TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 603650/17
ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA
INTERESSADO: AILTON APARECIDO MAISTRO, JOSE DE PAULA MARTINS, JUSMAR LOURENCO, LUIZ FRANCISCONI NETO, MUNICÍPIO DE ROLÂNDIA
RELATOR: AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 1651/22 - Segunda Câmara

Aposentadoria. Alteração de regime jurídico dos servidores municipais. Data de ingresso no serviço público após o advento das regras de transição. Aplicabilidade do Prejulgado nº 28. Considerações do relator quanto à instrução processual. Negativa de registro. Emissão de novo ato. Intimação do servidor.

RELATÓRIO

Trata-se de aposentadoria voluntária de Jusmar Lourenço, ocupante do cargo de agente de gestão municipal, com fundamento no art. 3º, incisos I a III, da Emenda Constitucional nº 047, de 05 de julho de 2005[1], conforme Decreto nº 4018/15, publicado no Diário Oficial do Município nº 787, de 09/07/2015 (peça processual nº 011), tendo sido protocolada em 17/08/2017, conforme informação do sistema corporativo (trâmite), com atraso de 710 dias.

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE (Instrução nº 1736/19 – peça processual nº 015) verificou que o valor dos proventos não era compatível com a integralidade da remuneração, motivo pelo qual solicitou a realização de diligência.

[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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.62VL.CNHS.Q

Por meio da petição intermediária nº 325207/20 e nº 325282/20 (peças processuais nº019 a 022), o Município de Rolândia se manifestou apresentando esclarecimentos.

A unidade técnica (Instrução nº 5924/20 – peça processual nº 023), após o cumprimento da diligência determinada, verificou que a data de ingresso no serviço público (01/08/2010) é incompatível com a aposentadoria escolhida. Ao final, opinou por nova diligência para retificação das informações lançadas ou do cálculo dos proventos.

Por meio da petição intermediária nº 448805/20 (peças processuais nº028 e 029), o Município se manifestou justificando que até 31/07/2010 o servidor ocupava cargo efetivo vinculado ao RGPS e a partir de 01/08/2010 ocupou cargo efetivo vinculado ao RPPS.

A CAGE (Instrução nº 12574/20 – peça processual nº 030) apontou que a irregularidade apontada permanecia, opinando por nova diligência para esclarecimentos.

Por meio da petição intermediária nº 632703/20 (peças processuais nº043 e 044), o Município se manifestou alegando que o servidor ingressou no serviço público em 13/09/1977; que houve uma divisão na certidão de tempo de contribuição em virtude de que os servidores do município estarem até 31/07/2010 vinculados ao RGPS; que a partir de 01/08/2010 até a data da aposentadoria o servidor exerceu o mesmo cargo público, mas vinculado ao RPPS; em virtude da implantação do RPPS o tempo de contribuição dos servidores que ingressaram anteriormente é informado separadamente para caracterização da sua modalidade de contribuição.

A CAGE (Instrução nº 7039/22 – peça processual nº 045) esclareceu que há uma celeuma instalada em relação a possibilidade de os servidores do Município de Rolândia terem direito à inativação segundo as regras de transição das Emendas Constitucionais nº 20/98, nº 41/03, nº 47/05 e nº 70/12. Citou a Instrução nº 3640/21-CGM emitida no processo nº 416059/20 que descreve a alternância de regimes funcionais dos servidores municipais ao longo do tempo. Entendeu que a aposentadoria em exame acaba por afrontar o Prejulgado nº 28, na medida em que

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.62VL.CNHS.Q

o servidor estava vinculado ao regime celetista, em 31/12/2003, quando da entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 47/05 e que a mutação definitiva para o regime administrativo (estatutário) só veio ocorrer com a Lei Complementar Municipal nº 40/2010. Apontou já se manifestou em caso semelhante (proc. Nº 416059/20) reconhecendo a irregularidade da concessão daquela aposentadoria por ofensa ao Prejulgado 28, tendo por razão fático-jurídica exatamente a vigência do regime celetista na época da promulgação da Emenda Constitucional que estabeleceu a regra de transição (Acórdão nº 714/2022-Pleno). Concluiu que, no presente caso, o ingresso em cargo efetivo se deu com a mutação de regime funcional – de celetista para administrativo (estatutário) – e com a transformação dos empregos em cargos a partir de 01/08/2010. Assim, o fundamento legal para a aposentadoria (art. 3° da EC nº 47/2005) é irregular, pois ausente o pressuposto consistente no ingresso no cargo efetivo até a data da publicação da referida Emenda Constitucional, na esteira do contido no Prejulgado 28 deste Tribunal de Contas.

Apontou, ainda, a inclusão de verba nos proventos que não se refere ao cargo efetivo e que o valor dos proventos informado não é compatível com a integralidade da remuneração.

Ao final, opinou pela negativa de registro.

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Flávio de Azambuja Berti (Parecer nº 509/22 – peça processual nº 048), corroborou o entendimento da unidade técnica.

A unidade técnica e o representante do Ministério Público não se manifestaram acerca do atraso no encaminhamento da documentação.

VOTO[2]

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

[2] Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005, c/c art. 52-A, § 1º, do Regimento Interno.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.62VL.CNHS.Q

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[3], por exemplo), é a instrução dos processos, nos moldes do art. 352[4] 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 Interno[6].

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 n° 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 n° 24/2010)
a) prestação das contas do Governador do Estado; (Incluído pela Resolução n° 24/2010)
b) projeto de resolução; (Incluído pela Resolução n° 24/2010)
c) processos e requerimentos de membros e servidores do Tribunal;(Redação dada pela Resolução n° 56/2016)
d) atos de contratação, de convênio e congêneres firmados pelo Tribunal; (Redação dada pela Resolução n° 36/2013)
e) recursos oriundos de processos por ela instruídos; (Incluído pela Resolução n° 24/2010)
f) concurso público do Tribunal;(Incluído pela Resolução n° 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 n° 58/2016)
II - instruir os requerimentos de membros e servidores submetidos à apreciação do Presidente; (Incluído pela Resolução n° 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 n° 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 n° 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 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 30ES.69L7.62VL.CNHS.Q

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.

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[6] 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 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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.62VL.CNHS.Q

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[5], 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 consonância com as manifestações uniformes da unidade técnica e do representante do Ministério Público, bem como ao entendimento contido no Acórdão nº 1.603/19 – Pleno, entendo que é destinatário das normas de transição, contidas nas Emendas Constitucionais nº 020/98, nº 041/03 e nº 047/05, o servidor público detentor de cargo efetivo na data de promulgação das respectivas emendas.

Dessa forma, considerando que o servidor teve seu emprego público transformado em cargo público apenas em agosto de 2010, não poderá se beneficiar das normas de transição referidas, devendo o cálculo dos proventos da aposentadoria em apreço obedecer à norma geral contida no art. 40, § 3º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 041/2003[6].

Face ao exposto, proponho que seja a aposentadoria em análise considerada ilegal. Nos termos do art. 303 do Regimento Interno[7], a origem deverá expedir novo ato. Ainda, nos termos do Prejulgado nº 011[8], o Fundo de

---

[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 n° 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.

[6] § 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

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

[8] 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:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.62VL.CNHS.Q

Aposentadoria, Pensões e Benefícios dos Servidores do Município de Rolândia deverá comprovar a intimação do servidor, a fim de possibilitar a fluência do prazo recursal.

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:

I – **Negar** registro ao presente ato de aposentadoria, determinando, nos termos do art. 303 do Regimento Interno[9], ao Município que expeça novo ato de inativação;

II – **determinar**, nos termos do Prejulgado nº 011[10], ao Fundo de Aposentadoria, Pensões e Benefícios dos Servidores do Município de Rolândia a comprovação da intimação do servidor, a fim de possibilitar a fluência do prazo recursal.

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.

---

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.

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

[10] 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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.62VL.CNHS.Q

Plenário Virtual, 25 de agosto de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 11.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA
Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR 30ES.69L7.62VL.CNHS.Q