



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 757948/20
ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE: FUNDO DE APOSENTADORIAS E PENSOES DOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPAIS DE ALTONIA
INTERESSADO: CIDINEI DE CASTRO TAMAIO ZANINELI, CLAUDENIR GERVASONE, FUNDO DE APOSENTADORIAS E PENSOES DOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPAIS DE ALTONIA, MAXILIANO MAINA
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1487/22 - Segunda Câmara

Ato de Inativação. Legalidade e registro do ato, conforme pareceres instrutórios.

I – RELATÓRIO PROPOSTA VENCIDA (AUDITOR CLAUDIO AUGUSTO KANIA)

Trata-se de aposentadoria voluntária de Cidinei de Castro Tamaio Zanineli, em cumprimento à decisão proferida pelo Juízo da Vara da Fazenda Pública de Altônia nos autos nº 003582-37.2018.8.16.0040, conforme Decreto nº 218/2020, publicado no Diário Oficial do Município nº 1468, de 04/12/2020 (peça processual nº 012), tendo sido protocolada em 08/12/2020, conforme informação do sistema corporativo, respeitando o prazo normativo.

A servidora possuía duas matrículas, sendo a de nº 159-7, ora em exame, referente ao cargo de professor pós-graduado admitido em concurso público em 1990, mas só aberta nos registros municipais em 2003; e a matrícula nº 78-7 referente ao cargo de professor normalista, sob a égide do art.19 do ADCT, com estabilidade constitucional e data de admissão em 01/06/1981.

Foi aposentada junto ao fundo municipal de previdência pela matrícula nº 78-7 utilizando como tempo de contribuição os interregnos de tempo de 01/06/1981 a 22/11/1991 (período não estatutário) e 23/11/1991 a 23/11/2009 (período estatutário).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Continuou no serviço público municipal, no cargo de professora, pela matrícula nº 159-7, pleiteando novo benefício de aposentadoria por tempo de contribuição em 2015, tendo seu pedido negado sob a alegação de falta de tempo de contribuição.

Referida decisão reconheceu o período de contribuição previdenciária da servidora desde sua admissão por concurso público em 01/03/1990 até 01/03/2015, data em que completou 25 anos de contribuição, preenchendo requisito exigido pelo art. 202, inciso III, da Constituição Federal¹, em sua redação original.

Por fim, condenou o Município a conceder aposentadoria à interessada, por tempo de contribuição em relação à matrícula nº 159-7, desde 01/03/2015 e a pagar as respectivas verbas atrasadas, corrigidas monetariamente.

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE (Instrução nº 8519/22 – peça processual nº 016) verificou a regularidade da documentação apresentada, estando a presente aposentadoria albergada pela referida decisão, opinando pela legalidade e registro do ato.

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Flávio de Azambuja Berti (Parecer nº 623/22 – peça processual nº 019), opinou pelo registro do ato.

II – FUNDAMENTAÇÃO E PROPOSTA DE DECISÃO² (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.

¹ Art. 202. É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições:

I - aos sessenta e cinco anos de idade, para o homem, e aos sessenta, para a mulher, reduzido em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal;

II - após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei;

III - após trinta anos, ao professor, e, após vinte e cinco, à professora, por efetivo exercício de função de magistério.

² Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.



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-A³, por exemplo), é a instrução dos processos, nos moldes do art. 352⁴ 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

³ 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)

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 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

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.

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 despidida 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 revisão, como não foram plenamente respeitados os preceitos do art. 352, *caput*, do Regimento Interno⁵, 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).

A presente aposentadoria tem por fundamento o reconhecimento do período de contribuição previdenciária da servidora desde sua admissão por concurso público em 01/03/1990 até 01/03/2015, data em que completou 25 anos de contribuição, preenchendo requisito exigido pelo art. 202, inciso III, da Constituição Federal¹, em sua redação original.

A unidade técnica verificou que tais requisitos foram atendidos pela servidora e que o valor dos proventos está de acordo com a última remuneração auferida pela interessada.

Como a concessão da aposentadoria em exame se deu por força de decisão judicial que, por reconhecer período de contribuição, interferiu no “mérito” deste processo, 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.

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;

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

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 Federal⁶, 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.

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:

⁶ 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

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

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 11 de agosto de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 10.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente