



## Decisão 01443/2024-1 - 1ª Câmara

**Processo:** 02138/2023-1

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

**UG:** IPASMA - Instituto de Previdência Dos Servidores do Município de Aracruz

**Relator:** Donato Volkers Moutinho

**Interessado:** LAURENICE VALENTIM NUNES CAPRINI

### **ATOS SUJEITOS A REGISTRO – APOSENTADORIA – 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 aposentadoria voluntária à Sra. Laurenice Valentim Nunes Caprini a partir de 1º de setembro de 2022, consubstanciado no Decreto 42715/2022 (doc. 3), com fundamento no art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), com a redação dada pela Emenda Constitucional 41, de 19 de dezembro de 2003, 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) 1266/2023 (doc. 6). Por outro lado, o Ministério Público junto ao TCEES (MPC) se

manifestou pela realização de diligência ao órgão de origem, por meio do Parecer MPC 3962/2023 (doc. 9), no qual o procurador de contas, em síntese, alega serem irregulares: (a) a fundamentação legal incompleta do ato; (b) a ausência de: (b1) documentação comprobatória sobre a forma de ingresso da servidora no cargo em que ora se aposenta, (b2) requerimento da interessada solicitando a concessão do benefício, (b3) cópia da certidão de nascimento/casamento que indique a idade da beneficiária e grafia do nome, conforme conste em seu registro civil, (b4) cópia do último contracheque da servidora na atividade anterior à aposentadoria e cópias das fichas financeiras para demonstração do cálculo do benefício, (b5) demonstrativo detalhado do cálculo do valor da média, (b6) demonstrativo da fixação dos proventos indicando a fundamentação legal de cada rubrica, e (b7) demonstrativo dos pressupostos fáticos e jurídicos constitutivos da parcela adicional por tempo de serviço.

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 Professo de Ensino Fundamental Anos Finais - Matemática. Contava, na data da aposentadoria, com 55 anos de idade e 30 anos, 2 meses e 6 dias de tempo de contribuição (doc. 4).

Na data em que cumpriu os requisitos, a saber, em 26 de junho de 2022 (doc. 5, p. 3), o município de Aracruz 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.

Logo, a interessada preenche todos os requisitos exigidos pela redação anterior à EC 103/2019 do art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da CF/1988, quais sejam, para mulher: idade mínima de 55 anos e 30 anos de contribuição.

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 a última remuneração como limites mínimo e máximo, respectivamente, e fixados no valor de R\$ 3.630,60, conforme detalhado na referida ITC (doc. 6).

Apesar dessas informações e em divergência com a unidade técnica, o procurador de contas requereu a expedição de determinação para realização de diligência ao órgão de origem 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) 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 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 1266/2023 (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 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 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 se aplicam às supostas irregularidades (a) e (b) 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.

Portanto, considerando os fundamentos expostos, aliados à jurisprudência acima colacionada, deve-se considerar descabidas as supostas irregularidades (a) e (b), 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, 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-1443/2024-1:**

**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 aposentadoria de Laurenice Valentim Nunes Caprini, a partir de 1º de setembro de 2022, com os proventos fixados no valor de

R\$ 3.630,60 (três mil, seiscentos e trinta reais e sessenta centavos), consubstanciado no Decreto 42.715/2022 da Prefeitura Municipal de Aracruz (PMA);

**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 Volkens 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**