



## Decisão 00777/2023-7 - 1ª Câmara

**Processo:** 03038/2018-2

**Classificação:** Atos Sujeitos a Registro - Reserva

**UG:** IPAJM - Instituto de Previdência Dos Servidores do Estado do Espírito Santo

**Relator:** Márcia Jaccoud Freitas

**Interessado:** JOSELITO DE MORAES CARNEIRO

**Responsável:** JOSE ELIAS DO NASCIMENTO MARCAL

### **ATOS SUJEITOS A REGISTRO – REFORMA “EX-OFFICIO” – REGISTRO – RECOMENDAÇÃO – DETERMINAÇÃO - ARQUIVAMENTO.**

Cumpridos os requisitos legais e constitucionais para a concessão da reserva remunerada, o ato administrativo respectivo deve ser registrado pela Corte de Contas.

### **A RELATORA EXMA. SRA. CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS:**

Tratam os presentes autos de **TRANSFERÊNCIA “EX-OFFICIO” PARA RESERVA REMUNERADA** do SUBTENENTE PM **JOSELITO DE MORAES CARNEIRO**, por meio da **PORTARIA N.º 0428/2018**, que concede o benefício ao militar em tela a partir de **05/01/2017**, com base no **Art. 87, c/c o inciso II do art. 48 da Lei 3.196/78**, ambos com novas redações dadas respectivamente pelo art. 1º da Lei 3.446/81, e pelo art. 1º da Lei 4.010/87.

Observa-se que o militar foi transferido para a situação de Reforma Ex - Officio, a partir de 05/01/2017, conforme demonstrado à fl. 95 do evento 03. Os proventos foram fixados no valor de **R\$ 5.736,78**.

Instada a se manifestar, a área técnica sugeriu o registro por meio da **Instrução Técnica Conclusiva nº 00313/2021-1** (Evento nº 05), enquanto o **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer nº 04374/2021-3**, de lavra do Procurador Luciano Vieira, oficiou por realização de determinadas diligências, conforme segue:

## **“2 – CONCLUSÃO**

Posto isso, oficia o **Ministério Público de Contas**:

**2.1 – com fulcro no art. 3º, inciso IV, da LC n. 451/2008, seja determinada a realização de diligência ao órgão de origem para que preste os necessários esclarecimentos, bem como adote medidas saneadoras para:**

a) que retifique o ato para fazer constar os dispositivos legais que tratam da forma de fixação e revisão do benefício, conforme indicado nesta manifestação; e

b) que seja inserida na planilha de fixação dos proventos (como documento anexo ou mediante remissão às páginas dos autos) as informações quanto aos elementos e períodos aquisitivos/constitutivos das rubricas “Gratificação de Função Policial Militar Categoria I – (GFPM-I)”, “Gratificação de Função Policial Militar Categoria II – (GFPM-II)”, e “Compensação Orgânica”, demonstrando-se a regularidade de cada parcela e dos percentuais incorporados;

**2.2 – seja concedido prazo máximo de 30 (trinta) dias para cumprimento da diligência, sob pena de aplicação de multa pecuniária, conforme art. 135, inciso IV, da LC n. 621/12 e denegação de autorização de registro do ato, com a consequente expedição de determinação para cessação do pagamento do benefício, nos termos do art. 119 desse estatuto legal.”**

Por meio da **Decisão Monocrática nº 01025/2021-6** (Evento nº 11), determinei a notificação do representante do IPAJM, Sr. José Elias do Nascimento Marçal, para responder as diligências requeridas. A origem se manifestou, em seguida, conforme Eventos nº 16/19.

Ato contínuo, a área técnica novamente sugeriu o registro por meio da **Instrução Técnica Conclusiva nº 02884/2022-5** (Evento nº 22). O **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer nº 04686/2022-2**, de lavra do Procurador Luciano Vieira, por fim, recomendou a denegação do ato, nos seguintes termos:

## **“2 – CONCLUSÃO**

Isso posto, pugna o Ministério Público de Contas:

- a) com fulcro no art. 117, inciso II, da LC n. 621/2012, pela denegação de autorização para registro do ato;
  
- b) com espeque no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal c/c art. 119 da LC n. 621/2012, seja assinalado prazo máximo de 15 (quinze) dias para que o órgão de origem cesse ou adeque o pagamento dos proventos, sob pena de ressarcimento das quantias pagas indevidamente e responsabilização solidária da autoridade competente;
  
- c) seja dispensada a reposição das importâncias indevidamente recebidas de boa-fé pelo servidor;

d) seja determinado ao órgão que comunique ao interessado acerca da deliberação do Tribunal, alertando-o que o efeito suspensivo proveniente da interposição de eventuais recursos não os exime da devolução dos valores percebidos indevidamente após a respectiva notificação, caso esses não sejam providos.”

### **É o relatório.**

Observa-se que a Área Técnica recomendou o registro do ato, enquanto o Representante do *Parquet* de Contas sugeriu a denegação do registro do ato, aduzindo, em suma, insuficiência de fundamentação do ato concessório e de fundamentação da fixação dos proventos e ausência de comprovação fática de preenchimento dos requisitos para a concessão de Compensação Orgânica, nos seguintes termos:

[...]

No entanto, vislumbram-se ainda as seguintes irregularidades:

5) o dispositivo legal informado como fundamento legal para a fixação do soldo, que serve de base de cálculo para as demais parcelas dos proventos, não disciplina o valor deste, mas tão somente indica a graduação ou posto a cuja remuneração possui direito o militar no momento da inatividade.

A Lei n. 3.196, de 09 de janeiro de 1978, conforme descrito no seu artigo 1º, é Estatuto que “regula a situação, as obrigações, e os deveres, direitos e prerrogativas dos policiais militares da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo”, mas, embora disponha sobre os vencimentos, indenizações, proventos e outros direitos, não fixa valores de soldo para nenhuma das graduações ou postos nela previstos.

Conforme art. 37, inciso X, da Constituição Federal “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”.

Em torno do tema, o Supremo Tribunal Federal prestigia a prevalência da reserva legal na remuneração dos servidores públicos, senão vejamos:

“Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto n. 01, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados” (STF, [ADI 3.369-MC](#), Rel. Min. Carlos Velloso, 16-12-2004, **DJ** 01-02-2005).

Deste modo, à lei é reservada, com exclusividade, a função de fixação da remuneração do servidor público, inclusive de seu valor, de modo que, no caso vertente, **deve ser indicada na planilha de fixação de proventos a lei que fixou o valor do soldo, bem como as subsequentes que o tenham modificado.**

Importante reforçar que sem a informação fidedigna do soldo vigente à época torna-se impossível opinar pela regularidade dos valores constantes da planilha de proventos, pois é base de cálculo de todas as demais parcelas.

Além disso, é providência indispensável para demonstrar o cumprimento do art. 56, parágrafo único, da Lei n. 3.196/1978.

6) no tocante à indenização de compensação orgânica verifica-se que está fundamentada no art. 53, § 1º, da Lei n. 2.702/1972 e em mero despacho do governador exarado no Processo n. 4.458/81-CC, de 17.12.1981, cujo conteúdo sequer foi colacionado aos autos.

Após a diligência (fl. 1, evento 18), o órgão de origem apresenta fundamentação consistente num dispositivo de lei cuja redação sequer existe, conforme consulta a duas fontes oficiais de publicação, a saber:

#### **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO<sup>1</sup>**

**Art. 53** - A indenização de “Compensação Orgânica”, destina-se a compensar os “desgastes orgânicos” conseqüentes das missões específicas do policial-militar e danos psicossomáticos resultantes do desempenho continuando dessas atividades. ([Redação dada pela Lei nº 3.127, de 27 de julho de 1977](#))

**§ 1º** - A indenização de que trata este artigo será devida na base mensal de 20% (vinte por cento) sobre o valor do solo do posto ou graduação. ([Redação dada pela Lei nº 3.127, de 27 de julho de 1977](#))

~~**§ 2º** - A indenização de que trata este artigo não será devida ao policial-militar antes do primeiro engajamento, com exceção do pessoal do Corpo de Bombeiros. ([Redação dada pela Lei nº 3.127, de 27 de julho de 1977](#)) ([Dispositivo revogado pela lei nº 5.628, de 17 de março de 1998](#))~~

#### **SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO (GERÊNCIA DE ATOS LEGISLATIVOS)<sup>2</sup>**

**Art. 53** - A indenização de “Compensação Orgânica”, destina-se a compensar os “desgastes orgânicos” conseqüentes das missões específicas do policial-militar e danos psicossomáticos resultantes do desempenho continuando dessas atividades. (**Nova redação com a Lei nº 3127/1977**)

**§ 1º** - A indenização de que trata este artigo será devida na base mensal de 20% (vinte por cento) sobre o valor do soldo do posto ou graduação e será atribuída aos policiais militares do Corpo de Bombeiros que

---

<sup>1</sup> <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI27011972.html>

<sup>2</sup> <https://conslegis.es.gov.br/>

efetivamente desempenharem funções nas condições especificadas neste artigo.

