



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 762050/18
ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SANTA IZABEL DO OESTE
INTERESSADO: ADÃO BABINSKI, INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE SANTA IZABEL DO OESTE, JOSÉ PAULO DELLA JUSTINA, MOACIR FIAMONCINI, NATALINA MARIA ZOTTI, VOLNEI PEDRO SOARES
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 199/25 - Segunda Câmara

Ato de inativação. Aposentadoria. Unidade técnica e Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pelo registro tácito nos termos do Prejulgado nº 031. Considerações do relator quanto à instrução processual. Registro tácito.

RELATÓRIO

Trata-se de aposentadoria voluntária de Natalina Maria Zotti, ocupante do cargo de professora, com fundamento no art. 40, § 1º, inciso III, alínea 'b', da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 041, de 19/12/2003¹, conforme Portaria nº 11.880/2018, publicada no Diário Oficial dos Municípios do Sudoeste do Paraná nº 1.685 – Ano VII, de 04/09/2018 (peça processual nº 011), retificada pela Portaria nº 13.214/2021, publicada no Diário Oficial dos Municípios do Sudoeste do Paraná nº 2.355 – Ano X, de 10/05/2021 (fl. 005 da peça processual nº 018), tendo sido protocolada em 06/11/2018, conforme informação do sistema corporativo (Trâmite), respeitando o prazo normativo.

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)

§ 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)

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (Instrução nº 7557/22 – peça processual nº 013) verificou, por meio do Sistema Integrado de Atos de Pessoal (SIAP), valor da média das maiores contribuições da segurada diverso do informado no referido sistema; bem como a existência de verbas informadas como incorporáveis, mas que não foram incluídas no cálculo dos proventos. Finalmente, que não foi informado o número do processo que julgou legal a admissão da segurada.

Pelo exposto, concluiu pela necessidade de realização de diligência.

Por meio da petição intermediária nº 485325/22 (peças processuais nº 017 e 018), o Instituto de Previdência do Município de Santa Izabel do Oeste informou que retificou o cálculo da média, ocasião em que incluiu as verbas transitórias citadas pela unidade técnica, juntando a documentação correlata. Ainda, informou o número do processo de admissão da servidora inativada.

A CAGE (Instrução nº 11228/22 – peça processual nº 020), verificou que, em que pese tenha refeito os cálculos, o instituto previdenciário municipal não efetuou a respectiva correção dos dados junto ao SIAP, além de ter de não ter indicado o valor dos proventos correto no ato enviado.

Por meio da petição intermediária nº 473061/23 (peças processuais nº 041 e 042), o Instituto de Previdência do Município de Santa Izabel do Oeste juntou novos documentos.

A Coordenadoria de gestão Municipal (Instrução nº 4694/23 – peça processual nº 043) reiterou a necessidade de cadastrar nova versão no SIAP, solicitando nova diligência.

Após a realização de duas diligências, a CGM (Instrução nº 28/25 – peça processual nº 062) registrou que o prazo decadencial de cinco anos, fixados pela Tese nº 445 do Supremo Tribunal Federal² e pelo Prejulgado nº 031 transcorreu em 6 de novembro de 2023, manifestando-se pelo registro tácito do ato em apreço.

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)

² Tese: Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A representante do Ministério Público, Exm^a Sr^a Procuradora Katia Regina Puchaski (Parecer nº 22/25 – peça processual nº 063), considerando que o presente processo foi autuado em 06/11/2018, acompanhou a manifestação da unidade técnica, opinando pelo registro tácito do ato de inativação objeto dos presentes autos nos termos do Prejulgado nº 031.

PROPOSTA DE DECISÃO³

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-A⁴, por exemplo), é a instrução dos processos, nos moldes do art. 352⁵ daquele diploma, pelas unidades técnicas.

³ Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.

⁴ 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)

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;

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)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

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 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 despidiêda 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

Retornando ao exame da aposentadoria, como não foram plenamente respeitados os preceitos do art. 352, *caput*, do Regimento Interno⁶, 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).

Segundo o Prejulgado nº 031, o Tema 445 do STF é aplicável a todos os processos de atos de pessoal sujeitos a registro, tendo sido expressamente fixado prazo decadencial de 05 (cinco) anos, não sujeito a interrupções ou suspensões, a contar da protocolização dos autos até o trânsito em julgado da decisão definitiva de mérito. Foi determinada também a aplicação *ex tunc* do entendimento pacificado, de modo a atingir todos os processos em trâmite e sobrestados.

⁶ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como se verifica abaixo, o presente procedimento foi protocolado em 06/11/2018, ficando parado na CAGE até 06/05/2022, quando realizou-se a primeira instrução.

Ofício	Prot. Integrado	Protocolado	Autuado	Apensado ao	Trâmites
		06/11/18 16:12	06/11/18 16:12		Entidades
Assunto	ATO DE INATIVAÇÃO				Exercício
SubAss	Trâmites do Processo				Interna
Ra					gências
Trâmite					ssas Ext.
27/01/					ssões
					culações
					Atos
					bjeto
					Assistente processual
					istar...
					Fechar
					Fechar

Dt. Envio	Origem	Matr. Envio	Nome Envio	Carga	Dt. Recebimento	Destino	Status do Encaminhamento	Observar
01/07/2024	CGM	51.459-4	MARILIA ZAMONER		01/07/2024	GCSCAK	Fechado	
17/04/2024	DP	51.281-8	JERUSA HELENA PIAZ		17/04/2024	CGM	Fechado	
18/10/2023	GACAK	51.738-0	LUCIANO DINIS DE SO		18/10/2023	DP	Fechado	
18/10/2023	CGM	51.459-4	MARILIA ZAMONER		18/10/2023	GACAK	Fechado	
16/07/2023	DP	51.484-5	NICOLAS ALBERTO GF		16/07/2023	CGM	Fechado	
06/06/2023	GACAK	51.738-0	LUCIANO DINIS DE SO		06/06/2023	DP	Fechado	
06/06/2023	SMPJTC	51.786-0	SUIANE VOLPATO DE F		06/06/2023	GACAK	Fechado	
05/06/2023	ZPC	52.521-9	MARWAN GLOCK MAL		05/06/2023	SMPJTC	Fechado	
09/05/2023	SMPJTC	50.373-8	SIRLEI VOLPATO DE O		09/05/2023	ZPC	Fechado	
09/05/2023	DP	50.174-3	ANDREA AGIBERT MA		09/05/2023	SMPJTC	Fechado	
08/05/2023	CAGE	52.126-4	WILLIAN YAGYU MORI		08/05/2023	DP	Fechado	
24/04/2023	DP	82.759-2	JIHAD HAIDAR MIGUEL		24/04/2023	CAGE	Fechado	
11/01/2023	CAGE	51.291-5	FLAVIO ANTONIO DRU		11/01/2023	DP	Fechado	
11/01/2023	DP	82.759-2	JIHAD HAIDAR MIGUEL		11/01/2023	CAGE	Fechado	
30/08/2022	CAGE	50.177-8	ANGELA MARIA BAGGI		30/08/2022	DP	Fechado	
22/08/2022	DP	82.774-6	RAFAELA ZAFFARI SA		22/08/2022	CAGE	Fechado	
06/05/2022	CAGE	50.177-8	ANGELA MARIA BAGGI		06/05/2022	DP	Fechado	
06/11/2018	DP	99.999-9			06/11/2018	CAGE	Fechado	

Pelo exposto, aplica-se ao presente caso o entendimento firmado por esta Corte no Prejulgado nº 031, reconhecendo-se a decadência para análise da legalidade do ato, devendo-se efetuar o registro tácito.

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 concedido o registro tácito, em função da decadência, nos termos do Prejulgado nº 031.

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 Substituto **CLÁUDIO AUGUSTO KANIA**, por unanimidade, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conceder o registro tácito, em função da decadência, nos termos do Prejulgado nº 031.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 6 de fevereiro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA
Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente