



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: F2EBB-8B6A8-64485
Decisão TC-0290



all/rcs

Decisão 00290/2024-7 - 1ª Câmara

Processo: 05002/2019-6

Classificação: Atos Sujeitos a Registro - Aposentadoria

UG: IPASA - Instituto de Previdência Dos Servidores de Anchieta

Relator: Donato Volkers Moutinho

Interessado: MARLY DE OLIVEIRA PEREIRA

ATOS SUJEITOS A REGISTRO – APOSENTADORIA – REGISTRO – CIÊNCIA – ARQUIVAMENTO.

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;

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;

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;

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;

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; consideram-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:

RELATÓRIO

Trata-se do ato de concessão inicial de aposentadoria voluntária por idade, com proventos proporcionais, à Sra. Marly de Oliveira Pereira, a partir de 31 de dezembro de 2018, consubstanciado na Portaria 90/2018 (doc. 13, p. 1), retificada pela Portaria 183/2019, com fundamento no então art. 40, § 1º, inciso III, alínea “b”, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que se submete à apreciação deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) para fins de registro.

A unidade técnica se manifestou pelo registro através da Instrução Técnica Conclusiva (ITC) 4571/2023 (doc. 20). Por outro lado, o Ministério Público junto ao TCEES (MPC) se manifestou pela denegação do registro através do Parecer MPC 5831/2023 (doc. 23), no qual o procurador de contas, em síntese, alega serem irregulares: (a) a omissão de dispositivos constitucionais e legais que regulamentam a concessão da aposentadoria,

a fixação e a revisão dos proventos; (b) a falta de evidenciação da legalidade da fixação dos proventos ante a ausência e/ou parcial informação na planilha de fixação do fundamento legal que demonstre o valor atualizado da parcela que compõe o cálculo do provento; (c) a omissão do último contracheque da remuneração do servidor; e (d) a omissão quanto a indicação na planilha de proventos da página dos autos onde consta a comprovação dos pressupostos fáticos e jurídicos de parcela componente da remuneração do servidor.

Em seguida, os autos vieram ao relator para a emissão de relatório e proposta de voto.

É o relatório.

FUNDAMENTOS

Trata-se de ato de concessão inicial de aposentadoria, encaminhado ao TCEES com vistas à apreciação de sua legalidade, para fins de registro, com fundamento no art. 71, inciso III, da CF/1988.

A interessada aposentou-se no cargo de merendeira I, CLA-B-1-4, retificado para o padrão de vencimento CLA-B-1-6, por meio da Portaria 183/2019. Contava, na data da aposentadoria, com 61 anos de idade e 18 anos, 8 meses e 4 dias de tempo de contribuição (doc. 6), cumprindo os requisitos exigidos pela então redação do art. 40, § 1º, inciso III, alínea “b”, da CF/1988, quais sejam, para mulher: idade mínima de 60 anos, 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos de efetivo exercício no cargo em que se deu a aposentadoria.

Os proventos proporcionais foram calculados com base na média dos 80% maiores salários de contribuição e no tempo de contribuição, observado o salário-mínimo vigente, e fixados no valor de R\$ 954,00 (doc. 14, p. 13-18), conforme detalhado na referida ITC (doc. 20).

Apesar dessas informações e em divergência com a unidade técnica, o procurador de contas requereu a denegação do registro do ato de concessão inicial de aposentadoria examinado, ante a suposta presença das seguintes irregularidades:

Item (a) - omitem-se dispositivos constitucionais e legais que regulamentam a concessão da aposentadoria, a fixação e a revisão dos proventos;

Item (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;

Item (c) - não foi juntado o último contracheque da remuneração do servidor, visto que o ato concessório entra em vigor a partir de 31/12/2018;

Item (d) - não foi indicada na planilha de proventos a página dos autos onde consta o suporte documental da ocorrência dos pressupostos fáticos e jurídicos para a incorporação da parcela quinquênio componente da remuneração do servidor no percentual informado e nem houve a compilação destas informações conforme anexo 7 da IN TC n. 31/2014.

Em relação à suposta irregularidade (a), de omissão de dispositivos constitucionais e legais que regulamentam a concessão da aposentadoria, a fixação e a revisão dos proventos, o procurador de contas apontou que a Portaria 90/2018 falhou em não mencionar expressamente os dispositivos que indica. Semelhantemente, na irregularidade (b), ele apontou suposta falta de evidenciação dos fundamentos legais na planilha de fixação dos proventos, pois não estariam presentes todas as leis e normativos que porventura fixaram ou modificaram o vencimento, o subsídio ou quaisquer outras parcelas remuneratórias ao longo da vida laborativa do servidor.

