



Acórdão 00016/2024-1 - Plenário

Processos: 01242/2023-7, 04935/2019-3

Classificação: Pedido de Reexame

UG: IPAMV - Instituto de Previdência e Assistência Dos Servidores do Município de Vitória

Relator: Donato Volkers Moutinho

Interessado: JOSE MARIA MARIANO VIEIRA

Recorrente: Membros do Ministério Público de Contas (LUCIANO VIEIRA)

Terceiro interessado: TATIANA PREZOTTI MORELLI

PEDIDO DE REEXAME EM FACE DA DECISÃO TC 4305/2022 - 2ª CÂMARA – ATOS SUJEITOS A REGISTRO – APOSENTADORIA – CONHECIMENTO – DESPROVIMENTO – REGISTRO – CIÊNCIA – ARQUIVAMENTO.

1. Os processos de controle externo nos quais é apreciada a legalidade de atos sujeitos a registro possuem natureza de fiscalização, como estabelece o art. 50, inciso II, alínea “a”, da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012;
2. Como em toda a atuação fiscalizadora, a análise efetuada pelo Tribunal no caso da apreciação da legalidade dos atos sujeitos a registro tem um escopo definido, que é selecionado tendo em conta os elementos mais relevantes que originam o direito e o risco de não conformidades, a fim de se identificar possíveis ilegalidades;

3. É o próprio Tribunal quem define quais documentos e informações – bem como o seu formato e o modo de envio –, devem lhe ser encaminhados com vistas à apreciação da legalidade dos atos sujeitos a registro;

4. A eventual ausência de informações que, embora não previstas no ato normativo específico que regulamenta o encaminhamento dos atos sujeitos a registro ao Tribunal, o Ministério Público junto ao Tribunal reputa como relevantes, sem comprovação de situação que pudesse indicar ausência de cumprimento dos requisitos para a concessão do benefício, incorreção na fixação de seu valor ou qualquer ilegalidade material, não impede o registro do ato cuja legalidade é apreciada;

5. Apresentados, pelo instituto de previdência, os documentos e informações previstos no ato normativo específico; e efetuado o exame, nos moldes normatizados pelo próprio Tribunal, sem a identificação de ilegalidades; considera-se cumpridos os requisitos legais e constitucionais para a concessão de benefício previdenciário, de modo que o ato administrativo respectivo deve ser registrado pela Corte de Contas.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO DONATO VOLKERS MOUTINHO

I RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Exmo. Sr. Procurador de Contas Luciano Vieira, em face da Decisão TC 4305/2022 - 2ª Câmara, proferida no Processo TC 4935/2019, que registrou o ato de concessão inicial de aposentadoria ao Sr. José Maria Mariano Vieira, consubstanciado na Portaria 389/2018 do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Vitória (IPAMV).

Além de sua legitimidade, do correto cabimento do instrumento utilizado e da tempestividade deste, ao requerer, fundado no art. 117, inciso II, da Lei Complementar Estadual (LC) 621, de 8 de março de 2012, a denegação do registro do referido ato concessório pela suposta existência de fatos impeditivos, o recorrente, em síntese, alega serem irregulares a: (a) insuficiente fundamentação do ato concessório e da fixação dos proventos; (b) inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 4º da Lei Municipal 7.674/2009 e a incidência da rubrica “aplicação da Lei 7.674/2009” na base de cálculo de gratificações/vantagens, frente à Súmula Vinculante 15 do Supremo Tribunal Federal (STF); e (c) necessidade de retificação da planilha de fixação de proventos para constar: o completo suporte legal da rubrica “vencimento”; as leis posteriores que tenham modificado o seu valor e, a evidenciação dos períodos aquisitivos da parcela “adicional” de 35%.

Por meio da Decisão Monocrática 416/2023 (doc. 6), admitiu-se, tacitamente, o pedido de reexame e decidiu-se por notificar o instituto de previdência e o interessado no benefício previdenciário, para a apresentação de contrarrazões no prazo de 30 (trinta) dias.

Devidamente notificados, apenas o instituto apresentou as contrarrazões tempestivamente (docs. 13-15), nas quais, em resumo: (i) informou que este Tribunal já se manifestou diversas vezes pelo registro em situações idênticas à dos autos, inclusive com parecer favorável do MPC; (ii) sustentou que a incorporação da parcela “complementação de salário mínimo” aos proventos do servidor e a sua integração à base de cálculo para o cálculo das vantagens pessoais está prevista no art. 4º da Lei 7.974/2009 e que o STF, no julgamento do recurso extraordinário (RE) 593.068, com repercussão geral reconhecida, fixou a tese: “não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria”; e (iii) requereu seja mantido o registro do ato de aposentadoria por não vislumbrar qualquer ilegalidade.

Na sequência, os autos foram ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NRC) para análise e manifestação, na forma regimental. Em consequência, a unidade técnica emitiu a Instrução Técnica de Recurso (ITR) 213/2023 (doc. 17), por meio da qual propôs o conhecimento do recurso e, no mérito, o seu provimento parcial, a fim

de reformar a decisão recorrida. Propôs, ainda, a expedição de recomendações, ao instituto de previdência, nos seguintes termos:

[...] para que seja retificado o ato concessório de forma a conter toda a legislação correspondente à forma de fixação e revisão do respectivo benefício, bem como a “retificação da planilha de fixação de proventos para que faça constar o completo suporte legal da rubrica “vencimento, assim como todas as leis posteriores que tenham modificado o seu valor”, devendo a mesma medida ser adotada em atos futuros.

Em seguida, o Ministério Público junto ao Tribunal (MPC) emitiu o Parecer MPC 3574/2023 (doc. 21), no qual pugna pelo total provimento do recurso.

É o relatório.

II FUNDAMENTOS

II.1 ADMISSIBILIDADE

Em avaliação do atendimento aos requisitos de admissibilidade, previstos nos arts. 153, 154, 162 e 164 a 166 da LC 621/2012 e nos arts. 395 a 398, 408, *caput* e § 5º, 410, *caput* e § 3º, e, ainda, o art. 405, *caput* e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Tribunal (RITCEES), aprovado pela Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013, constata-se que o pleito atende às hipóteses de cabimento – uma vez que interposto em face de decisão definitiva na qual o Tribunal apreciou, para fins de registro, a legalidade de ato de concessão inicial de aposentadoria –, tempestividade, já que observado o prazo de 60 (sessenta) dias aplicável ao MPC, e legitimidade, pois interposto por procurador de contas.

Ademais, a petição inicial contém o nome e a qualificação do recorrente, os fundamentos de fato e de direito e uma conclusão compatível com a narrativa dos fatos, além de estar suficientemente instruída, cumprindo, por isso, os pressupostos recursais.

Logo, satisfeitas as exigências legais e regulamentares, no exame de admissibilidade, acompanho o entendimento da unidade técnica e do MPC e concluo que o presente pedido de reexame deve ser conhecido e seu mérito deve ser examinado.

Também as contrarrazões apresentadas pelo instituto de previdência (doc. 13 a 15) são tempestivas, como atestou a Secretaria Geral das Sessões (SGS) (doc. 16), contém fatos e fundamentos de direito, pedido juridicamente possível, bem como se encontram devidamente assinadas. Em consequência, seu conteúdo deve ser considerado na análise de mérito.

II.2 MÉRITO

Em relação à suposta irregularidade (a), insuficiente fundamentação do ato concessório e da fixação dos proventos, o recorrente aponta que a Portaria 395/2020 falhou em não mencionar expressamente os dispositivos que indica. Semelhantemente, na irregularidade (b), ele apontou suposta inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 4º da Lei Municipal 7.674/2009, eis que apesar da autorização contida nesse dispositivo para a incidência de todos os direitos e vantagens de natureza salarial sobre a complementação do vencimento base do cargo, tal norma esbarraria no descrito na Súmula Vinculante 15, aprovada pelo STF desde 2009, a qual dispõe que “o cálculo de gratificações e outras vantagens não incide sobre o abono utilizado para se atingir o salário mínimo do servidor público”.

Nota-se, portanto, que as razões recursais se fundamentam na ausência de informações ou de apontamento de normas, que segundo o recorrente deveriam compor o ato de concessão inicial da aposentadoria e a planilha que trouxe as rubricas que compõem os proventos.

Neste ponto, é importante destacar que os atos de concessão inicial de aposentadoria são encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) com vistas à apreciação de sua legalidade, para fins de registro, com fundamento no art. 71, inciso III, da CF/1988. Tal competência atribuída constitucionalmente aos tribunais de contas é exercida em processos cuja natureza é de fiscalização, como estabelece o art. 50, inciso II, alínea “a”, da LC 621/2012.

Em consequência, como em toda a atuação fiscalizadora, a análise perpetuada pelo Tribunal tem um escopo definido, cujos elementos são averiguados pela unidade técnica competente. Esse escopo, no caso dos atos de concessão de benefícios

previdenciários, é selecionado tendo em conta os elementos mais relevantes que originam o direito e o risco de não conformidades, a fim de identificar possíveis ilegalidades.

Nesse contexto, é o próprio TCEES quem define quais documentos e informações – bem como o seu formato e o modo de envio –, devem lhe ser encaminhados com vistas à apreciação da legalidade dos atos sujeitos a registro. Por força do art. 20-B, § 4º, da Instrução Normativa (IN) TC 68, de 8 de dezembro de 2020, os atos de concessão inicial de aposentadorias, reformas e reservas, expedidos a partir de 1º de julho de 2022, devem ser encaminhados ao Tribunal nos moldes exigidos pela referida IN. Por outro lado, no caso de atos expedidos antes dessa data, o encaminhamento deve observar as exigências previstas na IN TC 31, de 2 de setembro de 2014.

Como a expedição da Portaria 389/2018, se deu em 1º de dezembro de 2018, aplica-se ao caso dos autos a IN 31/2014, cujo art. 15 arrola os documentos e informações a serem enviados ao Tribunal. Ademais, nos termos de seu art. 4º, a análise desses documentos cabe à unidade técnica competente, que emitirá a instrução técnica contendo relatório com a transcrição das informações, análise fundamentada e conclusão com a proposta de encaminhamento.

No caso em tela, como evidencia a Instrução Técnica Conclusiva (ITC) 5280/2021 (doc. 5 do Processo TC 4935/2019), o Núcleo de Controle Externo de Registro de Atos de Pessoal (NRP) cumpriu tais requisitos, na medida em que analisou os elementos necessários para a concessão do benefício, o cálculo dos proventos e a formalização do ato concessor. Nessa análise, não constatou a ocorrência de quaisquer ilegalidades e, em consequência, propôs o registro do ato administrativo.

Dessa forma, a unidade técnica, que possui a competência, capacidade e expertise técnica para análise dos atos de pessoal sujeitos a registro, efetuou o exame nos moldes normatizados pelo próprio Tribunal e reputou suficientes os elementos colacionados nos autos, em cumprimento a IN TC 31/2014, para fins de registro.

Por outro lado, o recorrente entende que a falta de dispositivos constitucionais no ato concessor e do fundamento legal de todas as rubricas que impactam os proventos

durante toda a vida laborativa do servidor público implica em automática ilegalidade do ato concessor do benefício. Contudo, não aponta – e muito menos comprova – nenhuma situação que pudesse indicar ausência de cumprimento dos requisitos para a concessão da aposentadoria examinada, incorreção na fixação do valor do benefício ou qualquer ilegalidade material no benefício concedido, razão pela qual sua posição não deve prosperar.

A eventual falta de informações que, embora não previstas no ato normativo específico que regulamenta o encaminhamento dos atos sujeitos a registro ao TCEES, o recorrente reputa como relevantes não implica na ilegalidade da concessão do benefício previdenciário. Ao contrário, a denegação do registro, prevista no art. 117, inciso II, da LC 621/2012, somente deve ocorrer quando comprovada a existência de ilegalidade, tendo em conta o escopo de análise definido pelo Tribunal.

Adicionalmente, esta Corte de Contas tem, reiteradamente, entendido que a eventual ausência ou incompletude de informações ou indicação específica da base legal do vencimento ou de rubricas componentes do ato concessório ou da planilha de fixação dos proventos não seriam suficientes para denegar o registro do ato concessor. Nesse sentido, por exemplo, têm-se os seguintes julgados:

Acórdão TC 1061/2022 – Plenário. Excerto 314/2022-2.

PEDIDO DE REEXAME – PROVENTOS DE APOSENTADORIA
– NÃO PROVIMENTO AO RECURSO – ARQUIVAR.

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

[...]

[...] Primeiramente, com relação à ausência da fundamentação legal das rubricas e de demonstração dos suportes fáticos relativos às gratificações incorporadas aos proventos, fundamenta-se o douto representante do Parquet de Contas na IN/TC 31/2014, alterada pela IN/TC 62/2020, que estabelece que o protocolo deverá conter o original do ato concessório, constando os dispositivos legais da aposentadoria e o amparo legal da fixação dos proventos.

[...]

No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas - quando as irregularidades do ato concessório limitam-se à insuficiência de fundamentação do ato concessório e à ausência de indicação da base legal dos vencimentos ou do Adicional de Tempo de Serviço - tem opinado pelo registro do ato e expedição de recomendações.

[...] Vê-se, portanto, que não há impedimento para o registro do ato concessório em face dessas irregularidades, bastando que sejam adotadas as recomendações supracitadas, o que já foi feito pela Decisão n.º 4074/2021 – Segunda Câmara, ora impugnada.

Não há, dessa forma, 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.

[...] Ante o exposto, acompanhando parcialmente a área técnica para CONHECER o recurso e NÃO ACOLHER a preliminar de nulidade, e divergindo, quanto ao mérito, da Instrução Técnica de Recurso n.º 00250/2022-6 e do Ministério Público de Contas, para NEGAR PROVIMENTO ao recurso, proponho VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação. (grifo nosso).

Acórdão 938/2023 - Plenário

PEDIDO DE REEXAME – PROVENTOS DE APOSENTADORIA – NÃO PROVIMENTO AO RECURSO – ARQUIVAR

1. Cumpridos os requisitos constitucionais e legais para a concessão de benefício previdenciário, não havendo vício grave, em observância aos princípios do formalismo moderado, da celeridade processual e da segurança jurídica, contidos no art. 52 da Lei Complementar 621/2012, o ato administrativo respectivo deve ser registrado pela Corte de Contas.

[...]

No mérito, como já informado, o Representante do Parquet, defende que a decisão recorrida deve ser reformada para que seja negado registro à Portaria n. 125/2019, sob os seguintes fundamentos:

(a) omitem-se dispositivos constitucionais e legais que regulamentam a concessão da aposentadoria e a fixação e revisão dos proventos (a Portaria não menciona o art. 2º da EC 47/2005 e o art. 10 § 7º da EC 103/2019);

(b) a legalidade da fixação dos proventos não está plenamente evidenciada em razão da ausência e/ou parcial informação na planilha de fixação do fundamento legal que demonstre o valor atualizado de parcelas que compõem o respectivo cálculo e/ou que autoriza a incorporação destas à remuneração do servidor.

Cinge-se a controvérsia, portanto, a uma possível insuficiência de fundamentação no ato concessório e na planilha de fixação. No que concerne à ausência de informações que se afiguram importantes para a completude da análise do ato, relativas à forma de fixação e revisão do respectivo benefício, bem como a "necessidade de retificação da planilha de fixação de proventos para que faça constar o completo suporte legal da rubrica "vencimento", assim como todas as leis posteriores que tenham modificado o seu valor", este Tribunal de Contas já vem entendendo pela inexistência de vício grave capaz de justificar a negativa de registro, com base no princípio do formalismo moderado, a exemplo do seguinte precedente:

[...]

É preciso esclarecer, de plano, que não há indícios nos autos da ocorrência de irregularidades de ordem material na concessão do benefício, e tampouco são levantadas nas razões recursais, o que se questiona são incompletudes na elaboração do ato concessor e na elaboração da tabela de fixação dos proventos.

[...]

Dessa forma, a decisão deve ser mantida por seus próprios fundamentos, haja vista o preenchimento dos requisitos constitucionais e legais para concessão do benefício.

Não havendo, portanto, 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, evitando-se 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.

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

Aliás, em casos semelhantes, o Plenário do Tribunal tem entendimento firme em pela aplicação dos princípios do formalismo moderado e da segurança jurídica, esculpidos no art. 52 da LC 621/2012, de modo a permitir o registro do ato concessor, como evidenciam os seguintes recentes exemplos de aplicação dessa tese: Acórdão TC 910/2023 - Plenário (Processo TC 1624/2023), Acórdão TC 885/2023 - Plenário (Processo TC 1444/2023), Acórdão TC 912/2023 - Plenário (Processo TC 2631/2023), Acórdão TC 795/2023 - Plenário (Processo TC 1317/2023) e Acórdão 930/2023 - Plenário (Processo TC 1313/2023). De fato, não seria adequado que o legalismo exacerbado, o qual se atém a forma e não ao conteúdo do ato administrativo, prevalecesse sobre os princípios do formalismo moderado e da segurança jurídica.

Os fundamentos anteriormente apresentados também se aplicam à suposta irregularidade (c), apontada pelo recorrente. Considerando que a unidade verificou o cumprimento dos requisitos de direito e de fato para a concessão inicial de aposentadoria, e tendo em conta o atual panorama no registro de atos de pessoal, que reconhece os princípios da segurança jurídica, boa-fé, razoabilidade e proteção da confiança legítima, a alegada não indicação, na planilha dos proventos, da página em que consta o suporte documental para a incorporação de adicionais componentes de remuneração não seria suficiente para a denegação do registro do ato concessório.

Na verdade, a análise dos documentos e informações enviados ao TCEES, em cumprimento à IN TC 31/2014, é suficiente para a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, inclusive quanto ao valor dos proventos. Esse é o posicionamento, também, adotado pela unidade técnica, conforme a ITR 213/2023 (doc. 17), segundo a qual, na ausência de vício grave capaz de justificar a denegação do registro, ele deve ser realizado, com fundamento no princípio do formalismo moderado.

Ademais, da leitura dos documentos constantes do Processo TC 4935/2019, é possível aferir que “o salário base fixado nos proventos do servidor está em consonância com o que foi discriminado no contracheque (doc. 3, p. 44) e que o servidor faz jus ao percentual de 35%, à título de gratificação Adicional (doc. 2, p. 31), estando de acordo com a legislação pertinente. Logo, não é necessário o complemento de informações para aferição da regularidade do ato de concessão inicial de aposentadoria examinado.

Acrescenta a ITR 213/2023 (doc. 17) que há “entendimento consolidado neste Tribunal sobre essa matéria, no sentido de que a aludida previsão normativa não se refere a abono, e sim, a parcela de vencimento instituída por lei, dentro da competência conferida pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal (legislar sobre assuntos de interesse local)”; conforme exposto nos Acórdãos TC 1313/2022, 1311/2022, 210/2023 e 211/2023, todos proferidos pelo Plenário.

Portanto, considerando os fundamentos expostos, aliados à firme jurisprudência do Tribunal colacionada, deve-se considerar descabidas as supostas irregularidades (a), (b) e (c) apontadas pelo recorrente. Logo, não demonstrada qualquer ilegalidade, nem comprovada qualquer omissão, tampouco é necessária a expedição de determinação ou recomendação.

Assim, no mérito, dirijo da unidade técnica apenas em relação à sua proposta de expedição de recomendações, dirijo do MPC e concluo que o presente pedido de reexame deve ser desprovido, com o registro do ato de concessão inicial de aposentadoria apreciado.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Ante o exposto, na admissibilidade, acompanho o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCEES; no mérito, dirijo pontualmente da unidade

técnica e integralmente do MPC; e proponho **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação:

DONATO VOLKERS MOUTINHO
Conselheiro Substituto
Relator

1. ACÓRDÃO TC-0016/2024:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas em:

1.1. CONHECER o presente pedido de reexame;

1.2. NEGAR PROVIMENTO ao pedido de reexame, mantendo-se a decisão de:

1.2.1. REGISTRAR o ato de concessão inicial de aposentadoria do Sr. José Maria Mariano Vieira, a partir de 1º de dezembro de 2018, com os proventos fixados no valor de R\$ 1.301,78 (mil, trezentos e um reais e setenta e oito centavos), consubstanciado na Portaria 389/2018 do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Vitória (IPAMV);

1.3. Dar CIÊNCIA ao recorrente, aos interessados e ao Ministério Público junto ao Tribunal, na forma regimental; e

1.4. ARQUIVAR os autos após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 25/01/2024 - 2ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

4.2. Conselheiros substitutos: Donato Volkens Moutinho (relator/em substituição conforme Ato Convocatório nº 1/2024) e Marco Antonio da Silva (em substituição).

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente

CONSELHEIRO SUBSTITUTO DONATO VOLKERS MOUTINHO

Relator/Em substituição conforme Ato Convocatório nº 1/2024

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões