



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 114109/20
ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE: AUTARQUIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO: AUTARQUIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, CARLOS RICARDO VENERI PEREIRA, DANIELLI DE CASSIA OLIVEIRA LIMA ALVES, ELMARI BARTOLAN, IVAN FERREIRA DE MELO, IVO CETNARSKI
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1460/24 - Primeira Câmara

Ato de Inativação. Decisão Judicial. Pela legalidade e registro, conforme opinativo técnico e ministerial.

I. RELATÓRIO (Conselheiro Substituto CLÁUDIO AUGUSTO KANIA)

Trata-se de aposentadoria voluntária de *Elmari Bartolan*, ocupante do cargo de professor, com fundamento no art. 3º, incisos I, II, III, da Emenda Constitucional n.º 047, de 05 de julho de 2005¹ c/c o § 5º do art. 40 da Constituição Federal com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 20, de 15/12/98² e

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.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

² § 5º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

decisão judicial proferida no Autos n.º 0001266-50.2018.8.16.0202, conforme Portaria n.º 1.088/2020, publicada no Diário Oficial do Município de São José dos Pinhais n.º 556, de 11/02/2020 (peça processual n.º 010), tendo sido protocolada em 20/02/2020, conforme sistema corporativo (Trâmite), respeitando o prazo normativo.

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Instrução n.º 11091/21 – peça processual n.º 013) registrou que a servidora não possuía tempo de contribuição nem idade mínima para se aposentar sob a regra escolhida, pois possuía 49 (quarenta e nove) anos de idade e nenhum ano de contribuição excedente. Entretanto, obteve judicialmente o direito de combinar o redutor especial de professores previsto no § 5º do art. 40 da Constituição Federal² com a regra prevista no art. 3, incisos I a III, da Emenda Constitucional n.º 047/2005¹. Registrou que, pela combinação de normas descrita, a segurada possui direito à inativação concedida, mas que Mandado de Segurança Coletivo n.º 1266-50.2018.8.16.0202 não transitou em julgado, bem como observou que não foi juntada cópia da decisão judicial que fundamentou a inativação. Pelo exposto, solicitou a realização de diligência.

Por meio da petição intermediária n.º 720150/21 (peças processuais n.ºs 017 a 019) a Autarquia de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de São José dos Pinhais informou que a ação judicial questionada não transitou em julgado pois foram interpostos embargos de declaração em face da decisão proferida, os quais estão em pauta para julgamento na sessão virtual de 16/12/21. Ainda, juntou cópia do acórdão que confirmou em reexame necessário a sentença proferida no mandado de segurança coletivo em questão.

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão - CAGE (Instrução n.º 4025/22 – peça processual n.º 020) reiterou que a decisão judicial que fundamentou a presente aposentadoria não transitou em julgado, ressaltando a possibilidade de eventual mudança de entendimento. Em que pese o exposto, registrou que não foram detectadas inconsistências que impeçam o registro do respectivo ato, manifestando-se pela legalidade e registro do ato de inativação em apreço.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A representante do Ministério Público, Exm^a Sr^a Procuradora Elisa Ana Zenedin Kondo Langner (Parecer n.º 391/22 - peça processual n.º 023), opinou pelo sobrestamento dos presentes autos.

Foi determinado o sobrestamento dos autos até decisão definitiva no Mandado de Segurança Coletivo n.º 1266-50.2018.8.16.0202, conforme Despacho n.º 328/22 (peça processual n.º 024).

A Coordenadoria de Gestão Municipal (Despacho n.º 62/24 – peça processual n.º 026) informou que o processo supracitado transitou em julgado.

Os autos foram remetidos à CGM para instrução nos termos do Despacho n.º 35/24 (peça processual n.º 027).

A CGM (Instrução n.º 1307/24 – peça processual n.º 028) ratificou os termos da Instrução n.º 4025/22-CAGE (peça processual n.º 020), opinando pelo registro do ato de inativação em apreço.

A representante do Ministério Público, Exm^a Sr^a Procuradora Elisa Ana Zenedin Kondo Langner (Parecer n.º 394/24 - peça processual n.º 029), tendo em vista o trânsito em julgado do Mandado de Segurança Coletivo n.º 1266-50.2018.8.16.0202, não se opôs ao registro do ato de inativação objeto dos presentes autos.

II. PROPOSTA DE DECISÃO³ (Conselheiro Substituto CLÁUDIO 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 previstas no próprio texto regimental (art. 159-A, por exemplo), é a instrução dos processos, nos moldes do art. 352⁴ daquele diploma, tanto pela DICAP como pelas

³ Art. 132 da Lei Complementar Estadual n.º 113, de 15 de dezembro de 2005.

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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

demais unidades técnicas. Portanto, a despeito da denominação adotada, o ato administrativo emanado pela DICAP em processos de atos sujeitos a registro tem de cumprir os mandamentos do art. 352 do Regimento Interno.

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.

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

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

inobservância do art. 352 do Regimento Interno 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 despidianda 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 DICAP, nas atividades do art. 175-C do Regimento Interno, 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.

Retornando ao exame da aposentadoria, como não foram plenamente respeitados os preceitos do art. 352, *caput*, do Regimento Interno, nem as determinações do protocolo n.º 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 apreço a inativação da servidora *Elmari Bartolan*, que foi inativada com fundamento no art. 3º, incisos I, II, III, da Emenda Constitucional n.º. 047/2005¹, cumulado com o redutor especial de magistério



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

previsto pelo §5º do art. 40 da Constituição Federal², apesar de inexistir norma jurídica prevendo a aplicação simultânea dos referidos dispositivos constitucionais. Tal inovação jurídica possibilitou a sua inativação com 49 (quarenta e nove) anos de idade e 27 (vinte e sete) anos, 04 (quatro) meses e 03 (três) dias de contribuição.

O direito à combinação das normas constitucionais supracitadas foi reconhecido no Mandado de Segurança Coletivo n.º 0001266-50.2018.8.16.0202, impetrado pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de São José dos Pinhais - SINSEP. Neste, foi proferida sentença assegurando a redução especial de magistério à classe representada pelo impetrante, conforme trecho do dispositivo da sentença a seguir transcrito:

“b) JULGO PROCEDENTE o pedido formulado pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de São José dos Pinhais em face do ato do Diretor Presidente da PREV São José, CONCEDENDO A SEGURANÇA e extinguindo o processo com resolução de mérito, com fundamento no art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, para determinar que a autoridade coatora, ao analisar os pedidos de aposentadoria formulados por professores que ingressaram no serviço público em data anterior a 16/12/1998 e que exerceram magistério na educação infantil e nos ensinos fundamentais e médio aplique o redutor etário decorrente da aplicação do art. 40, § 5, da CF, c/c o artigo 3º da EC nº 47/2005” (TJPR – Foro Regional de São José dos Pinhais da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba Vara da Fazenda Pública - Rel.: Juíza de Direito Carolina Delduque Sennes Basso - J. 22.10.2019).

A referida decisão foi mantida em reexame necessário e transitou em julgado em 02/02/2023.

Como se vê a apreciação da legalidade do direito da servidora a ser inativada com o fundamentado selecionado foi feita judicialmente, tendo sido expressamente garantida a possibilidade de aposentadoria por meio da combinação das normas constitucionais citadas.

Considerando que, nos presentes autos, a aposentadoria foi concedida com fulcro em decisão judicial que, por declarar o fundamento legal pelo qual se tornou possível a concessão em tela, interferiu no “mérito” da apreciação do ato por esta Corte de Contas, proponho que os autos sejam arquivados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III. VOTO DIVERGENTE (Conselheiro José Durval Mattos do Amaral)

Em que pese o voto do i. Relator, divirjo da proposta apresentada.

Trata-se de aposentadoria da servidora ELMARI BARTOLAN, concedida por meio da Portaria n.º 1088/2020, publicada no Diário Oficial Eletrônico do Município de São José dos Pinhais, em 11/02/2020, no cargo de Professor.

O ato de inativação foi fundamentado no artigo 3º da EC n.º 47/05 c/c o artigo 40, §5º, da CF/88, bem como na decisão judicial proferida nos autos de mandado de segurança coletivo n.º 0001266- 50.2018.8.16.0202, já transitada em julgado⁵, por meio da qual a servidora obteve direito de contabilizar a redução de idade mínima e tempo de contribuição em cinco anos pelo fato de ser professora de ensino fundamental/médio. Transcrevo:

JULGO PROCEDENTE o pedido formulado pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de São José dos Pinhais em face de ato do Diretor Presidente da PREV São José, CONCEDENDO A SEGURANÇA e extinguindo o processo com resolução do mérito, com fundamento no artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, para determinar que a autoridade coatora, ao analisar os pedidos de aposentadoria formulados por professores que ingressaram no serviço público em data anterior a 16/12/1998 e que exerceram magistério na educação infantil e nos ensinos fundamentais e médio aplique o redutor etário decorrente da aplicação do artigo 40, § 5º, da CF, c/c artigo 3º, da EC nº 47/2005.

A inativação, concedida pelo ente previdenciário, constitui ato administrativo complexo, cujo aperfeiçoamento passa pelo exame de legalidade e registro do Tribunal de Contas, conforme competência constitucional resguardada no artigo art. 71, III, da CF/88⁶. Até sua apreciação por este órgão de controle, o ato se reveste de natureza precária.

⁵ A decisão foi mantida e transitou em julgado em 02/02/2023

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

Desta forma, o direito assegurado à servidora pelas vias judiciais, formalizado pelo ato de inativação, deve, também, ser objeto de exame e, neste caso, de registro, por esta Corte de Contas. Neste sentido são as decisões desta Casa, em processos similares, dentre eles o Acórdão n.º 3930/23 e n.º 3931/23, ambos da Primeira Câmara.

Diante do exposto, divergindo do voto do i. Relator e seguindo o opinativo técnico, **VOTO** pela legalidade e registro da Portaria n.º 1088/2020, publicada no Diário Oficial Eletrônico do Município de São José dos Pinhais, em 11/02/2020, que concedeu a aposentadoria à servidora ELMARI BARTOLAN no cargo de Professor, em atenção à decisão judicial constante no n.º 0001266-50.2018.8.16.0202.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de ATO DE INATIVAÇÃO

ACORDAM

Os membros da Primeira Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto divergente do Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por maioria absoluta, em:

I. Determinar o registro da Portaria n.º 1088/2020, publicada no Diário Oficial Eletrônico do Município de São José dos Pinhais, em 11/02/2020, que concedeu a aposentadoria à servidora ELMARI BARTOLAN no cargo de Professor, em atenção à decisão judicial constante nos n.º 0001266- 50.2018.8.16.0202.

II. Após o trânsito em julgado, remeter os autos à Diretoria de Protocolo para encerramento, nos moldes dos artigos 398, § 1º e 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA. (voto vencedor)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Conselheiro Substituto CLÁUDIO AUGUSTO KANIA entendeu que a decisão judicial interferiu no exame da legalidade a cargo do Tribunal de Contas, impossibilitando a reanálise do objeto e votando pelo arquivamento dos autos. (voto vencido)

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas JULIANA STERNADT REINER.

Plenário Virtual, 29 de maio de 2024 – Sessão Virtual nº 8.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro no exercício da Presidência