



## Decisão 00521/2024-4 - 1ª Câmara

**Processo:** 01019/2022-4

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

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

**Relator:** Donato Volkers Moutinho

**Interessado:** SORLENE MARIA MARTINELLI

### **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; 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.

**A RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO DONATO VOLKERS MOUTINHO:**

### **RELATÓRIO**

Trata-se do ato de concessão inicial de aposentadoria voluntária por tempo de contribuição, com proventos proporcionais, à Sra. Sorlene Maria Martinelli, a partir de 1 de junho de 2021, consubstanciado na Portaria 139/2021 (doc. 12), com fundamento no art. 6º, incisos I a IV, e art. 7º da Emenda Constitucional (EC) 41, 19 de dezembro de 2003, incluído pelo art. 2º da EC 47, de 5 de julho de 2005, e art. 10, § 7º da EC 103, de 12 de novembro de 2019, 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) 308/2023 (doc. 14). Por outro lado, o Ministério Público junto ao TCEES (MPC) se manifestou pela denegação do registro através do Parecer MPC 4674/2023 (doc. 17), 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 ausência da juntada do último contracheque da remuneração do servidor e (c) a incidência ilegal da rubrica “*gratificação de saúde incorporada*” na base de cálculo da “*gratificação adicional*”, visto que haveria vedação na Constituição Federal para o pagamento de vantagens em efeito cascata, e/ou ausência de evidenciação de que tal fato não repercutiu na média adotada para o cálculo dos proventos.

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 Cirurgião Dentista, Grupo III, Subgrupo “B” Classe II, Referência “A”, do Quadro de Pessoal do município de Vitória. Contava, na data da aposentadoria, com 61 anos de idade e 36 anos, 7 meses e 14 dias de tempo de contribuição (doc. 06).

Quando a segurada cumpriu os requisitos para aposentadoria, o município de Vitória ainda não havia promovido as alterações exigidas pela EC 103/2019, na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social. Em consequência, aplicam-se à aposentadoria em exame as disposições constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor da referida Emenda.

Portanto, preenche todos os requisitos exigidos pelo art. 6º da EC 41/2003 da CF/1988, quais sejam, para mulher: idade mínima de 55 anos, tempo mínimo de 30

anos de contribuição, 20 anos de efetivo exercício no serviço público, 10 anos na carreira e 5 anos de efetivo exercício no cargo em que se deu a aposentadoria.

Os proventos integrais 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\$10.641,67 (doc. 9), conforme detalhado na referida ITC (doc. 14).

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 legais que regulamentam a concessão da aposentadoria, notadamente quanto à adoção de normas anteriores à data de entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019 (art. 17, caput, da Lei Municipal n. 4.399/1997 e art. 10, § 7º, da EC n. 103/2019) e a revisão dos proventos (art. 2º da EC n. 47/2005), não restando demonstrado o cumprimento do princípio tempus regit actum;

Item b) não foi juntado o último contracheque da remuneração do servidor;

Item c) incidência ilegal da rubrica “gratificação de saúde incorporada” na base de cálculo da “gratificação adicional”, visto que há vedação na Constituição Federal para o pagamento de vantagens em efeito cascata, e/ou ausência de evidenciação de que tal fato não repercutiu na média adotada para o cálculo dos proventos.

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 139/2021 falhou em não

mencionar expressamente os dispositivos que indica. Semelhantemente, na irregularidade (b), ele apontou suposta ausência de juntada do último contracheque da remuneração 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 139/2021 se deu em 26 de maio de 2021, 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 3098/2023 (doc. 14), 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 duto 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 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 (b), 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 ausência da juntada do último contracheque 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 citados julgados, na qual diante da ausência de vício grave capaz de justificar a negativa do registro, o registro deve ser realizado, com fundamento no princípio do formalismo moderado.

Ademais, da leitura dos documentos constantes nos autos, constata-se que os efeitos do ato de aposentadoria ocorreram a partir de 1 de junho de 2021. Constam nos autos do processo TC 1019/2022, a discriminação da remuneração do servidor da competência de abril (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 3098/2023 (doc. 14). Tais fatores são suficientes para afastar qualquer vício grave capaz de impedir o registro do ato concessório, também quanto a este item.

O MPC ainda aponta a incidência ilegal da rubrica “gratificação de saúde incorporada” na base de cálculo da “gratificação adicional”, e/ou ausência de evidenciação de que tal fato não repercutiu na média adotada para o cálculo dos proventos. Não é apontado qual elemento que demonstra que a gratificação de saúde incorporada” compôs a base de cálculo da “gratificação adicional”. Trata-se de mera suposição, que não se mostra faticamente evidenciada pelo parecer do MPC, nem tampouco pelo demonstrativo de fixação dos proventos. Logo, possibilidade de irregularidade, sem elementos de prova, não implica em ilegalidade do ato.

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

Assim, 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- 521/2024-4

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

**1.1. REGISTRAR** o ato de concessão inicial de aposentadoria da Sra. Sorlene Maria Martinelli, a partir de 1 de junho de 2021, com os proventos fixados no valor de R\$10.641,67 (dez mil, seiscentos e quarenta e um reais e sessenta e sete centavos), consubstanciado na Portaria 139/2021, do Instituto de Previdência e Assistência Dos Servidores do Município de Vitória (IPAMV).

**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:** 08/03/2024 – 9ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

**4. Especificação do quórum:**

**4.1. Conselheiros:** Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente) e Sérgio Aboudib Ferreira Pinto.

**4.2. Conselheiro Substituto: Donato Volkers Moutinho (relator/ em substituição)**

**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