



## Acórdão 00890/2024-3 - Plenário

**Processos:** 07724/2023-3, 18441/2019-3

**Classificação:** Pedido de Reexame

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

**Relator:** Márcia Jaccoud Freitas

**Interessado:** LUCIENE SANTOS COSTA

**Recorrente:** Membros do Ministério Público de Contas (LUCIANO VIEIRA)

**Terceiro interessado:** CHRISTIANI MARIA VIEIRA

### **PEDIDO DE REEXAME – APOSENTADORIA – NEGAR PROVIMENTO – REGISTRAR A PORTARIA RETIFICADORA -DAR CIÊNCIA - ARQUIVAR**

1. Cumpridos os requisitos legais e constitucionais 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

### **A RELATORA EXMA. SRA. CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS:**

Trata-se de **Pedido de Reexame** interposto pelo Ministério Público de Contas, em face da **Decisão TC 02511/2023-6 – 2ª Câmara**, exarada nos autos do Processo TC-18441/2019-3, que determinou o registro da Portaria n. 296/2019, por meio da qual o IPS concedeu aposentadoria voluntária, com proventos proporcionais à Sra. LUCIENE SANTOS COSTA, ocupante do cargo Médico, Nível 12, Classe 01, da Secretaria

Municipal de Saúde da Prefeitura da Serra, a partir de 31/10/2019, no valor de R\$ 3.046,84.

A referida Decisão também determinou ao Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Serra - IPS que retifique o ato em apreço fazendo dele constar todos os dispositivos constitucionais e legais que fundamentam a concessão e a forma de revisão dos proventos da aposentadoria.

Em suma, o Representante do Parquet buscou a reforma da Decisão TC-02511/2023-6 – Segunda Câmara, por entender que os seguintes fatos são impeditivos ao registro:

Item (a) – omitem-se dispositivos constitucionais e legais que regulamentam a concessão da aposentadoria (art. 22, caput, da Lei Municipal n. 2.818/2005), a fixação (art. 40, §§ 2º, 3º e 17, da CF/1988, art. 1º, caput, e § 5º da Lei n. 10.887/2004) e a revisão dos proventos (art. 40, § 8º, da CF/1988, art. 15 da Lei n. 10.887/2004, art. 4º, inciso III, alínea “b”, da Lei Municipal n. 2.818/2005), não restando demonstrado o cumprimento do princípio *tempus regit actum*;

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

Item (d) – ausência do registro do ato admissional, conforme determinação do art. 71, inciso III, da Constituição Federal, art. 71, inciso IV, da Constituição Estadual, arts. 1º, inciso IV, e 38, da LC n. 32, de 14 de janeiro de 1993 e art. 1º da Resolução TC n. 186, de 27 de maio de 2003.

Por meio da **Decisão Monocrática n.º 00144/2024-4**, determinei a **notificação** da interessada e da gestora responsável pelo Instituto de Previdência Dos Servidores Do Município De Serra para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentassem contrarrazões ao recurso, caso tivessem interesse.

Devidamente notificadas, apenas a gestora do IPS, a Sra. Christiani Maria Vieira, apresentou contrarrazões tempestivas, conforme os documentos dos eventos de 17 a 20 – Resposta de Comunicação 00454/2024-6; e Peças Complementares

09461/2024-2, 09462/2024-7; 09463/2024-1. Em relação ao item “a” gestora aponta que não há omissão relativamente às regras de previsão de concessão/revisão do benefício, porque o direito já está consignado nas disposições do §§ 2º e 8º, art. 40, CF, em razão da remissão normativa do art. 22, da Lei Municipal nº 2.818/2005. Apesar disso, com o objetivo de sanar as supostas omissões apontadas pelo MPC, o IPS promoveu a retificação do ato concessivo (Portaria 296/2019).

Em relação aos Itens “b” e “c” informa que os proventos foram fixados com base na informado da última remuneração do segurado, conforme o formulário de aposentadoria (fls. 624-proc. IPS nº 32.189/2019), elaborado com os valores extraídos da ficha financeira (fls. 622/623), documentos os quais encaminha. Aponta que o documento PLANILHA DE CÁLCULO DE PROVENTOS (fls. 630- IPS nº 32.189/2019), relaciona as RUBRICAS que compõem a remuneração da segurada. Informa que o salário base está em conformidade com PLANO DE CARREIRAS estabelecido na Lei Municipal nº 1.824/1995 e suas alterações posteriores; O Quinquênio é regulamentado no art. 30, da Lei Municipal nº 921/1985, combinado com art. 152, da Lei Municipal nº 2360/2001; os decênios compreendidos no período de 28 de setembro de 1997 até 14 de janeiro de 2001, têm como fundamento legal art. 139 da Lei Municipal nº 778/1981 c/c art. 48 da Lei Orgânica Municipal da Serra, com redação do artigo 1º, da Emenda nº 007 de 29 de setembro de 1997; os decênios concluídos até a data de 28 de setembro de 1997, tem como fundamento legal o artigo 139, da Lei Municipal nº 778/1981; e os decênios concluídos a partir de 15 de janeiro de 2001 têm como fundamento legal o art. 153, da Lei Municipal nº 2.360/2001.

No tocante ao item “d” observa que às fls. 97, consta o Despacho de 06/04/2004, informando que a segurada ficou na condição de celetista até 27/01/2004, quando retornou à condição de estatutário, pelas disposições da Lei Municipal nº 2.613/2004, art. 1º (Cria cargos na estrutura do Poder Executivo da Serra). Em 2004, por meio do Decreto 4595/2004 a segurada foi nomeada para exercer o cargo de Médico – Clínico Geral, tendo em vista a aprovação em concurso público.

Encaminhados os autos para análise, o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC manifestou-se, por meio da **Instrução Técnica de Recurso n.º 0277/2024-1** pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo **não provimento**, opinando por manter a Decisão n.º 02511/2023-6 – Segunda Câmara, em todos os seus termos.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer MPC n.º 2531/2024-1** de lavra do Procurador Luciano Vieira, manifestou-se pelo prosseguimento do feito consoante art. 409, § 2º, do RITCEES, por entender que *“as documentações/informações apresentadas pelo órgão de origem nos eventos 17/20 não suprem todas as irregularidades expostas na peça recursal, de modo que persiste quanto à fixação dos proventos a (i) ausência de informação da lei que fixa e atualiza o vencimento base do cargo, o qual não corresponde ao fixado nas legislações indicadas às fls. 8, evento 17, e 1, evento 19 (Leis Municipais n. 1.824/1995 e 2.173/1999); (ii) a falta de demonstrativo da fixação dos proventos com a comprovação da ocorrência dos pressupostos fáticos e jurídicos para a incorporação da parcela “quinqüênio” e “assiduidade” no percentual informado, eis que quanto ao “quinqüênio” o primeiro período aquisitivo informado à fl. 1, evento 19 (27/01/2004 a 01/05/2008), não perfaz o total de 5 anos exigido pela legislação (Lei Municipal n. 2.360/2001) e quanto ao “quinqüênio” e à “assiduidade” os percentuais fixados (fls. 7, evento 17, dos presentes autos e 67, evento 8, do processo TC-18441/2019-3) não correspondem à soma dos períodos aquisitivos apresentados (fl. 1, evento 19) e (iii) quanto à qualidade de beneficiário do regime próprio de previdência social falta de autorização para registro do ato de admissão por esta Corte de Contas, conforme determinação dos arts. 71, inciso III, da Constituição Federal, 71, inciso IV, da Constituição Estadual, 1º, inciso IV, e 38, da LC n. 32/1993 e 1º da Resolução TC n. 186/2003”*.

**É o relatório. Passo a fundamentar.**

Em uma análise inicial dos autos, verifico a regularidade do feito no seu aspecto processual, com o preenchimento dos requisitos pertinentes à espécie, estando ainda instruído com a análise técnica cabível e o Parecer Ministerial.

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.

Considerando as contrarrazões apresentadas, a nova documentação juntada aos autos e a jurisprudência desta Corte de Contas, **ratifico** o posicionamento do órgão de instrução, para tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Instrução Técnica de Recursos **00277/2024-1**, abaixo transcrita:

[...]

#### **DOS PRESSUPOSTOS RECURSAIS**

Analisando as condições de admissibilidade do recurso, observa-se que a parte é capaz e possui interesse e legitimidade processual.

Quanto ao cabimento, constata-se que o instrumento utilizado **é adequado à hipótese dos autos**, tendo em vista o disposto no *caput* do artigo 166, da Lei Complementar 621/2012, abaixo transcrito:

**Art. 166.** Cabe pedido de reexame, com efeito suspensivo, de decisão definitiva ou terminativa proferida em processo de fiscalização e de consulta. (grifamos)

No que concerne ao cumprimento do prazo recursal, verifica-se que a entrega dos autos com vista pessoal ao Ministério Público de Contas se deu em **23/10/2023**, consoante informação prestada pela Secretaria Geral das Sessões no **Despacho 03477/2024-2** (evento 04). Considerando que o Ilustre *Parquet* possui prazo em dobro, a interposição do presente Pedido de Reexame em **06/12/2023** o torna **TEMPESTIVO**.

#### **DO MÉRITO**

Insurge-se o Recorrente contra a **Decisão 02511/2023-6 – Segunda Câmara**, proferida nos autos do processo **TC 18441/2019-3**, que registrou a **Portaria 296/2019** concedendo **aposentadoria** à Sra. **Luciene Santos Costa**, a partir de **31/10/2019**, com os proventos fixados no valor de **R\$ 3.046,84** (três mil, quarenta e seis reais e oitenta e quatro centavos).

Sustenta que não houve a adequada e suficiente fundamentação quando da concessão da aposentadoria, o que comprometeria o correspondente registro por este Tribunal, a teor do que dispõe a Instrução Normativa 31/2014. Nesse sentido, aduz:

Inicialmente, cabe salientar que os Tribunais de Contas, órgão administrativo que são, devem atuar sob a observância do princípio da legalidade.

Trazendo à baila preceitos do princípio da legalidade, pressuposto do Estado de Direito, a Administração Pública deve ser exercida em conformidade com a lei, os atos administrativos não podem exceder nem tão pouco se omitir à norma legal.

O referido princípio está disposto no art. 37, *caput*, da CF/88, segundo o qual “*A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*”.

Sua adoção se faz necessária para fortalecer o cumprimento do dever legal e de outros princípios, proporcionando segurança jurídica, proteção e confiança e sua aplicabilidade é medida que se impõe por decorrência da ordem constitucional instaurada e do Estado Democrático de Direito.

Na análise dos processos de pessoal sujeitos a registro por essa Corte de Contas deve-se seguir os normativos constitucionais e legais, bem como os regulamentos do próprio tribunal que tratam da matéria de forma pormenorizada.

No caso vertente, há crasso erro de julgamento, pois a fiscalização da legalidade de aposentadoria, reforma e pensão, o interesse é predominantemente público.

Relembre-se o teor da Súmula Vinculante 3 do Supremo Tribunal Federal:

Nos processos perante o Tribunal de Contas da União, asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, **excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão. (g.n.)**

Nesta instância da prática do ato complexo, absoluta e indispensável, “quando o Tribunal de Contas aprecia a legalidade de um ato concessivo de pensão, aposentadoria ou reforma, ele não precisa ouvir a parte diretamente interessada, porque a relação jurídica travada, nesse momento, é entre o Tribunal de Contas e a Administração Pública [...]” (MS 24.268, rel. min. Ellen Gracie, red. p/ o ac. min. Gilmar Mendes, voto do min. Ayres Britto, P, j. 5-2-2004, DJ de 17-9-2004).

Se não há necessidade de sequer ouvir a parte diretamente interessada nos autos, não há que se apressar a resolução do feito, mormente se não constam dos autos os elementos necessários para que o órgão de controle ateste a legalidade do ato praticado.

Na lição de Caio Tácito, citada pelo ministro Edson Fachin, do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RECURSO EXTRAORDINÁRIO 636.553/RS, “O Tribunal não concede a aposentadoria, reforma ou pensão, nem tão pouco lhes confirma ou ratifica a concessão. [...] A vontade do Tribunal não integra o ato concessivo, que se consoma na esfera administrativa. A sua análise, circunscrita ao plano da legalidade e visando a garantia do erário, se realiza sobre o ato já praticado pela autoridade administrativa competente.”

Portanto, o núcleo central do controle é a legalidade da despesa decorrente do ato de aposentadoria, reserva, reforma ou pensão, salvaguardando o erário de eventuais pagamentos indevidos, de modo que a evidenciação de todos os valores componentes dos proventos e da pensão devem estar amparados em lei e a ocorrência dos seus pressupostos fáticos e jurídicos cabalmente demonstrados.

Disso isso, demonstra-se a seguir (os) fato(s) impeditivo(s) ao registro do ato.

**Item (a)** – *omitem-se dispositivos constitucionais e legais que regulamentam a concessão da aposentadoria (art. 22, caput, da Lei Municipal n. 2.818/2005), a fixação (art. 40, §§ 2º, 3º e 17, da CF/1988, art. 1º, caput, e § 5º da Lei n. 10.887/2004) e a revisão dos proventos (art. 40, § 8º, da CF/1988, art. 15 da Lei n. 10.887/2004, art. 4º, inciso III, alínea “b”, da Lei Municipal n. 2.818/2005), não restando demonstrado o cumprimento do princípio tempus regit actum;*

Depreende-se da **Portaria 296/2019**, a omissão a dispositivos constitucionais e legais que regulamentam a concessão, fixação e a revisão dos proventos.

A r. decisão recorrida divergiu do pedido do *Parquet* de Contas e afirmou que “*tal inconsistência não obsta ao registro do ato, sendo suficiente a expedição de determinação no sentido de que o Órgão de Origem retifique o ato fazendo constar o critério legal para revisão dos proventos*”.

