TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 531030/21

ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO

ENTIDADE: INSTITUTO DE PREVIDENCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PUBLICOS DO MUNICIPIO DE PIEN

INTERESSADO: INSTITUTO DE PREVIDENCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PUBLICOS DO MUNICIPIO DE PIEN, JACQUELINE NIEZER, ROSELI GROSSKOPF BARBOSA

RELATOR: AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 171/23 - Primeira Câmara

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

RELATÓRIO

Trata-se de aposentadoria de Roseli Grosskopf Barbosa, ocupante do cargo de auxiliar de serviços gerais, com fundamento no art. 40, § 1º, inciso III, alínea 'b', da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 041, de 19/12/2003[1], conforme Portaria nº 008/2021, publicada no Diário Oficial dos Municípios do Paraná nº 2.330 – ano X, de 18/08/2021 (peça processual nº 011), retificada pela Portaria nº 015/2022, publicada no Diário Oficial dos Municípios do Paraná nº 2.634 – ano XI, de 27/10/2022 (fl. 003 da peça processual nº 035), retificada pela Portaria nº 023/2022, publicada no Diário Oficial dos Municípios do Paraná nº 2.663 – ano XI, de 09/12/2022 (fl. 010 da peça processual nº 042), tendo sido protocolada em 30/08/2021, conforme informação do sistema corporativo (Trâmite), respeitando o prazo normativo.

[1] § 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)
(...)
III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
(...)
b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.7BMC

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Instrução nº 27518/22 – peça processual nº 043) verificou que, no Sistema Integrado de Atos de Pessoal (SIAP), foi apurado o valor de R$ 1.068,09 (mil sessenta e oito reais e nove centavos) para a média das maiores contribuições da segurada. Entretanto, foi informado o valor de R$ 926,51 (novecentos e vinte e seis reais e cinquenta e um centavos). Explicou que a divergência apontada decorreu da não observância da metodologia de cálculo prevista na Nota Técnica nº 003/2018 - CGF/TCE-PR. Pelo exposto, entendeu ser necessária a realização de diligência.

Por meio da petição intermediária nº 497145/22 (peças processuais nº025 a 027), o PIÊNPREV - Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Piên informou que o software previdenciário foi atualizado e está aplicando a nota técnica indicada pela CAGE. Esclareceu que a divergência de valor verificada decorreu do fato de estar utilizando como fator de atualização a competência anterior, não levando em consideração a dia da publicação da respectiva portaria que divulga o índice. Fundamentou tal prática no art. 33 do Decreto Municipal nº 3.048, de 06/05/1999, com a redação dada pelo Decreto Municipal nº 5.546/2005. Pelo exposto e considerando a quantidade de processos similares, solicitou o sobrestamento do presente processo até o julgamento da consulta nº 409084/22, a respeito da interpretação da Nota Técnica nº 003/2018.

A CAGE (Instrução nº 14900/22 – peça processual nº 029) verificou que, aplicando-se a proporcionalidade de 83,35% (correspondente ao tempo de contribuição informado), o valor final dos proventos seria de R$ 772,25 (setecentos e setenta dois reais e vinte e cinco centavos). Entretanto, consta no demonstrativo de proventos apresentado o valor de R$ 1.012,86 (mil e doze reais e oitenta e seis centavos). Ainda, lembrou que o valor correspondente à aplicação da proporção sobre a média não pode ser superior ao valor da última remuneração.

Acerca da irregularidade apontada na instrução anterior, a unidade técnica registrou que a consulta informada pela Piênprev não foi conhecida, motivo pelo qual não há necessidade de sobrestamento. Ao final, solicitou a realização de diligência.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.7BMC

Por meio da petição intermediária nº 662561/22 (peças processuais nº033 a 035), o PIÊNPREV informou que retificou o cálculo dos proventos, juntando a documentação comprobatória.

A CAGE (Instrução nº 23077/22 – peça processual nº 036) registrou que o instituto previdenciário corrigiu o valor da média das contribuições, mas não o dos proventos, motivo pelo qual entendeu ser necessária a realização de diligência.

Pelo exposto, a unidade técnica entendeu ser necessária a realização de diligência.

Por meio da petição intermediária nº 481599/22 (peças processuais nº058 a 060), o Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos de Piên esclareceu que equivocadamente foi lançada a remuneração do mês da aposentadoria no cálculo da média, o que foi corrigido. Ainda, juntou ato retificador e a respectiva documentação.

A CAGE (Instrução nº 27518/22 – peça processual nº 043) registrou que ainda constam inconsistências no cálculo apresentado, como a adoção de salário mínimo inadequado para as competências de dezembro de 1998 e de setembro de 1999. Ponderou, entretanto, que a divergência entre o valor da média calculado pelo SIAP e o indicado pelo instituto previdenciário foi de apenas R$ 14,98 (quatorze reais e noventa e oito centavos), resultando numa diferença de R$ 11,31 (onze reais e trinta e um centavos) nos proventos. Considerando a referida divergência irrisória e a fim de evitar o prolongamento do presente processo, se manifestou pelo registro do ato em apreço.

A representante do Ministério Público, Exmª Srª Procuradora Juliana Sternadt Reiner (Parecer nº 1238/22 – peça processual nº 046), tendo em vista que a unidade técnica atestou o preenchimento dos requisitos constitucionais, não se opôs ao registro do ato de inativação objeto dos presentes autos.

PROPOSTA DE DECISÃO[2]

[2] 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 ZLYU.YI1A.EBFA.7BMC

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 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 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.

---

[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 ZLYU.YI1A.EBFA.7BMC

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.

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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.7BMC

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[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 Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do relator, Auditor **CLÁUDIO AUGUSTO KANIA**, por unanimidade, em:

---

[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.7BMC

Apreciar como **legal**, acolhendo os opinativos uniformes, a aposentadoria de Roseli Grosskopf Barbosa, ocupante do cargo de auxiliar de serviços gerais, concedendo-lhe o respectivo **registro**.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Plenário Virtual, 9 de fevereiro de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA
Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFA.7BMC