



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 24645/11
ASSUNTO: ATO DE INATIVAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ARAPOTI
INTERESSADO: BRAZ RIZZI, FABIO LOPES SAMPAIO, INSTITUTO DE PREV
DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE ARAPOTI, LUIZ FERNANDO
DE MASI, SANDRA DE FATIMA GABRIEL DA SILVA
ADVOGADO /
PROCURADOR:
RELATOR: AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 1001/18 - Segunda Câmara

Ementa: Ato de inativação. Aposentadoria. Considerações do relator quanto à instrução processual. Negativa de Registro.

RELATÓRIO

Trata-se de aposentadoria voluntária de Sandra de Fatima Gabriel da Silva, ocupante do cargo de agente social, com fundamento no art. 6º, incisos I ao IV, da Emenda Constitucional nº 041, de 19 de dezembro de 2003, conforme Decreto nº 2421/2010, publicado no Diário Oficial do Município de 21/12/2010 (peça processual nº 002), tendo sido protocolada em 13/01/2011 (peça processual nº 001), respeitando o prazo normativo.

A unidade técnica (Parecer nº 5965/11 – peça processual nº 004) verificou a documentação apresentada e entendeu legal a concessão do benefício, manifestando-se pelo registro do ato em apreço.

O representante do Ministério Público, Exmº Sr. Procurador Eliseu Moraes Corrêa (Parecer nº 6021/11 – peça processual nº 006), opinou pelo registro do ato.

Por meio do Despacho nº 1327/11 (peça processual nº 007) foi determinada a realização de diligência à origem a fim de que fosse esclarecido se o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

autor de parecer jurídico era contratado, configurando possível afronta ao Prejulgado nº 006.

A unidade técnica (Parecer nº 1887/13 – peça processual nº 012) verificou que a origem esclareceu possuir atualmente servidor concursado para o cargo de advogado e que a contratação de profissional ocorreu em razão da anulação do concurso público anterior.

Na análise dos pressupostos legais para a concessão do benefício a unidade técnica verificou que a servidora contava com 28 anos, 07 meses e 29 dias e não os 31 anos, 07 meses e 29 dias mencionados na certidão de tempo de contribuição, portanto, tempo insuficiente para a inativação pretendida, situação que passou despercebida na primeira análise. Foram computados 03 anos como sendo de período fictício, sem indicação de fundamento legal para tanto, e que até 1993 refere-se a período celetista, onde a servidora não tinha direito a licença especial ou sua contagem em dobro. Ao final opinou pela realização de diligência para esclarecimentos.

A diligência foi determinada pelo Despacho nº 552/13 (peça processual nº 014).

A unidade técnica (Parecer nº 12689/13 – peça processual nº 019) verificou a justificativa apresentada pela origem, mas entendeu que não restou esclarecido se a servidora inativada preencheu os requisitos para a contagem de tempo antes de 16/12/1998 (EC nº 20/98), opinando ao final pela realização diligência para esclarecimentos.

A diligência foi determinada pelo Despacho nº 4749/13 (peça processual nº 020).

A COFAP (Parecer nº 1253/14 – peça processual nº 029) verificou que a origem justificou o computo da licença especial com fundamento no art. 53, parágrafo único da Lei Municipal.

A unidade técnica informou também que tal matéria já foi objeto de análise por este Tribunal, conforme Acórdão nº 925/09-1ª Câmara, tendo decidido pela impossibilidade de cômputo do período celetista para contagem em dobro, e, aplicando-se este entendimento, a servidora não implementa o requisito de tempo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

previsto no art. 6º, da Emenda Constitucional nº 041, opinando pela negativa de registro do ato.

A representante do Ministério Público Exm^a Sr^a Procuradora Eliza Ana Zenedin Kondo Langner (Parecer nº 3335/14 – peça processual nº 030) verificou que, conforme consta às fls. 010 da peça processual nº 002, a servidora iniciou sua carreira no serviço público em 02/03/80, no cargo de Professora Municipal, no qual permaneceu até 30/05/86, depois exerceu o mesmo cargo de 02/06/86 a 30/06/87, existindo um intervalo de dois dias com relação ao vínculo anterior. Posteriormente, em 01/08/89 iniciou a carreira de Agente Social, mantida até 31/01/93 sob o regime celetista, ou seja, entre o exercício do cargo de Professora e o de Agente Social, transcorreu cerca de um ano, de modo que houve quebra na continuidade no serviço público.

Ao final opinou pela negativa de registro do ato, uma vez que a servidora na data da promulgação da Constituição de 1988 sequer era funcionária pública municipal, eis que trabalhou para o Município no cargo de Professora até 30/06/87 e posteriormente foi admitida para o cargo de agente social em 01/08/89, não sendo o caso de aplicação do art. 55 da Lei Orgânica Municipal para contagem em dobro de licença não usufruída.

Por meio do Despacho nº 1037/14 (peça processual nº 031) foi determinada a realização de diligência ao Município de Arapoti para que esclarecesse se a servidora aposentada não mantinha vínculo com o Município no período de 30/06/1987 a 01/08/1989 (conforme certidão emitida pelo INSS à fl. 010 da peça processual 002), caso em que deveria comprovar que a beneficiária preencheu os requisitos para obtenção das licenças contadas em dobro, nos termos do art. 53 da Lei Orgânica Municipal de Arapoti.

A COFAP (Parecer nº 2567/18 – peça processual nº 044), após o cumprimento da diligência determinada, verificou que a origem (peça processual nº 043) se limitou a justificar, que a contagem do triênio não exercido advém de determinação de Lei Municipal, e que “a própria Constituição Federal considerou estáveis os funcionários contratados sem concurso público há pelos menos cinco anos anteriores a sua promulgação, ou seja, a própria Carta Magna é que determina a confusão de regimes jurídico Estatutário e Celetista”, contudo, não esclareceu o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

período de tempo questionado. Ao final, a unidade técnica manifestou-se pela negativa de registro do ato em apreço.

O representante do Ministério Público, Exm Sr Procurador Gabriel Guy Léger (Parecer nº 125/18 – peça processual nº 045), corroborando o Parecer nº 3335/14 (peça processual nº 030), opinou pela negativa de registro do ato.

VOTO¹

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. 352² daquele diploma, tanto pela COFAP como pelas demais unidades técnicas. Portanto, a despeito da denominação adotada, o ato administrativo emanado pela COFAP em processos de atos sujeitos a registro tem de cumprir os mandamentos do art. 352 do Regimento Interno.

¹ Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005, c/c art. 52-A, § 1º, do Regimento Interno.

² 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

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 Interno 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 despidiada 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 Sylvania Zanella di Pietro, Editora Atlas, São Paulo, 19ª edição, 2006, p. 496). Segundo a classificação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 COFAP, 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 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 por que seja a aposentadoria em análise considerada ilegal, negando-lhe o respectivo registro, devendo o Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Arapoti comprovar a intimação da servidora inativada, a fim de possibilitar a fluência do prazo recursal, conforme entendimento fixado no Prejulgado nº 011³.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

³ 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:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 ilegal a aposentadoria em análise, negando-lhe o respectivo registro, devendo o Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Arapoti comprovar a intimação da servidora inativada, a fim de possibilitar a fluência do prazo recursal, conforme entendimento fixado no Prejulgado nº 011⁴.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO e IVAN LELIS BONILHA e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas VALERIA BORBA.

Sala das Sessões, 25 de abril de 2018 – Sessão nº 13.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

Presidente

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. (Sem grifo no original)

⁴ 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:

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. (Sem grifo no original)