



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 149155/22
ASSUNTO: REVISÃO DE PROVENTOS
ENTIDADE: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PUBLICOS DE CAMPO DO TENENTE
INTERESSADO: ACIR GONCALVES, IRINEU DREWENAK, OLEVIR JOSE CEVE SCHARNOVEBER, WEVERTON WILLIAN VIZENTIN
RELATOR: AUDITOR CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

ACÓRDÃO Nº 1489/22 - Segunda Câmara

Revisão de proventos. Aplicação da Emenda Constitucional nº 103/19. Opção pelo recebimento de pensão por morte. Redução dos proventos de aposentadoria. Manifestações uniformes da unidade técnica e Ministério Público pelo arquivamento. Considerações do relator quanto à instrução processual. Arquivamento.

RELATÓRIO

Trata-se de revisão de proventos concedidos a Acir Goncalves, em razão de opção pelo recebimento de pensão por morte em valor superior aos proventos de aposentadoria, com a consequente redução destes, conforme Decreto nº 068/2022, de 08/03/2022 (peça processual nº 008), tendo sido protocolada em 15/03/2021, conforme informação do sistema corporativo, respeitando o prazo normativo.

A Coordenadoria de Gestão Municipal-CGM (Instrução nº 1986/22 – peça processual nº 011) verificou que ao optar pelo recebimento integral da pensão por morte, em razão do falecimento de cônjuge, os proventos de aposentadoria, aos quais tem direito o interessado, deverão ser recalculados conforme art. 24, § 2º, inciso I, da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019¹. Dessa forma, entendeu que a alteração em questão não se enquadra na hipótese prevista

¹ Art. 24. É vedada a acumulação de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do mesmo regime de previdência social, ressalvadas as pensões do mesmo instituidor decorrentes do exercício de cargos acumuláveis na forma do art. 37 da Constituição Federal.

(...)

§ 2º Nas hipóteses das acumulações previstas no § 1º, é assegurada a percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas:

I - 60% (sessenta por cento) do valor que exceder 1 (um) salário-mínimo, até o limite de 2 (dois) salários-mínimos;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

no art. 71, inciso III, da Constituição Federal², visto não se tratar de melhoria posterior, nem alteração de fundamento legal do ato revisado, de modo que não precisaria ser registrada nesta Corte de Contas. Também entendeu pela desnecessidade de apreciação do presente processo em razão do caso em apreço não constar dentre as hipóteses do art. 2º da Instrução Normativa nº 098/14³.

Ao final, opinou pelo arquivamento dos autos.

O representante do Ministério Público, Exmº Sr Procurador Flávio de Azambuja Berti (Parecer nº 600/22 – peça processual nº 016), corroborou a manifestação da unidade técnica pelo arquivamento.

PROPOSTA DE DECISÃO⁴

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-A⁵, por exemplo), é a instrução dos

² 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;

³ Art. 2º Por meio dos procedimentos estabelecidos nesta Instrução, o Tribunal verificará a legalidade para fins de registro dos atos de pessoal, sujeitando-se à Instrução os seguintes atos:

I – concessão de aposentadoria (ato de inativação);

II – concessão de pensão;

III – revisão de pensão; e

IV – revisão de proventos.

§ 1º Incluem-se nos atos de concessão de aposentadoria as reformas e as reservas dos policiais militares.

§ 2º Para efeito do disposto no inciso IV do caput, constituem revisão de proventos as eventuais revisões de tempo de serviço ou contribuição que impliquem alteração no valor dos proventos e as melhorias posteriores decorrentes de acréscimos de novas parcelas, gratificações ou vantagens de qualquer natureza, bem como a modificação da fundamentação legal, introdução de novos critérios ou bases de cálculo dos componentes do benefício, quando tais melhorias se caracterizarem como vantagem pessoal do servidor público civil ou do militar e não tiverem sido previstas no ato concessório originalmente submetido à apreciação do Tribunal.

§ 3º Não se encontram sujeitas a registro e, portanto, não devem ser remetidas ao Tribunal, as alterações no valor dos proventos decorrentes de acréscimos de novas parcelas, gratificações ou vantagens concedidas em caráter geral ao funcionalismo ou introduzidas por novos planos de carreira.

⁴ Art. 132 da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005.

⁵ 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)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

processos, nos moldes do art. 352⁶ 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.

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,

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)

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;

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

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 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 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Retornando ao exame da revisão de proventos, como não foram plenamente respeitados os preceitos do art. 352, *caput*, do Regimento Interno⁷, 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).

Conforme exposto pela CGM e pelo representante do *Parquet* especializado, como não houve alteração do fundamento legal, tendo em vista o teor do art. 71, inciso III, da Constituição Federal⁸, não seria competência deste Tribunal registrar o ato de revisão em apreço. A unidade técnica ressaltou ainda que a alteração feita na inativação da segurada não se enquadra nas hipóteses previstas no art. 2º da Instrução Normativa nº 098/14³, por meio do qual esta Corte de Contas definiu os atos sujeitos a registro, especificando o que seria revisão de proventos para fins de análise da legalidade e registro. No caso em apreço, houve apenas adequação do valor dos proventos para atender à norma legal referente a acúmulo de benefícios previdenciários, sem que tenha havido alteração da fundamentação legal, de tempo de serviço, contribuição, nem acréscimo de vantagem de qualquer natureza.

Face ao exposto, acolhendo as manifestações uniformes da unidade técnica e do representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, proponho que este Colegiado decida pelo arquivamento dos autos, nos termos do art. 398, § 3º, do Regimento Interno⁹.

⁷ 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 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.

⁸ 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.

⁹ Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

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:

Determinar, nos termos das manifestações uniformes da unidade técnica e do representante do Ministério Público de Contas, o **arquivamento** dos autos nos termos do art. 398, § 3º, do Regimento Interno¹⁰.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 11 de agosto de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 10.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA
Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente

(...)

§ 3º Nos demais casos o encerramento de processo dependerá de decisão colegiada.

¹⁰ Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização.

(...)

§ 3º Nos demais casos o encerramento de processo dependerá de decisão colegiada.