~~§ 2º — O Comandante Geral fixará quais as funções enquadradas neste artigo. (Revogado pela Lei nº 5628/1998)~~

Destaca-se que este órgão ministerial, após reexaminar as alterações introduzidas no citado dispositivo legal pela Lei n. 3.127, de 27 de julho de 1977, modificou sua compreensão sobre as condições que ensejam o pagamento dessa indenização, de modo que passou a entender ser devida para compensar os desgastes psicossomáticos decorrentes do desempenho continuado do regular exercício das funções do policial militar.

Nada obstante, o percentual fixado no § 1º do aludido artigo é de 20%. A majoração para 40% decorreu por meio de despacho do governador, conforme consta na planilha de proventos.

[...]

Observa-se, inicialmente, que o *Parquet* entendeu suficiente, com ressalvas, as justificativas da Origem acerca das rubricas Auxílio Moradia, Gratificação de Função Policial Militar Categoria I (GFPM-I), Gratificação de Função Policial Militar Categoria II (GFPM-II) e as evidenciações dos períodos aquisitivos das gratificações por tempo de serviço e gratificação por assiduidade – evidenciações essas que não foram supridas pela origem, mas pelo próprio *Parquet* de Contas.

No entanto, apontou ainda como irregularidades, já mencionadas: a insuficiência de fundamentação acerca da fixação do soldo e a comprovação dos requisitos fatos e jurídicos para a rubrica Compensação Orgânica.

Com relação a essa primeira irregularidade apontada (insuficiente fundamentação do soldo), conforme posicionamento que vem sendo adotado por esta Corte de Cotas, entendo que **a ausência de indicação específica da base legal no ato**

**concessório, seja para a fixação de proventos ou para a concessão do benefício, por si só, não é empecilho ao seu registro.**

O próprio Ministério Público de Contas - quando as irregularidades do ato concessório se limitam à insuficiência de fundamentação do ato concessório e à ausência de indicação da base legal dos vencimentos ou de outras rubricas - **já opinou pelo registro do ato e expedição de recomendações.** Nesse sentido, observam-se os Processos TC nº 2598/2018, 6383/2018, 6437/2018, n.º 03152/2019-3 e n.º 01540/2019-8. Neste, por meio do Parecer n.º 00160/2022-7, assim concluiu o *Parquet*:

## **“2 – CONCLUSÃO**

Posto isso, oficia o **Ministério Público de Contas**:

**2.1** – com fulcro no art. 71, inciso III, da CF c/c art. 117, inciso I, da LC n. 621/2012, que seja concedida autorização para registro do ato; e

**2.2** – nos termos do art. 1º, inciso XXXVI, da LC n. 621/2012, sejam expedidas as seguintes recomendações ao Instituto de Previdência:

a) que retifique o ato para fazer constar todos os dispositivos constitucionais e legais que fundamentam a forma de revisão dos respectivos proventos, consoante exposto nesta manifestação;

b) que na instrução dos futuros protocolos eletrônicos relativos a atos de aposentadoria, observe rigorosamente o disposto no art. 15 da IN TC n. 31/2014, notadamente quanto à necessidade de efetuar a indicação na planilha de fixação dos proventos do suporte legal de cada rubrica da remuneração do servidor, inclusive do “subsídio/vencimento”, devendo-se relacionar o histórico de alterações legislativas do respectivo valor; e



c) que faça constar na planilha de fixação, no campo informações complementares, conforme Anexo n. 7 da IN TC n. 31/2014, os pressupostos fáticos e jurídicos constitutivos de cada rubrica que compõe os proventos, comprovando-se a regularidade do percentual/valor adotado.”

Observa-se, ainda, que no Processo TC nº 12216/2019, de teor idêntico ao presente caso, **no que tange à insuficiência de fundamentação, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 02523/2022-1, sugeriu o registro do ato, com recomendações:**

[...]

#### **1.1 – Da insuficiente fundamentação do ato concessório**

Dispõe o art. 15, § 1º, inciso IX, da IN TC n. 31/2014 que a autoridade administrativa deverá encaminhar a este egrégio Tribunal de Contas para a apreciação de sua legalidade, mediante protocolo eletrônico, o ato original de concessão da aposentadoria, reforma ou transferência para a reserva remunerada, devidamente numerado, datado e assinado pela autoridade competente, constando, ainda, nome do interessado; cargo, graduação ou posto ocupado (nomenclatura, padrão, nível e/ou referência); dispositivo legal da aposentadoria, reforma ou transferência para reserva remunerada; amparo legal da fixação de proventos e data de vigência do respectivo ato.

A portaria elaborada pelo Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado do Espírito Santo não menciona a integralidade dos dispositivos legais que regulamentam a forma de fixação e a revisão do benefício concedido.

Dispõem os arts. 56 e 87 da Lei n. 3.196/1978 que a passagem para inatividade do policial militar, por meio de transferência para Reserva Remunerada àquele que completar 30 (trinta) anos de serviço, os quais serão revistos sempre que, por motivo de alteração do poder aquisitivo da moeda se modificarem os vencimentos dos policiais militares em serviço ativo.

O ato deverá conter todos os dispositivos constitucionais e legais que fundamentam a concessão do benefício e a forma de fixação e revisão dos proventos.

Além de exigência regimental, a precisa indicação destes dispositivos é imprescindível para o controle do ato e dos prospectivos efeitos em razão princípio *tempus regit actum* na seara previdenciária.

Logo, devem constar da fundamentação do ato os arts. 56 e 87 da Lei n. 3.196/1978.

## 1.2 – Da insuficiente fundamentação dos proventos

Conforme salientado acima, os proventos foram fixados no valor correspondente ao subsídio do posto/graduação de 2º Sargento, na referência 4.15, conforme planilha de fixação de proventos (fl. 145, evento 2) e tabela vigente para o exercício de 2015 (SIARHES - “Relação das Tabelas de Vencimento” - vigente a partir de 01/06/2015, fl. 144, evento 2).

Embora o subsídio indicado na planilha de fixação de proventos corresponda ao último contracheque (fl. 80, evento 2), ele não coincide com aquele fixado no Anexo III da LC n. 747/2013 (<http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEC7472013.html>), que carrega a tabela de subsídios da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar e que alterou o Anexo III da LC n. 420/2007.

Vale mencionar que mesmo no espelho do SIARHES anexado nos autos não há menção a qualquer dispositivo legal que corrobore o valor do subsídio percebido pelo militar. Há tão somente uma referência ao subsídio sem, repita-se, indicar a sua fundamentação legal e nem mesmo à qual posto ou graduação se aplica.

Mas, ainda que assim não fosse, a comprovação do valor do subsídio, ou de sua alteração, se dá através de disposição legal e não pelo espelho do SIARHES, ou seja, ainda que o valor mencionado neste espelho seja o mesmo do contracheque, não há correspondência com o valor previsto na legislação já indicada e que trata do subsídio dos militares do Estado do Espírito Santo.

Portanto, o valor indicado na planilha de proventos e no espelho SIARHES, não está de acordo com a legislação pertinente.

A exigência regimental de seja indicada na planilha de fixação a fundamentação legal de todas as rubricas dos proventos, inclusive do vencimento/subsídio, decorrente do art. 37, inciso X, da Constituição Federal no sentido de que “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices”.

Assim, deve ser informada na planilha/demonstrativo de fixação de proventos a lei que fixou o vencimento/subsídio do servidor, bem como todas as leis posteriores que tenham modificado o seu valor.

## 2 – CONCLUSÃO

Posto isso, oficia o **Ministério Público de Contas**:

**2.1** – com fulcro no art. 71, inciso III, da CF c/c art. 117, inciso I, da LC n. 621/2012, que seja concedida autorização para registro do ato;

**2.2** – nos termos do art. 1º, inciso XXXVI, da LC n. 621/2012, sejam expedidas as seguintes recomendações ao instituto de previdência:

a) que retifique o ato para fazer constar todos os dispositivos legais que fundamentam a concessão e a forma de fixação e revisão dos respectivos proventos, consoante exposto nesta manifestação;

b) na instrução dos futuros protocolos eletrônicos relativos a atos de aposentadoria, reforma ou transferência para a reserva remunerada, observe rigorosamente o disposto no art. 15 da IN TC n. 31/2014, notadamente quanto à necessidade de efetuar a indicação na planilha de fixação dos proventos do suporte legal (mediante a indicação especificada dos dispositivos pertinentes) de cada rubrica da remuneração do servidor, inclusive do “subsídio/vencimento”, devendo-se relacionar o histórico de alterações legislativas do respectivo valor.

[...]

Na ocasião, o voto desta Relatora acompanhou o Ministério Público de Contas e a Área Técnica pelo registro do ato, com recomendações (Voto 02968/2022-9), o que foi seguido pela 1ª Câmara, por unanimidade, conforme **Decisão TC nº 02211/2022-1**.

Vê-se, portanto, que não há impedimento para o registro do ato concessório em face apenas dessas irregularidades, bastando que sejam adotadas as recomendações supracitadas.

Com relação a rubrica Compensação Orgânica, sabe-se que ela nada mais é que a compensação por “desgastes orgânicos” consequentes de missões do policial militar e danos psicossomáticos resultantes do desempenho continuado dessas atividades (art. 53, Lei nº 2701/1972), circunstância inerente à atividade de um policial com 30 (trinta) anos de serviço e com extenso rol de elogios prestados em seu assentamento funcional.

Tal parcela, conforme indicou o Digníssimo Procurador de Contas, é instituída pelo art. 53 e seu § 1º, da Lei 2701/72, com percentual de 20%, **elevado para 40% na forma do Despacho do Governador do Estado no Processo 4458/81**, assim estabelecendo o dispositivo legal:

At. 53. A indenização de “Compensação Orgânica” destina-se a compensar os “desgastes orgânicos” consequentes das missões específicas do policial militar e danos psicossomáticos resultantes do desempenho continuado dessas atividades.

§ 1º. A indenização de que trata este artigo será devida na base mensal de 20% sobre o valor do soldo do posto ou graduação. (nova redação dada pela Lei 3127/77).

Como se observa, dessa forma, não há qualquer requisito a ser explicitado, de modo que se mostra correta a concessão

Sendo assim, entendo que se não há um vício grave e estando claro o objeto e os motivos que justificam a existência do ato concessório, deve-se adotar o princípio do formalismo moderado (art. 52, Lei Orgânica do TCEES), a fim de garantir assim celeridade e a duração razoável do processo.

Isso porque a celeridade processual, em casos assim, evita males maiores, tais como a decadência do poder-dever de analisar o ato concessório (STF - Tema 445) ou o atraso para a compensação previdenciária por parte da origem, quando for o caso. Nesse sentido, observa-se que o processo adentrou essa Corte de Contas em 03/04/2018, estando próximo de se atingir a decadência do poder de análise do ato (Tema 445 – STF).

Ante o exposto, acompanhando a área técnica e divergindo do Ministério Público de Contas, proponho **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

**MÁRCIA JACCOUD FREITAS**  
Conselheira Substituta

## 1. DECISÃO TC- 777/2023-7

**VISTOS**, relatados e discutidos, estes autos **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos na sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pela relatora, em:

**1.1. REGISTRAR** a **PORTARIA N.º 0428/2018**, que concede a transferência “ex-officio” para reserva remunerada ao Sr. **JOSELITO DE MORAES CARNEIRO**, a contar de **05/01/2017**, com proventos fixados em **R\$ 5.736,78**;

**1.2. RECOMENDAR** ao **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – IPAJM** e à **POLICIA MILITAR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**: **a)** que retifique o ato para fazer constar os dispositivos legais que tratam da forma de fixação e revisão dos proventos, conforme indicado pelo *Parquet* de Contas; **b)** insira na planilha de fixação dos proventos (como documento anexo ou mediante remissão às páginas dos autos) as informações quanto aos elementos e períodos aquisitivos/constitutivos das rubricas “Gratificação de Função Policial Militar Categoria I – (GFPMI)”, “Gratificação de Função Policial Militar Categoria II – (GFPM-II)”, e “Compensação Orgânica”, demonstrando-se a regularidade de cada parcela e dos percentuais incorporados; **c)** efetue a indicação na planilha de fixação dos proventos do suporte legal de cada rubrica da remuneração do servidor, inclusive do soldo, devendo-se relacionar o histórico de alterações legislativas do respectivo valor;

**1.3. DETERMINAR** ao **INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - IPAJM** que instrua o processo do interessado com cópia da respectiva decisão de registro.

**1.4. ARQUIVAR** os autos, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 17/03/2023– 8ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (no exercício da Presidência) e Rodrigo Coelho do Carmo.

**4.2.** Conselheiro Substituto: Márcia Jaccoud Freitas (em substituição).

**5.** Procurador de contas em substituição ao procurador-geral Heron Carlos Gomes de Oliveira.

**CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO**

( no exercício da Presidência)