Nota-se, portanto, que as razões ministeriais se fundamentam na ausência de informações ou de apontamento de normas, que segundo o procurador de contas 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 a competência de apreciação de legalidade, para fins de registro, dos atos de concessão inicial de aposentadoria, atribuída aos tribunais de contas pelo art. 71, inciso III, da CF/1988, é exercida pelo TCEES 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 90/2018 se deu em 13 de dezembro de 2018, aplica-se ao caso dos autos a IN TC 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 ITC 4571/2023 (doc. 20), 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 competência, capacidade e expertise técnica para a 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 procurador de contas entende que a falta de expressa menção a determinados dispositivos normativos no ato concessor e do fundamento legal de todas as rubricas que impactam os proventos 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 procurador de contas 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 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 concessório 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 pela aplicação dos princípios do formalismo moderado e da segurança jurídica, esculpido 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 (d), apontada pelo procurador de contas. 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 do servidor 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 pelo Tribunal nos julgados citados, no qual diante da ausência de vício grave capaz de justificar sua negativa, o registro deve ser realizado, com fundamento no princípio do formalismo moderado.

Não obstante, da leitura dos documentos constantes nos autos, observa-se que os proventos da servidora são compostos por duas rubricas: salário base e quinquênio. Como visto, em seu parecer, o procurador de contas aponta que não constaria o suporte documental da ocorrência dos pressupostos fáticos e jurídicos para a incorporação de

parcela componente da remuneração do servidor no percentual informado. Sustenta, no item 4.2, que a fixação dos proventos informa apenas a legislação que institui o quinquênio, sem especificar os respectivos artigos, incisos e alíneas e, não indica a fundamentação legal para a complementação dos proventos para atingir o valor do salário-mínimo vigente.

Ocorre que esses elementos podem ser identificados nos autos, inclusive com os percentuais adquiridos ao longo do tempo laboral, através do histórico funcional da servidora (doc. 6). Isso permite aferir que houve três acréscimos referentes ao adicional por tempo de serviço (quinquênio), perfazendo o total de 15%, com fundamento na Lei Complementar 27/2012 (Estatuto do Servidor Público Municipal).

O primeiro acréscimo referente ao período aquisitivo de 31 de março de 2000 a 30 de março de 2005, que concedeu o adicional no percentual de 5% sobre o vencimento do cargo, em caráter permanente. O segundo, também no percentual 5%, referente ao período aquisitivo de 31 de março de 2005 a 30 de março de 2010. E o terceiro, com o mesmo percentual de acréscimo que as duas primeiras, referente ao período aquisitivo de 31 de março de 2010 a 30 de março de 2015.

Ademais, o cálculo da média aritmética simples, previsto no caput do artigo 1º, § 5º da Lei 10.887/2004 foi devidamente observado (doc. 14, p. 11-18), pois que ao ser comparado com o valor da última remuneração, prevaleceu o menor valor apurado. No caso, houve a complementação dos proventos para atingir o valor do salário-mínimo vigente, por imperativo constitucional (art. 7º, inciso IV e VII, c/c o art. 39, § 3º, da CF/1988). Logo, estão demonstrados os pressupostos fáticos e jurídicos pertinentes a incorporação das referidas parcelas nos proventos da servidora.

Por fim, quanto à suposta irregularidade (c), referente à alegada ausência da juntada do último contracheque da remuneração da segurada, aponta-se que os efeitos do ato de aposentadoria ocorreram a partir de 31 de dezembro de 2018. Constam nos autos o contracheque referente ao mês de outubro de 2018 (doc. 7) e as fichas financeiras (doc. 8), documentos que permitem a aferição da regularidade do cálculo na fixação dos proventos, conforme entendimento da Instrução Técnica Conclusiva 4571/2023 (doc.

20). Tais fatores são suficientes para a conclusão que a ausência do documento mais recente não obstaculiza a correta fixação dos proventos, não perfazendo vício grave capaz de impedir o registro do ato concessório.

Considerando os fundamentos expostos, aliados à jurisprudência acima colacionada, deve-se considerar descabidas as supostas irregularidades (a), (b), (c) e (d) apontadas pelo MPC. Ao mesmo tempo, não demonstrada qualquer ilegalidade, nem comprovada qualquer omissão, tampouco é necessária a expedição de determinação ou recomendação.

No mais, considerando que a documentação acostada aos autos e o fundamento legal do ato concessório evidenciam a regularidade do ato examinado, assiste razão à unidade técnica que se manifestou pelo registro do ato. Portanto, deve o referido ato ser registrado pelo Tribunal.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Ante o exposto, acompanho o entendimento da unidade técnica, dirijo do Ministério Público junto ao TCEES 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. DECISÃO TC-0290/2024-7:

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

1.1. REGISTRAR o ato de concessão inicial de aposentadoria por idade, com proventos proporcionais, da Sra. Marly de Oliveira Pereira, a partir de 31 de dezembro de 2018, com os proventos fixados no valor de R\$ 954,00 (novecentos e cinquenta e quatro reais),

consubstanciado na Portaria 90/2018, retificado pela Portaria 183/2019, ambas do Instituto de Previdência dos Servidores de Anchieta (IPASA);

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

1.3. **ARQUIVAR** os autos após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da sessão: 23/02/2024 - 6ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo(presidente), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto e Donato Volkens Moutinho

4.2. Conselheiro Substituto: Donato Volkens Moutinho (relator/ em substituição, conforme Ato Convocatório nº 1/2024).

5. Membro do Ministério Público de Contas: Procurador de contas em substituição ao procurador-geral Heron Carlos Gomes de Oliveira

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente