

ACÓRDÃO Nº 064481/2024-PLENV

1 PROCESSO: 116679-6/2023

2 NATUREZA: REPRESENTAÇÃO

3 INTERESSADO: SECRET. DO REGIME PRÓPRIO E COMPLEMENTAR

4 ÓRGÃO JURISDICIONADO/ENTIDADE: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

5 RELATORA: MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO VIRTUAL

8 ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **REPRESENTAÇÃO**, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO VIRTUAL**, por unanimidade, por **CONHECIMENTO** com **NÃO PROVIMENTO**, **ARQUIVAMENTO** e **COMUNICAÇÃO**, nos exatos termos do voto da Relatora.

9 ATA Nº: 26

10 QUÓRUM:

Conselheiros presentes: Rodrigo Melo do Nascimento, José Maurício de Lima Nolasco, Marianna Montebello Willemann e Marcio Henrique Cruz Pacheco

Conselheiros-Substitutos presentes: Marcelo Verdini Maia e Christiano Lacerda Ghuerrén

11 DATA DA SESSÃO: 12 de Agosto de 2024

Marianna Montebello Willemann

Relatora

Rodrigo Melo do Nascimento

Presidente

Fui presente,

Henrique Cunha de Lima

Procurador-Geral de Contas

VOTO GC-5

PROCESSO: TCE-RJ Nº 116.679-6/23
ORIGEM: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO / RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO CONTRA DECISÃO QUE DETERMINOU O ARQUIVAMENTO DE REPRESENTAÇÃO, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. QUESTÃO QUE JÁ É OBJETO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. RAZÕES RECURSAIS QUE NÃO SE MOSTRAM SUFICIENTES PARA MOTIVAR A REFORMA DA DECISÃO RECORRIDA.

CONHECIMENTO DO RECURSO. NÃO PROVIMENTO. COMUNICAÇÃO AO RECORRENTE.

Versam os autos sobre representação, sem pedido de medida cautelar, oriunda de comunicação do Ministério da Previdência Social – MPS, que recebeu ofícios do Deputado Federal Sargento Portugal e da Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais – FENEME, abordando um suposto descumprimento, pelo Estado do Rio de Janeiro, das normas gerais de inatividade e pensões do Sistema de Proteção Social dos Militares.

Na Sessão Plenária Virtual de 19/02/2024, nos termos do voto da Relatora, Conselheira Substituta Andrea Siqueira Martins, este Tribunal proferiu decisão nos seguintes termos:

VOTO:

1. Pelo **CONHECIMENTO** da presente representação, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade dispostos nos arts. 108 e 109, do RITCERJ;
2. Pelo **ARQUIVAMENTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO** da presente representação, ante o não preenchimento do critério de oportunidade, nos termos previstos no § 4º do art. 111 do RITCERJ;
3. Pela **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no art. 15, inciso I, do RITCERJ, ao atual titular do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA, para que tome ciência

acerca da presente decisão e de tudo o mais que restou consignado nos autos quanto aos fatos representados;

4. Pela COMUNICAÇÃO, com fulcro no art. 15, inciso I, do RITCERJ, ao atual Controlador Interno do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – RIOPREVIDÊNCIA, para que tome ciência acerca da presente decisão e de tudo o mais que restou consignado nos autos quanto aos fatos representados; e

5. Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao representante para que tome ciência desta decisão.

Em face dessa decisão, o Sr. Luigi Alberto Meneses da Silva interpôs recurso de reconsideração, protocolizado sob o doc. TCE-RJ nº 3.319-4/24.

Após regular tramitação, o referido recurso foi examinado pela Coordenadoria de Análise de Consultas e Recursos – CAR, que considerou atendidos os requisitos de admissibilidade do cabimento e da legitimidade e, aduzindo que não foi possível aferir o atendimento ao requisito da tempestividade, uma vez que o termo inicial de contagem do prazo não pôde ser estabelecido, já que o recorrente não foi efetivamente comunicado a respeito da decisão combatida, entendeu que se deve prestigiar os princípios do contraditório e ampla defesa e dar conhecimento ao recurso, conforme precedentes desta Corte.

Quanto ao mérito, a unidade técnica avaliou que o recorrente não apresentou argumentos suficientes para demonstrar o cumprimento do critério da oportunidade (art. 111, § 4º, do RITCERJ), cuja ausência, reconhecida na decisão guerreada, fundamentou o arquivamento sem resolução de mérito da presente representação. Assim, a CAR concluiu por sugerir:

1. O CONHECIMENTO do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Luigi Alberto Meneses da Silva, protocolizado sob o Documento TCE-RJ nº 003.319-4/2024, por estarem presentes seus requisitos de admissibilidade;
2. No seu mérito, o NÃO PROVIMENTO, mantendo-se a decisão plenária de 19/02/2024;
3. A COMUNICAÇÃO, com base no artigo 15, I, do Regimento Interno, ao recorrente, para que tome ciência da decisão.

O Ministério Público de Contas concordou com o encaminhamento sugerido pelo corpo instrutivo.

É O RELATÓRIO.

Preliminarmente, cumpre registrar que este processo foi remetido ao meu Gabinete em **29/05/2024**, por redistribuição, nos termos do Ato Executivo nº 26.252/2024. Na mesma data, foi remetido à Coordenadoria de Análise de Consultas e Recursos - CAR, para análise do doc. nº 3.319-4/24.

Os presentes autos, como já dito, tratam de representação oriunda de comunicação do Ministério da Previdência Social – MPS, dando conta do recebimento de ofícios de um parlamentar federal e da Federação Nacional de Entidades de Oficiais Militares Estaduais – FENEME, abordando um suposto descumprimento, pelo Estado do Rio de Janeiro, das normas gerais do Sistema de Proteção Social dos Militares instituído pela Lei federal nº 13.954/2019.

Na Sessão Plenária Virtual de 19/02/2024, esta Corte decidiu: **(i)** pelo CONHECIMENTO da presente representação; **(ii)** pelo seu ARQUIVAMENTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO; **(iii)** pela COMUNICAÇÃO ao atual titular do RIOPREVIDÊNCIA, para ciência da decisão e do que restou consignado quanto aos fatos representados; **(iv)** pela COMUNICAÇÃO ao atual Controlador Interno do Fundo Único de RIOPREVIDÊNCIA, para ciência da decisão e do que restou consignado quanto aos fatos representados; e **(v)** pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao representante, para ciência da decisão.

Irresignado com o referido *decisum*, o Sr. Luigi Alberto Meneses da Silva interpôs o recurso de reconsideração que consta do doc. TCE-RJ nº 3.319-4/24.

Inicialmente, exerço o juízo de admissibilidade do recurso de reconsideração interposto.

Nesse ponto, considerando que o recurso atende ao requisito de admissibilidade do cabimento, na medida em que interposto contra decisão definitiva desta Corte, tendo sido o primeiro da espécie apresentado em face do referido decisório; que foi apresentado por parte legítima – já que manejado por alcançado pela decisão – e que, não sendo possível aferir a sua tempestividade, há que se prestigiar os princípios do contraditório e ampla defesa, conheço do recurso, conforme proposto pelo corpo instrutivo.

Passo ao exame do mérito do recurso em tela.

Buscando a reforma da decisão guerreada, o Sr. Luigi Alberto Meneses da Silva apresentou os argumentos assim sintetizados pelo corpo instrutivo:

