 4G9H.LWL1.DA9D.2G4L.9

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, por exemplo), é a instrução dos processos, nos moldes do art. 352[4] daquele diploma, tanto pela DICAP como pelas demais unidades técnicas. Portanto, a despeito da denominação adotada, o ato administrativo emanado pela DICAP em processos de atos sujeitos a registro tem de cumprir os mandamentos do art. 352 do Regimento Interno.

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.

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.

---

[4] 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 4G9H.LWL1.DA9D.2G4L.9

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 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. Portanto, a DICAP, nas atividades do art. 175-C do Regimento Interno, 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).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 4G9H.LWL1.DA9D.2G4L.9

Em apreço a aposentadoria da servidora Ana Maria Kochan, fundamentada no art. 3º, incisos I, II, III, da Emenda Constitucional nº 047/2005[1], cumulado com o redutor especial de magistério previsto pelo §5º do art. 40 da Constituição Federal[2], apesar de inexistir norma jurídica prevendo a aplicação simultânea dos referidos dispositivos constitucionais. Tal inovação jurídica possibilitou a sua inativação com 47 (quarenta e sete) anos de idade e 28 (vinte e oito) anos e 07 (sete) meses de contribuição.

Após ser revogado o seu ato de inativação (Decreto nº 343/2018), a referida segurada impetrou mandado de segurança junto à 2ª Vara da Fazenda Pública de União da Vitória, autuado sob o nº 011886-11.2018.8.16.0174, no qual foi concedida liminar reconhecendo que a servidora preencheu os requisitos previstos para a concessão da aposentadoria pleiteada e, por isso, determinando a suspensão dos efeitos do ato que revogou a sua inativação. Em sede de reexame necessário, foi proferida decisão assegurando a aplicação da redução especial de magistério à regra de inativação prevista no art. 3º, incisos I, II, III, da Emenda Constitucional nº 047/2005[1], conforme ementa a seguir transcrita:

> "DIREITOS CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. REMESSA NECESSÁRIA EM MANDADO DE SEGURANÇA. ORDEM CONCEDIDA. (1) APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA E INTEGRAL DE PROFESSORA MUNICIPAL – **POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 40, § 1º, INCISO III, ALÍNEA "A" E § 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL COM OS PRECEITOS DO ART. 3º, INCISO III DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 47/2005** – BENEFÍCIO DE REDUÇÃO DE UM ANO DE IDADE PARA CADA ANO A MAIS DE CONTRIBUIÇÃO ADMISSÍVEL – PRINCÍPIO DA ISONOMIA OBSERVADO – PRESSUPOSTOS CUMPRIDOS – DECISÃO, NO PONTO, CONFIRMADA. (2) CUMULAÇÃO DOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA COM A REMUNERAÇÃO DO MESMO CARGO – INVIABILIDADE – VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL (ART. 37, § 10) – DECISUM, NO TÓPICO, ALTERADO. (3) ÔNUS DE SUCUMBÊNCIA MANTIDO, SEM CONDENAÇÃO A HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS (ART. 25, LEI Nº 12.016/2009).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 4G9H.LWL1.DA9D.2G4L.9

SENTENÇA PARCIALMENTE MODIFICADA EM REMESSA NECESSÁRIA.” Sem grifo no original.

Tendo em vista a decisão supracitada, que transitou em julgado em 29/09/2019, o Município de União da Vitória restabeleceu os efeitos do decreto por meio do qual tinha sido concedida a aposentadoria da segurada.

Como a apreciação da legalidade do direito da servidora a ser inativada com o fundamentado selecionado foi feita judicialmente, tendo sido expressamente garantida a possibilidade de aposentadoria por meio da combinação das normas constitucionais citadas, não há falar em exame de legalidade e registro, já que a jurisdição desta Corte se limita a atos administrativos de pessoal. Analisar a legalidade configuraria este Tribunal de Contas como instância revisora do Poder Judiciário, possibilidade incabível na ordem jurídica vigente.

Face ao exposto, prejudicada a análise de legalidade e refugindo o conteúdo dos autos à competência desta Corte, proponho que este Colegiado decida pelo arquivamento dos autos.

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

1. Em que pese o entendimento diverso do Relator originário, que propõe o arquivamento, entendo que o presente ato de inativação deve ser registrado.

Além de o objeto da ordem judicial não abranger os demais elementos do ato de benefício analisado pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Contas nas respectivas manifestações, que devem ser objeto de decisão nos exatos termos do art. 71, III, da Constituição Federal[5], reveste-se esta decisão, quanto ao registro do ato, de grande relevância nos trabalhos fiscalizatórios desta Corte, para fins de controle e cruzamento de dados.

[5] Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
(...)
III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 4G9H.LWL1.DA9D.2G4L.9

2. Face ao exposto, VOTO pela legalidade e registro do ato, nos termos dos pareceres da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas.

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:

Apreciar como **legal**, nos termos dos pareceres da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, o presente ato de aposentadoria, concedendo-lhe o **registro**.

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

O Auditor CLAUDIO AUGUSTO KANIA apresentou proposta de decisão pelo arquivamento do processo.

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.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 4G9H.LWL1.DA9D.2G4L.9