



Decisão 01440/2024-6 - 1ª Câmara

Processo: 05762/2021-9

Classificação: Atos Sujeitos a Registro - Pensão

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

Relator: Donato Volkers Moutinho

Interessado: HELIO CARLOS MANCINI

ATOS SUJEITOS A REGISTRO – PENSÃO – REGISTRO.

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.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SUBSTITUTO DONATO VOLKERS MOUTINHO:

RELATÓRIO

Trata-se do ato de concessão inicial de pensão por morte ao Sr. Hélio Carlos Mancini, na qualidade de cônjuge dependente da instituidora do benefício, a Sra. Eliane Moreira da Costa Mancini, a partir de 18 de dezembro de 2019, com fundamento no art. 3, inciso II, alínea “a” c/c o art. 38, inciso IX, alínea “b” da Lei Complementar (LC) 282, de 22 de abril de 2004, consubstanciado na Portaria 1450/2020 (doc. 18, p.15) do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM), 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) 2706/2023 (doc. 20). Por outro lado, o Ministério Público junto ao TCEES (MPC) se manifestou pela se manifestou pela denegação do registro através do Parecer

MPC 4357/2023 (doc. 23), no qual o procurador de contas, em síntese, alega serem irregulares: (a) a fundamentação legal incompleta do ato, ante a omissão de dispositivos constitucionais e legais que regulamentam a concessão, fixação e revisão da pensão; (b) a não evidenciação plena da legalidade da fixação dos proventos, em razão da ausência e/ou parcial informação na planilha de fixação do fundamento legal que demonstre o valor de parcela que compõe a remuneração do instituidor, base de cálculo da pensão; e (c) ausência de descrição completa do cargo no ato de concessão da pensão e na planilha de fixação 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 pensão, encaminhado ao TCEES com vistas à apreciação de sua legalidade, para fins de registro, com fundamento no art. 71, inciso III, da CF/1988.

Conforme a certidão de óbito (doc. 13, p. 4), o instituidor do benefício faleceu em 18 de dezembro de 2019, data em que estava em atividade (doc. 19, p. 2).

O beneficiário comprovou a sua condição de dependente por meio de certidão de casamento (doc. 13, p. 6) e farta documentação comprobatória da união estável (doc. 15, 16, 17 e 18, p. 1-2), de modo que atende os preceitos legais para fazer jus ao benefício de pensão por morte em análise.

O valor da pensão foi fixado em R\$ 5.856,68, correspondente à cota única igual ao valor da base de cálculo, equivalente ao valor dos proventos do instituidor do benefício, conforme detalhado na ITC 2706/2023 (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 irregularidades indicadas no relatório deste voto.

Em relação à suposta irregularidade (a), de omissão de dispositivos constitucionais e legais que regulam concessão, a fixação e a revisão da pensão, o MPC defendeu que a Portaria 1450/2020 falhou em não mencionar expressamente os dispositivos que indica. Semelhantemente em (c), entendeu faltar evidenciação dos fundamentos legais na planilha de fixação dos proventos, base de cálculo da pensão, pois não estariam presentes todas as leis que porventura fixaram ou modificaram o vencimento, o subsídio ou quaisquer outras parcelas remuneratórias ao longo da vida laborativa do instituidor da pensão. Outrossim, no ponto (c), o procurador de contas tomou por irregular a alegada incompletude na descrição do cargo, no ato concessório.

Do exame das supostas irregularidades (a) e (b), 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 planilha que trouxe as rubricas que compõem os proventos.

Neste ponto, é importante destacar que os atos de concessão inicial de pensão 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 referidos expedidos antes dessa data e no caso de atos de concessão inicial de pensão, o encaminhamento deve observar as exigências previstas na IN TC 31, de 2 de setembro de 2014.

Como o ato apreciado trata de concessão inicial de pensão, aplica-se ao caso dos autos a IN TC 31/2014, cujo art. 16 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 2706/2023 (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 do valor da pensão 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 MPC entende que a falta da indicação de determinados dispositivos normativos no ato concessor e do fundamento legal de todas as rubricas que impactaram o valor da pensão durante toda a vida laborativa do seu instituidor 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 pensão 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 MPC 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 do valor do benefício 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 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 TC 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, e que versa sobre suposta ausência de descrição completa do cargo no ato de pensão e na planilha de fixação dos proventos. Considerando que a unidade verificou o cumprimento dos requisitos de direito e de fato para a concessão inicial de pensão, 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 irregularidade não seria suficiente para a denegação do registro do ato concessório.

Dessa forma, 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 pensão, inclusive quanto ao seu valor.

Portanto, considerando os fundamentos expostos, aliados à firme jurisprudência do Tribunal colacionada, deve-se considerar descabidas as supostas irregularidades (a), (b), (c) apontadas pelo MPC.

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 e dirirjo 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

Relator

1. DECISÃO TC-1440/2024-6:

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

1.1. REGISTRAR o ato de concessão inicial de pensão por morte ao Sr. Hélio Carlos Mancini, na qualidade de cônjuge dependente da instituidora do benefício, a Sra. Eliane Moreira da Costa Mancini, a partir de 18 de dezembro de 2019, fixada no valor de R\$ 5.856,68 (cinco mil, oitocentos e cinquenta e seis reais e sessenta e oito centavos), consubstanciado na Portaria 1450/2020 do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM);

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: 17/05/2024 - 20ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Davi Diniz de Carvalho (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo e Sérgio Aboudib Ferreira Pinto.

4.2. Conselheiro Substituto: Donato Volkers Moutinho (relator).

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

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Presidente