1. Que se torna imperioso, inicialmente, deixar claro o equívoco afluído no voto pelo sobrestamento dos autos emitido pela Conselheira Relatora. Decorre que tal medida de fiscalização solicitada pela Representação do Ministério da Previdência e Trabalho, acrescida com demais denúncias, deixou de atentar para a existência de dois objetos totalmente distintos: o primeiro que é da competência da justiça, juntado aos supracitados autos, através do Ofício nº 400/2023 do Deputado Federal Sargento Portugal, através do qual, sinalizou a existência da Ação Civil Pública nº 0918432-34.2023.8.19.0001, que busca o entendimento de que o pagamento da Gratificação de Risco de Atividade Militar (GRAM) também caiba aos Veteranos e Pensionistas; e o segundo objeto, que vem a ser a denúncia da competência exclusiva do TCE-RJ atinente ao provável desvio de verba pública estadual em pagamentos inconsistentes que causam lesão ao erário público, incluso ao Processo Mãe por meio do protocolo TCE-RJ nº 026.729-6/2023, deste signatário, a qual se tornou Denúncia Complementar em apenso nº 026.731-9/2023;
2. Que no processo de denúncia complementar, em apenso aos autos principais, foram demonstrados relevantes prenúncios do mau uso do erário estadual que redundam em fortes indícios de desvio de finalidade e, conseqüentemente, de improbidade administrativa. Outrossim, urge a imperiosa oportunidade desse Guardião dos Cofres Públicos aferir, tecnicamente, prejuízo financeiro em curso; e
3. Que as cognições anteriormente citadas da alçada judicial não afastam a responsabilidade deste órgão de aferir o provável mau uso em curso de recursos públicos, cuja continuidade deixa de salvaguardar o tesouro público estadual.

Após análise dos argumentos apresentados pelo recorrente, a CAR observou que, conforme explicitado pelo decisório de 19/02/2024, embora se reconheça que a existência de ações judiciais não obsta, *prima facie*, o exame da matéria por esta Corte de Contas, tendo em vista a independência das instâncias, por outro lado, no caso em tela, a suposta irregularidade já é objeto de minuciosa análise pelo Poder Judiciário nos autos da Ação Civil Pública nº 0918432-34.2023.8.19.0001.

A instância instrutiva acrescentou que este Tribunal de Contas vem adotando posicionamento no sentido da importância de se criarem meios que visem à racionalização das análises e à efetividade das ações promovidas por esta Corte de Contas, de modo que deve ser evitada a sobreposição de instâncias de controle, conforme destacado, por exemplo, nos autos do Processo TCE-RJ nº 238.367-4/2022, de relatoria do Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia.

Nesse passo, aduziu a unidade técnica que os supostos indícios de irregularidades relacionadas à matéria, trazidos pelo recorrente, já estão sendo analisados no âmbito da Ação Civil Pública nº 0918432-34.2023.8.19.0001, conforme informado à fl. 8 da peça 20 destes autos, de modo que, em atenção ao conteúdo inserto no § 6º do art. 111 do RITCERJ, a Coordenadoria especializada armazenou em base de dados os caracteres deste processo e o resumo dos fatos narrados, que poderão ser utilizados como

elemento de informação para subsidiar futuras ações de fiscalização, ao considerar os critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade.

Assim, por entender que o recorrente não apresentou argumentos suficientes para demonstrar o atendimento ao critério da oportunidade (art. 111, § 4º, do RITCERJ), cuja ausência, reconhecida pelo *decisum* combatido, fundamentou o arquivamento sem resolução de mérito da presente representação, o corpo instrutivo sugeriu o não provimento do recurso em tela, com comunicação da decisão ao recorrente, medidas com as quais o Ministério Público de Contas concordou.

Após detida análise dos autos, acompanho o entendimento do corpo instrutivo e do Ministério Público de Contas.

Observo que, conforme destacado pelo corpo instrutivo, a suposta irregularidade narrada nos expedientes encaminhados à Secretaria de Regime Próprio e Complementar (SRPC) do Ministério da Previdência Social já é objeto de análise pelo Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro nos autos da Ação Civil Pública nº 0918432-34.2023.8.19.0001, proposta pela 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Acresça-se que, como se vê do arquivo (*PEDIDO: 25423-7/2023*) - *Protocolo Eletrônico #4276028*, na exordial da referida ação civil pública, que traz entre os seus fundamentos a aludida Lei Federal nº 13.954/2019, são requeridas diversas medidas que, com a decisão definitiva daquele feito, terão esgotado o tema da presente representação. Nesse sentido, confirmam-se os principais trechos do respectivo pedido:

(...)

2) Em vista a natureza de verba alimentar da gratificação e os riscos de impossibilidade de sustento dos inativos e pensionistas, anteriores à vigência da Lei n. 9.537/2021, com fundamento nos artigos 300 e 301 do Código de Processo Civil de 2015, seja deferida a tutela de urgência para conceder:

2.1) Em favor dos inativos, na reserva remunerada ou em situação de reformado, e pensionistas cuja data de efeito de inatividade e instituição da pensão foi até o dia 31 de dezembro de 2021, para a incorporação da Gratificação de Risco de Atividade Militar - GRAM, aos seus proventos, mediante apresentação de requerimento ao RIOPREVIDÊNCIA com a opção de percepção dessa gratificação, em extensão aos efeitos do artigo 40, da Lei Estadual n. 9.537/2021, e do artigo 19-A, da Lei Estadual n. 279 de 26 de novembro de 1979.

2.2) Em relação aos pensionistas especiais, que já haviam optado pela percepção da gratificação - GRAM, aos seus proventos, a partir da vigência da nova Lei Estadual 9.537/2021, no dia 1º de janeiro de 2022, mas que tiveram o seu pagamento suspenso no mês de maio de 2023, pugna-se pela imediata retomada do pagamento, restaurando a situação anterior à suspensão. Ressalta-se que com a retomada do pagamento aos pensionistas especiais, que

optaram pela percepção da GRAM, o pagamento da Gratificação de Inatividade, instituída pela Lei Estadual n. 658, de 05 de abril de 1983, deverá ser, automaticamente, suspenso, em cumprimento ao disposto no artigo 40, § 2º, da Lei Estadual n. 9.537/2021, que veda a acumulação dessas duas gratificações aos proventos dos militares inativos e pensionistas.

(...)

6) A procedência dos pedidos para confirmar os efeitos da tutela de urgência, com determinação ao RIOPREVIDÊNCIA e ao ESTADO DO RIO DE JANEIRO para reconhecer o direito de opção de percepção entre a Gratificação de Inatividade e a Gratificação de Risco de Atividade Militar – GRAM, previsto no artigo 41, da Lei Estadual 9.537/2021, pelo prazo de 01 ano, em favor dos militares inativos, na reserva remunerada ou em situação de reformado, e pensionistas cuja data de efeito de inatividade tenha sido até o dia 31 de dezembro de 2021, por extensão dos efeitos do artigo 19-A, da Lei Estadual n. 279 de 26 de novembro de 1979, para cumprimento da garantia constitucional da paridade remuneratória, irredutibilidade dos vencimentos e isonomia entre os ativos, inativos e pensionistas. No caso de opção pela percepção da GRAM, requer a sua imediata incorporação aos proventos do inativo e pensionista.

7) A condenação do RIOPREVIDÊNCIA e do ESTADO DO RIO DE JANEIRO ao pagamento, em favor dos pensionistas especiais, das diferenças dos valores dos proventos que foram percebidos a menor em razão da percepção do Adicional Inatividade instituído pela Lei Estadual nº 658, de 05 de abril de 1983, referentes ao período em que o pagamento da Gratificação de Risco de Atividade Militar - GRAM, instituída pela Lei Estadual 9.537/2021, ficou suspenso.

8) A condenação do RIOPREVIDÊNCIA e do ESTADO DO RIO DE JANEIRO ao pagamento, em favor de inativos, na reserva remunerada ou em situação de reformado, e pensionistas, cuja data de efeito de inatividade ou de instituição da pensão tenha ocorrido até o dia 31 de dezembro de 2021, das diferenças dos valores dos proventos que foram percebidos a menor em razão da percepção do Adicional Inatividade instituído pela Lei Estadual nº 658, de 05 de abril de 1983, caso haja a opção de incorporação da Gratificação de Risco de Atividade Militar – GRAM, instituída pela Lei Estadual 9.537/2021, aos seus proventos, a contar do dia 1º de janeiro de 2022.

Outrossim, como também ressaltado pelas instâncias instrutivas, este Tribunal vem adotando posicionamento no sentido de privilegiar a racionalização das análises e a efetividade das ações promovidas esta Corte de Contas, de modo a evitar a sobreposição de instâncias de controle e o risco de serem proferidas decisões conflitantes.

Com efeito, **trata-se de questão já submetida à apreciação judicial**. Neste sentido, diante das peculiaridades envolvidas no presente caso, **revela-se despicienda a coexistência das instâncias controladora e judicial para realização dos mesmos fins**, sobretudo levando em consideração a característica da definitividade, que acompanha os provimentos judiciais, além das mudanças de parâmetros no exercício da atividade de controle desta Corte de Contas, o que, a meu ver, é suficiente para o arquivamento dos autos sem apreciação do mérito, conforme determinado na decisão recorrida.

Nada obstante as esferas controladora e judicial sejam independentes, como o art. 20 da LINDB, inclusive, deixa claro, há inquestionável risco de prolação de decisões contraditórias na hipótese, bem como

de sobreposição de instâncias de controle, caracterizando o fenômeno da *accountability overload*, ou seja, a sobrecarga e a superposição de instâncias de controle sobre a ação administrativa que, não raro, chega a comprometer a própria eficiência da gestão pública em decorrência de seus excessos e patologias¹.

Nesta linha, a solução para o processo há mesmo de ser o seu arquivamento sem exame do mérito, observando-se o disposto no art. 111, §§ 4º, 5º e 6º do Regimento Interno deste Tribunal².

Sendo assim, verifica-se que os argumentos apresentados pelo recorrente são insuficientes para que se reforme a decisão guerreada, de forma que o recurso de reconsideração em exame não merece ser provido.

Diante do exposto, posiciono-me **DE ACORDO** com a sugestão do corpo instrutivo e com o parecer do Ministério Público de Contas. Desse modo,

VOTO:

I – pelo **CONHECIMENTO** do recurso de reconsideração interposto pelo **Sr. Luigi Alberto Meneses da Silva**, objeto do doc. TCE-RJ nº 3.319-4/24, tendo em vista o atendimento aos requisitos de admissibilidade;

II – no mérito, pelo **NÃO PROVIMENTO** do recurso de reconsideração interposto pelo **Sr. Luigi Alberto Meneses da Silva**, mantendo-se a decisão proferida na Sessão Plenária Virtual de 19/02/2023, pelo **ARQUIVAMENTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO** da presente representação;

¹ Como já me manifestei em WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability* democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p.313.

² Art. 111. A análise do mérito da denúncia ou representação dependerá, ainda, da presença dos critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade, segundo avaliação do Tribunal.
(...)

§ 4º O critério de oportunidade avaliará se a atuação corretiva do ente público, da respectiva unidade de controle interno ou de outros órgãos de controle externo é suficiente para o adequado tratamento das irregularidades narradas.

§ 5º **Caso entenda que a denúncia ou a representação não cumpre critério de** risco, materialidade, relevância ou **oportunidade, o Tribunal arquivará o processo sem exame do mérito** e cientificará o órgão jurisdicionado e a respectiva unidade de controle interno acerca dos fatos nela referidos, para adoção das providências cabíveis. **(grifei)**

§ 6º Na hipótese do parágrafo anterior, o setor da Secretaria-Geral de Controle Externo responsável pelo exame da denúncia ou da representação deverá armazenar em base de dados os caracteres do processo e o resumo dos fatos narrados, utilizando-os como elemento de informação para subsidiar futuras ações de fiscalização, considerados os critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade

III – pela **COMUNICAÇÃO** ao recorrente, nos termos regimentais, para que tome ciência da presente decisão.

GC-5,

MARIANNA M. WILLEMANN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente