



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 764894/18
ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE UNIÃO DA VITÓRIA
INTERESSADO: BACHIR ABBAS, HILTON SANTIN ROVEDA, JOSE ROBERTO KARPINSKI, MUNICÍPIO DE UNIÃO DA VITÓRIA
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 3363/22 - Segunda Câmara

Aposentadoria. Incorreção no cálculo de proventos apontada. Ausência de manifestação da municipalidade. Unidade Técnica e Ministério Público de Contas pela negativa de registro. Conversão do julgamento em diligência para esclarecimentos acerca do cálculo de proventos sob pena de aplicação de multa.

I – RELATÓRIO DE VOTO VENCIDO (AUDITOR CLAUDIO AUGUSTO KANIA)

Trata-se de aposentadoria voluntaria do Sr. José Roberto Karpinski, ocupante do cargo de pintor de veículo, com fundamento no art. 40º, § 4º, inciso III da Constituição Federal¹, conforme Decreto nº 330/2018, publicado no Diário Oficial do Município nº 1622, de 30/10/2018 (peça processual nº 011), tendo sido protocolada em 05/11/2018, conforme informação do sistema corporativo, respeitando o prazo normativo.

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão – CAGE (Instrução nº 9130/22 – peça processual nº 015) verificou que o valor dos proventos

¹ Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

(...)

§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)

(...)

III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

não era compatível com a média das 80% maiores remunerações e entre a data de cálculo(24/08/2018) e a data de publicação do ato de concessão do benefício (30/10/2018) transcorreram mais de 60 dias, de modo que o servidor pode ter sofrido prejuízo em virtude da desatualização do valor calculado. Ao final, sugeriu diligência para esclarecimentos e adequação do cálculo.

O Município (petição intermediária nº 424660/22 – peça processual nº 019) juntou relatório circunstanciado, mas não se manifestou acerca das irregularidades apontadas.

A CAGE (Instrução nº 9766/22 – peça processual nº 021), tendo em vista a não manifestação do Município e a continuidade das irregularidades apontadas, opinou por nova diligência ao Município.

O Município (petição intermediária nº 550232/22 – peça processual nº 032 e petição intermediária nº 591338/22 – peça processual nº 039) novamente apresentou apenas relatório circunstanciado, mas não se manifestou acerca das irregularidades apontadas.

A CAGE (Instrução nº 18123/22 – peça processual nº 041), tendo em vista a não manifestação do Município e a continuidade das irregularidades apontadas manifestou-se pela negativa de registro do ato de inativação.

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Flávio de Azambuja Berti (Parecer nº 1021/22 – peça processual nº 022), opinou pela negativa de registro do ato.

II – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO² (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.

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

² Art. 131 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

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

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 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 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).

Como demonstrado pela unidade técnica o valor dos proventos (R\$ 3.290,50) não é compatível com a média das 80% maiores remunerações do servidor, tanto a informada pelo município (R\$ 2.720,39) quanto a calculada pelo SIAP (R\$ 2.727,19) e, ainda, o lapso temporal entre o último salário de contribuição informado (07/2018) e a publicação do ato de inativação (30/10/2018), hipoteticamente, pode ter causado prejuízo financeiro ao servidor.

Após concessão de contraditório, tais irregularidades não foram corrigidas ou justificadas.

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 ilegal.

Nos termos do art. 303 do Regimento Interno⁶, a origem deverá expedir novo ato.

Ainda, nos termos do Prejulgado nº 0117, Município de União da Vitória deverá comprovar a intimação da servidora, a fim de possibilitar a fluência do prazo recursal.

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

⁷ 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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III – VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO MAURICIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se de aposentadoria voluntaria do Sr. José Roberto Karpinski, ocupante do cargo de pintor de veículo, do MUNICÍPIO DE UNIÃO DA VITÓRIA, conforme Decreto nº 330/2018, publicado no Diário Oficial do Município nº 1622, de 30/10/2018.

Analizando a documentação trazida aos autos, a Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão verificou que o valor dos proventos não era compatível com a média das 80% maiores remunerações, e entre a data de cálculo (24/08/2018) e a data de publicação do ato de concessão do benefício (30/10/2018) transcorreram mais de 60 dias. Concluiu que o servidor pode ter sofrido prejuízo em virtude da desatualização do valor calculado.

O Município foi, então, intimado em diversas oportunidades para manifestação quanto aos apontamentos, ou retificação do ato em apreço, entretanto não o fez. Apresentou somente recálculo, persistentemente equivocado, dos proventos do servidor aposentado, não tecendo maiores considerações acerca das inconformidades apontadas pela Unidade Técnica.

Em que pese o voto do i. Relator, divirjo da conclusão pela negativa de registro do ato em apreço. Ainda que cabível nestes autos, tal julgamento se mostraria consideravelmente prejudicial ao servidor aposentado, não sendo possível que este arque com as consequências da negligência do Município ao não atender às intimações realizadas por esta Corte.

Amoldo meu entendimento a decisões exaradas por esta Corte, em processos similares, onde o descaso da entidade previdenciária – neste caso, o Município de União da Vitória, reputam a conversão do feito em diligência, sem prejuízo de aplicação de sanção ao gestor responsável:

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acórdão nº 3003/14 – Segunda Câmara.

Aposentadoria. 2. Dúvida acerca da proporcionalidade adotada no cálculo dos proventos quanto à Gratificação de Atividade de Saúde. Diligências sem resposta. Aplicação de multas. 3. Repetição da diligência. (Rel. Aud. Thiago Barbosa Cordeiro)

Acórdão nº 3161/20 – Segunda Câmara

Inativação de servidor municipal. Preenchimento dos requisitos legais. Incorporação de verba aos proventos não justificada. Decurso de prazo sem esclarecimentos. Pareceres instrutórios pela negativa de registro. Conversão do julgamento em diligência, para que o Município apresente memória de cálculo e fundamento para incorporação da verba denominada Incorporação-Lei 1356/14. (Rel. Cons. Ivens Linhares)

Acórdão nº 97/19 – Primeira Câmara

Ato de inativação. Diligências realizadas mediante decisão colegiada, em razão de descaso do Município. (Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães)

Acórdão nº 1167/19 – Primeira Câmara

Ato de inativação. Ausência de alimentação do Sistema SIAP da modificação feita na composição dos proventos. Opinativos pela negativa de registro. Medida desarrazoada. Inteligência do art. 457, §2º, do RITCEPR. Conversão do feito em diligência para alimentação do SIAP. (Rel. Cons. José Durval Mattos do Amaral)

Em face do exposto, divergindo do entendimento do d. Relator, proponho VOTO pela conversão do julgamento em diligência, para determinar a intimação do Município de União da Vitória, na pessoa de seu atual representante legal, a fim de que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifeste-se quanto aos apontamentos destacados pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (ou retifique o ato em apreço, sendo o caso), sem prejuízo da imediata aplicação da MULTA do artigo 87, I, “b” da LCE 113/20058, ao atual gestor do Município⁹, no caso de descumprimento da presente decisão.

⁹ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 **MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA**, por maioria absoluta, em:

Determinar a **conversão do julgamento em diligência** para intimação do Município de União da Vitória, na pessoa de seu atual representante legal, a fim de que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifeste-se quanto aos apontamentos destacados pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (ou retifique o ato em apreço, sendo o caso), sem prejuízo da imediata aplicação da MULTA do artigo 87, I, “b” da Lei Complementar Estadual nº 113/2005¹⁰, ao atual gestor do Município¹¹, no caso de descumprimento da presente decisão.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (voto vencedor).

O Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA (voto vencido) apresentou proposta pela negativa de registro.

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

I - No valor de 10 (dez) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

b) deixar de encaminhar, no prazo fixado, os documentos ou informações solicitadas pelas unidades técnicas ou deliberativas do Tribunal de Contas, salvo quando houver justificado motivo.

⁹ Bachir Abbas - Prefeito Municipal na gestão 2021/2024

¹⁰ Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção

de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos:

I - No valor de 10 (dez) vezes a Unidade Padrão Fiscal do Estado do Paraná – UPFPR:

b) deixar de encaminhar, no prazo fixado, os documentos ou informações solicitadas pelas unidades técnicas ou deliberativas do Tribunal de Contas, salvo quando houver justificado motivo.

¹¹ Bachir Abbas - Prefeito Municipal na gestão 2021/2024



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro no exercício da Presidência