



Decisão 00531/2024-8 - 1ª Câmara

Processo: 02459/2023-1

Classificação: Atos Sujeitos a Registro - Aposentadoria

UG: IPS - Instituto de Previdência Dos Servidores do Município de Serra

Relator: Donato Volkers Moutinho

Interessado: MARIA DA CONCEICAO BONFIM MEIRELES

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 por idade e tempo e contribuição, com proventos integrais, à Sra. Maria da Conceição Bonfim Meireles, a partir de 30 de novembro de 2022, consubstanciado na Portaria 473/2022 (doc. 4), com fundamento no art. 3º, incisos I a III e parágrafo único, da Emenda Constitucional (EC) 47, de 5 de julho de 2005, 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) 1607/2023 (doc. 5). Por outro lado, o Ministério Público junto ao TCEES (MPC) se manifestou pela denegação do registro através do Parecer MPC 4561/2023 (doc. 8), no qual o procurador de contas, em síntese, alega serem irregulares: (a) a fundamentação legal incompleta do ato; (b) a não comprovação da qualidade de beneficiário do regime próprio; (c) a falta de documentação comprobatória da idade do beneficiário; e (d) a não evidenciação plena da legalidade da fixação dos proventos e dos pressupostos fáticos e jurídicos de parcelas que compõem os 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 agente de obras e serviços gerais, classe 3, nível 1. Contava, na data da aposentadoria, com 57 anos de idade e 30 anos, 4 meses e 22 dias de tempo de contribuição (doc. 2), cumprindo os requisitos exigidos pelo art. 3º, incisos I a III e parágrafo único, da EC 47/2005, quais sejam, para mulher: 30 anos de contribuição, além de, pelo menos, 25 anos no serviço público, 15 anos na carreira e 5 anos no cargo, com um ano reduzido da idade mínima (55 anos) para cada ano excedente de trabalho.

Os proventos integrais foram definidos com base na última remuneração e fixados no valor de R\$ 5.307,85 (doc. 3), conforme detalhado na referida ITC (doc. 5).

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 irregularidades indicadas no relatório deste voto.

Do exame das supostas irregularidades (a), (b), (c) e (d), nota-se que as razões ministeriais se fundamentam na ausência de apontamento de normas e de envio ao TCEES de documentos e informações que, segundo o procurador de contas, deveriam compor o ato de concessão inicial do benefício e a sua remessa para registro.

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.

Além disso, deve-se ter em mente que a fiscalização efetuada pelo TCEES na concessão de benefícios não se esgota no registro dos atos concessórios. Na realidade, com base no art. 71, inciso IV, da CF/1988, o Tribunal pode programar e realizar auditorias e outras fiscalizações que tenham como objeto a concessão de aposentadoria, reformas, reservas e pensões. Dessa maneira, cabe a Corte avaliar a relevância e os riscos associados a tais atos administrativos e definir sua estratégia de controle.

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. Assim, 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 devem ser encaminhados ao Tribunal nos moldes exigidos pela Anexo VII da referida IN.

Na sistemática atual, tais informações e documentos são recebidos nesta Corte por meio do módulo “Concessão de Benefícios” do sistema “Controle Integrado de

Dados do Espírito Santo” (CidadES). Cada remessa é imediatamente submetida a centenas de verificações automatizadas, desenvolvidas pelos auditores de controle externo do TCEES com base nos requisitos exigidos pela legislação para a concessão de benefícios previdenciários. Há, inclusive, procedimentos eletrônicos de confirmação de informações disponíveis tanto em bases de dados externas, acessíveis ao Tribunal por meio de acordos com outras instituições, quanto em outros módulos do CidadES, como o “Admissão de Pessoal”, o “Folha de Pagamento” e o “Contas”.

Dessa forma, a tecnologia potencializa a atividade da unidade técnica competente e a instrução técnica – com o relatório, a análise fundamentada e a conclusão com as propostas de encaminhamento – é emitida a partir da interação do auditor com o CidadES, na qual os controles automatizados tanto subsidiam quanto são confirmados pela averiguação do profissional de auditoria do setor público.

É importante, ainda, registrar que o CidadES Concessão de Benefícios é alvo permanente de esforços para o seu aperfeiçoamento, com a identificação de mais informações a serem recebidas e o desenvolvimento de novos pontos de controle e consistências, com a finalidade de sofisticar e tornar mais eficiente a apreciação da legalidade dos atos sujeitos a registro pelo Tribunal. O empenho da equipe nesse propósito de evolução é evidenciado pelas várias alterações que o Anexo VII da IN TC 68/2020 sofreu nos últimos anos.

No caso em tela, como evidencia a ITC 1248/2023 (doc. 6), o Núcleo de Controle Externo de Registro de Atos de Pessoal (NRP) cumpriu tais requisitos, na medida em que, com o apoio do CidadES, 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, expertise técnica e suporte tecnológico 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 68/2020, 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 a não apresentação de documentos que sequer são exigidos pela IN TC 68/2020 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.

Aliás, para algumas das informações cuja verificação o procurador entende ser imprescindível a apresentação de documentos, a verificação é realizada pelo CidadES eletronicamente, mediante circularização com outras bases de dados. Por exemplo, em seu parecer, aponta a impossibilidade de comprovação de atendimento ao requisito da idade, por falta de apresentação de documentação comprobatória. Porém, como registra a unidade técnica na seção 3.1 da ITC (doc. 6), “O nome, sexo e data de nascimento do agente público declarados pela UG, cuja concessão do benefício é objeto de análise dos presentes autos, são idênticos aos existentes no cadastro de pessoas físicas mantido pela Receita Federal”.

Noutro exemplo, quando alega que a legalidade da fixação dos proventos não está plenamente evidenciada, o procurador parece desconsiderar que, graças ao CidadES Folha de Pagamento e ao CidadES Contas, o Tribunal recebe mensalmente as informações referentes ao pagamento e à composição da remuneração de todos os agentes públicos estaduais e municipais, incluindo, conforme o caso, os subsídios, vencimentos, adicionais e outras gratificações. A partir dessas informações, o CidadES Concessão de Benefícios verifica se há divergências dentre as diferentes informações apresentadas, mediante procedimentos que seriam inviáveis caso precisassem ser realizados manualmente, a partir de documentos apresentados pelo instituto.

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 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, 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 se aplicam a todas as supostas irregularidades apontadas 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 não apresentação de outras informações, não exigidas pelo Tribunal, 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 68/2020, 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.

Acrescenta-se, que em seu parecer, o MPC solicita a apresentação de documentação comprobatória sobre a forma de ingresso do servidor no cargo em que ocorreu a aposentadoria. Isso porque, segundo o MPC:

Inexiste documentação comprobatória da data de admissão do servidor sob o regime estatutário, nem informação sobre sua submissão a concurso público ou mesmo da decisão deste Tribunal de Contas que autorizou o registro do respectivo ato, o que impossibilita caracterizá-lo como beneficiário do regime próprio de previdência social.

Novamente, o MPC requer documento não exigido pela IN TC 68/2020. Quando da publicação da norma, não foi definido no escopo de análise a exigência da declaração da forma de ingresso do servidor no serviço público. Isto foi alterado posteriormente, através do art. 7 da Portaria Normativa 45, de 10 de abril de 2023, ao incluir os campos FormalIngresso, NumeroNomeacao, AnoNomeacao, DataNomeacao, NumeroEdital, AnoEdital, DataMudancaRegime e FundamentacaoLegalMudancaRegime na estrutura AposentadoriaReformaReserva do Anexo VII da IN TC 68/2020.

Como qualquer sistema, o CidadES Concessão de Benefícios está em constante evolução e aprimoramento, conforme necessidades e demandas decorrentes tanto do desenvolvimento de novos procedimentos de controle pelos auditores quanto em face de alterações normativas e fáticas da realidade previdenciária. Tais alterações acarretam mudanças no escopo de análise, com vistas à realização de uma análise cada vez melhor.

Inclusive, desde o início do módulo, ocorreram diversas alterações, visando a melhoria do sistema e das informações colhidas, por meio das portarias normativas: 28, de 23 de fevereiro de 2022; 40, de 13 de abril de 2022; 54, de 28 de junho de 2022; 60, de 29 de agosto de 2022; 76, de 27 de outubro de 2022; 45, de 10 de abril de 2023 e 55, de 17 de agosto de 2023. Foi justamente a percepção da necessidade de aprimoramento na prestação das informações quanto a forma de ingresso que resultou na alteração consubstanciada na Portaria Normativa 45/2023.

Porém, no momento do encaminhamento da remessa de dados relativos à aposentadoria ora em análise, não foi exigido, ante a previsão contida no Anexo VII da IN TC 68/2020, a forma de ingresso e nem dados relativos ao ato de nomeação do cargo. Foi requerida a informação pertinente a data de ingresso no serviço público, que compunha o escopo de análise do sistema CidadES à época. Assim, quanto ao envio das informações exigidas, o instituto de previdência prestou exatamente o demandado e necessário à época, conforme definido pelo próprio Tribunal. Logo, não seria razoável denegar o registro do ato por informação não solicitada pelo próprio tribunal.

Outro aspecto que deve ser ponderado diz respeito à obrigatoriedade da realização de concurso público para contratação em cargo efetivo. Desde a promulgação da CF/1988, o ingresso em cargo público efetivo ocorre apenas por meio de concurso. Não há elementos nos autos de que demonstrem o descumprimento dessa regra. Pelo contrário, trata-se de servidora admitida em 1992, isto é, quando a exigência constitucional já valia, submetida ao regime estatutário, nomeada em 1º de junho de 1992 e que contribuiu para o regime próprio de previdência desde 20 de julho de 1992 (doc. 3). Ou seja, o que consta nos autos são elementos que demonstram que a servidora faz jus aos benefícios do regime próprio de previdência social.

Desta forma, não há elementos de prova capazes de apontar o ingresso irregular em cargo efetivo. Sem a comprovação de ilegalidade, impõe-se o registro do ato concessório examinado.

Portanto, considerando os fundamentos expostos, aliados à jurisprudência acima colacionada, deve-se considerar descabidas as supostas irregularidades (a), (b), (c) e (d) 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, divirjo 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- 531/2024-8

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. Maria da Conceição Bonfim Meireles, a partir de 30 de novembro de 2022, com os proventos fixados no valor de R\$ 5.307,85 (cinco mil, trezentos e sete reais e oitenta e cinco centavos), consubstanciado na Portaria 473/2022 do Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra (IPS);

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