TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	434997/14
ASSUNTO:	ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE:	PARANAPREVIDÊNCIA
INTERESSADO:	DINORAH BOTTO PORTUGAL NOGARA, FELIPE JOSE VIDIGAL DOS SANTOS, JOSE PEREIRA BARBOSA, MARLUS DE OLIVEIRA, PARANAPREVIDÊNCIA, SUELY HASS
ADVOGADO / PROCURADOR:	RAFAEL FORNECK BAHIENSE GOMES, RITA DE CASSIA RIBAS TAQUES, ROSEMERI PAIS DA SILVA FERNANDES, SHEILA FOGAÇA DE SOUZA, WELLINGTON NEVES SALMAZO, ALIDA HELENA PEREIRA PINTO, ANA CLAUDIA DE LIMA AUER, ANA PAULA KUCANIZ, ANDREA CRISTINE ARCEGO BASTOS, ANDREIA BRIZOLA DE OLIVEIRA FURINI, ANNA PAULA DO ROCIO OYA DOS SANTOS, CAROLINE FANTIN MARSARO, CLAUDINEI MARTINS GONZAGA, DAIANE MARIA BISSANI, DANIELA DOS SANTOS TAVARES, DOUGLAS MURILO DOS REIS, EUGENIO CARLOS BAPTISTA JUNIOR, FABIANO JORGE STAINZACK, ISAC TEIXEIRA DE LIMA, IURI FERRARI COCICOV, JACSON LUIZ PINTO, JANAINA DE ASSIS, JOÃO PAULO OPUSZKA MACHADO, JOSE MANUEL JUSTO SILVA, LUCIA CLAUDIA BUENO PAVEZI, LUCIANA DE OLIVEIRA FELIX BORGES, LUCIANO LORUSSO MIRANDA, MARIA ALICE TORNESI SOSINSKI, MAURICIO JOSE MATRAS, MICHELE CORREA, OZILDA DA SILVA, PATRICIA CAFFARATE PINTO, PATRICIA KAVETSKI SABADIN, PRISCILA CRISTIANE JAWORSKI, RAFAEL AUGUSTO CASSOU
RELATOR:	AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 3361/22 - Segunda Câmara

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

RELATÓRIO

Trata-se de aposentadoria de José Pereira Barbosa, ocupante do cargo de agente de ciência e tecnologia, com fundamento no art. 3º, incisos I a III, da Emenda Constitucional nº 047, de 05 de julho de 20051, conforme Resolução

[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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.13TT

nº 11868, publicada no Diário Oficial do Estado nº 9164, de 13/03/2014 (peça processual nº 012), tendo sido protocolada em 13/05/2014, conforme informação do sistema corporativo, respeitando o prazo normativo.

A unidade técnica (Instrução nº 4979/15 – peça processual nº 014) constatou a inclusão de verbas sem previsão legal de incorporação, bem como não foi incluída a verba "gratificação insalubridade", verificou que não foram apresentados documentos que comprovassem o tempo ficto no tempo de contribuição. Ao final opinou pela realização de diligência para esclarecimentos.

O PARANAPREVIDENCIA (petição intermediária nº 923150/15 – peças processuais nº 022 a 025) manifestou-se juntando documentos.

A unidade técnica (Instrução nº 4719/16 – peça processual nº 026) analisou os documentos juntados, entendendo sanadas as irregularidades apontadas, opinando pela legalidade e registro do ato.

O representante do Ministério Público Exmº Sr. Michael Richard Reiner (Parecer nº 5633/16 – peça processual nº 028) opinou pela realização de diligência ao PARANAPREVIDENCIA para esclarecimento quanto a inclusão de 05 anos e 03 meses de "tempo convertido" no tempo de contribuição do servidor.

A diligência foi determinada por meio do Despacho nº 5633/16 (peça processual nº 028).

O PARANAPREVIDENCIA (petição intermediária nº 514122/16 – peça processual nº 032) manifestou-se juntando documentos.

A unidade técnica (Parecer nº 11144/16 – peça processual nº 033) verificou que o servidor implementou a idade mínima exigida de 55 anos, com redução de um ano de idade para cada ano de contribuição excedente ao limite de 35/30 anos (Homem/Mulher), e de acordo com a certidão de tempo geral de contribuição, o servidor possui 40 anos, 5 meses e 26 dias de tempo de serviço

---

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 ZLYU.YI1A.EBFA.13TT

público, tendo cumprido, portanto, o requisito de 25 anos de serviço público para a concessão da aposentadoria escolhida, tendo ingressado no serviço público aos 05/11/1979, fazendo jus ao regramento escolhido, pois foi admitido no serviço público até a publicação da Emenda Constitucional nº 20/1998. Verificou, ainda, que pela certificação apresentada o servidor efetuou 40 anos, 5 meses e 26 dias de contribuição, cumprindo o tempo mínimo exigido de 35 anos, atendendo ao tempo mínimo exigido de 25 anos de serviço público, vez que pela certificação o servidor possui 34 anos de serviço público. Ao final opinou pela legalidade e registro do ato.

O representante do Ministério Público Exmº Sr. Michael Richard Reiner (Parecer nº 15367/16 – peça processual nº 036), considerando a tese fixada no Acórdão nº 1041/16 - Pleno, que tratou de consulta a esta Corte sobre a aplicação das regras do regime geral de previdência social ao regime próprio quanto à aposentadoria especial por atividade insalubre e possibilidade de conversão de tempo especial em tempo comum, opinou pelo retorno dos autos à unidade técnica para complementação da instrução, se manifestando sobre a aplicabilidade da tese no caso em tela, e, se for o caso, certifique se o tempo convertido calculado está de acordo com a normativa do Ministério da Previdência Social.

A Coordenadoria de Gestão Estadual - CGE (Parecer nº 1650/18 – peça processual nº 047), considerando que o PARANAPREVIDENCIA ao responder as diligências anteriormente determinadas limitou-se a juntar documentos, opinou pela realização de nova diligência para esclarecimento de forma clara e detalhada os fundamentos que motivaram a inclusão do tempo de 05 anos e 03 meses na certidão de tempo de contribuição.

A diligência foi determinada por meio do Despacho nº 1550/18 (peça processual nº 048).

O PARANAPREVIDENCIA (petição intermediária nº 558791/19 – peça processual nº 089) manifestou-se, apresentando esclarecimentos.

A CGE (Parecer nº 585/19 – peça processual nº 090), verificou que foi juntado o “Parecer MPS/CJ 46/06” e a “Carta de Comunicação/INSS, por meio dos quais ficou assente a possibilidade de contagem de “tempo de serviço público federal prestado até 11 de dezembro de 1990, em condições perigosas ou

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.13TT

insalubres, com o acréscimo decorrente da transformação em tempo de serviço comum, o servidor que se encontrava sob a égide do regime celetista quando da implantação do Regime Jurídico Único", aliado ao fato de que, no caso em comento, foi computado com acréscimo de 40% ao período laborado pelo servidor de 05/11/1979 a 20/12/92, portanto anterior à EC nº 20/98, entendeu atendida a diligência e, ratificando manifestações anteriores, manifestou-se pelo registro do ato.

O representante do Ministério Público Exmº Sr. Gabriel Guy Léger (Parecer nº 15367/16 – peça processual nº 036), considerando o Acórdão nº 5238/15 – Pleno, entendeu que cabe exclusivamente ao INSS atestar o direito à contagem de tempo especial, por meio da emissão de Certidão de Tempo de Contribuição e, uma vez ausente a comprovação da existência de documentação emitida pelo INSS autorizando a conversão do tempo comum em especial, revela-se irregular a contagem especial de 05 anos e 90 dias, relativo ao período celetista exercido pelo servidor, opinando pela negativa de registro do ato.

Por meio do Despacho nº 1302/19 (peça processual nº 092) foi determinada a realização de diligência ao PARANAPREVIDÊNCIA para que se manifestasse acerca da averbação do tempo especial prestado pelo servidor inativado no Regime Geral de Previdência Social (período de 05/11/1979 a 20/12/1992), a despeito de não ter sido juntada certidão de tempo de contribuição emitida pelo INSS reconhecendo o respectivo período trabalhado em condições especiais, em desacordo com o entendimento adotado no Acórdão nº 5.238/15 – Pleno.

O PARANAPREVIDENCIA (petição intermediária nº 16745/20 – peça processual nº 095) considerando a possibilidade de negativa de registro requereu a notificação previa do servidor para manifestação.

Por meio do Despacho nº 1302/19 (peça processual nº 092) foi determinada a realização de diligência ao PARANAPREVIDÊNCIA para que cientificasse o servidor inativado do teor do Parecer nº 1087/19 (peça processual nº 091) para que se manifestasse a respeito, em especial quanto a ausência de apresentação de documento emitido pelo INSS.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.13TT

O PARANAPREVIDENCIA (petição intermediária nº 325162/21 – peça processual nº 198 e 199) informou que entrou em contato com a procuradora do servidor para saber acerca do documento junto ao INSS e esta informou que ainda não tinha a posse.

A CGE (Parecer nº 659/21 – peça processual nº 200), considerando a necessidade de se apresentar a certidão para comprovação do tempo averbado, opinou pelo sobrestamento do processo.

Por meio do Despacho nº 477/21 (peça processual nº 201) foi determinado o sobrestamento dos presentes autos até que fosse proferida decisão no processo administrativo que tramita no INSS referente ao requerimento de revisão de certidão de tempo de contribuição feita pelo servidor inativado.

O PARANAPREVIDENCIA (petição intermediária nº 721410/22 – peças processuais nº 217 e 218) juntou certidão de tempo de contribuição atualizada.

A unidade técnica (Instrução nº 902/22 – peça processual nº 219) verificou que a devida revisão se deu por concluída, com o devido reconhecimento, averbação e expedição do INSS da certidão dos períodos de 05/11/79 a 20/12/92, convertidos em período de atividade especial, opinando pelo registro do ato.

O representante do Ministério Público Exmº Sr. Gabriel Guy Léger (Parecer nº 1137/22 – peça processual nº 220), corroborou a manifestação da unidade técnica pelo registro.

PROPOSTA DE DECISÃO[2]

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[3], por exemplo), é a instrução dos

[2] Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.
[3] Art. 159-A. Compete à área de instrução de processos e de requerimentos: (Redação dada pela Resolução n° 36/2013)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.13TT

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 imparcialidade do órgão incumbido (relatores e órgãos colegiados) de apreciar a legalidade dos atos em análise.

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 ZLYU.YI1A.EBFA.13TT

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 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 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 processo eletrônico e de análise do SIM-AP em virtude de todas as associações automáticas já existentes nas respectivas bases de dados.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.13TT

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).

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**, concedendo-lhe **registro**, nos termos dos opinativos uniformes, a aposentadoria de José Pereira Barbosa, ocupante do cargo de agente de ciência e tecnologia, com fundamento no art. 3º, incisos I a III, da Emenda Constitucional nº 047, de 05 de julho de 2005, conforme Resolução nº 11868, publicada no Diário Oficial do Estado nº 9164, de 13/03/2014 (peça processual nº 012).

[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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.13TT

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas MICHAEL RICHARD REINER.

Plenário Virtual, 15 de dezembro de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 16.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA
Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro no exercício da Presidência

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.13TT