Sobre a assertiva disposta na v. decisão deve-se lembrar que o ato elaborado pelo Instituto de Previdência adota como fundamento legal para a concessão da aposentadoria e fixação dos proventos o art. 40, § 1º, inciso III, alínea “b”, da CF/1988, não menciona o art. 4º, inciso III, alínea “b” e art. 22, caput, da Lei Municipal n. 2.818/2005, os §§ 2º, 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal<sup>1</sup>, os arts. 1º, caput, e § 5º, e 15 da Lei n. 10.887/2004.

Nesta toada, insta destacar que a integralidade e paridade são regras previdenciárias nevrálgicas, das quais nenhum controle efetivo de legalidade de um ato de inatividade ou pensão pode passar ao largo, sob pena de se conceder um cheque em branco ao órgão gestor de previdência.

Assim, ressalta-se a constante alteração da legislação, demonstrando a imprescindibilidade da indicação precisa de todos os dispositivos que fundamentam o ato de aposentação e a fixação e revisão dos proventos, para um efetivo controle da legalidade do ato de aposentadoria, bem como de eventuais revisões e pensões dele decorrentes, e dos prospectivos efeitos em razão princípio *tempus regit actum* na seara previdenciária, o que fragiliza e obstaculiza o registro enquanto não supridas as omissões.

**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.*

Conforme planilha de fixação dos proventos de fls. 67/73, evento 8, denota-se a ausência de informação da lei que fixa e atualiza o valor do vencimento do cargo, bem como incompletude da fundamentação legal da rubrica triênio-quinquênio citando apenas a legislação, sem especificar os respectivos artigos, incisos e alíneas.

A r. decisão recorrida divergiu do pedido do *Parquet* de Contas e afirmou que “*tratar-se de exigência meramente formal que em nada afeta o direito da servidora aposentanda e a apreciação do ato, visto que os proventos têm que ser fixados com base na última remuneração em atividade do servidor, o que realmente ocorreu, conforme assentado pelo corpo técnico desta Egrégia Corte de Contas.*”

Por sua vez, extrai-se da **Instrução Técnica Conclusiva 02522/2023-4**, no trecho abaixo transcrito, a menção à fl. 206 (fl. 29, evento 4), que apresenta a planilha de fixação dos proventos, de modo que persiste a ausência constatada pelo *Parquet* de Contas em relação à fundamentação legal do vencimento e das rubricas que o compõe:  
[...]

Observa-se que nem a v. decisão nem a ITC citam a lei que fundamenta o salário base do cargo, bem como não citam o completo fundamento legal das rubricas assiduidade e triênio-quinquênio.

Nos termos dos arts. 3º e 10 da LC n. 95/1998, a parte normativa de uma lei compreende o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada e é articulado em artigos, os quais "desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens."

Desse modo, a fundamentação legal do ato não se faz apenas pela indicação do número da lei, mas dos exatos dispositivos que regulam o direito, que podem estar contidos em artigos e parágrafos ou mesmo em incisos e alíneas.

Ressalta-se que a Constituição Federal dispõe expressamente no art. 37, inciso X, que a remuneração dos servidores públicos somente pode ser fixada e alterada por lei específica, de modo que a correta indicação destes instrumentos se mostra indispensável ao controle do ato de inatividade.

O Supremo Tribunal Federal prestigia a prevalência da reserva legal na remuneração dos servidores públicos, senão vejamos:

"Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto n. 01, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados" (STF, ADI 3.369-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, 16-12-2004, DJ 01-02-2005).

Ademais, mesmo quando se tratar de aposentadoria calculada pela média, o somatório do valor do vencimento do cargo e das demais rubricas remuneratórias compõe a base de contribuição para o regime próprio de previdência e, portanto, considerado no cálculo dos proventos, conforme arts. 1º e 4º, § 1º, da Lei n. 10.887/2004.

Portanto, deve ser indicada na planilha de cálculo a lei que fixou o valor do vencimento/subsídio, e as leis subsequentes que o tenham modificado, bem como das demais parcelas que compõem a remuneração do servidor, evidenciando-se que o montante adotado tem correspondência àquele estabelecido em lei, o que somente pode ser demonstrado mediante a relação de todo o histórico legislativo.

E, ainda, não custa lembrar a exigência contida nos arts. 15, § 1º, inciso VI, e 16, inciso VII, IN TC n. 31/2014 de que a fixação do valor dos proventos e da pensão deve estar acompanhada da indicação da fundamentação legal de cada uma das rubricas integrantes da remuneração, juntando-se cópias das leis e atos normativos ou indicando o endereço eletrônico com a disponibilidade, na internet, destes documentos.

*Item (c) – 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 de parcela componente da remuneração do servidor no percentual informado e nem houve a compilação destas informações conforme anexo 7 da IN TC n. 31/2014*

Consoante destacado no parecer ministerial, observa-se divergência nos percentuais empregados no cálculo de fixação e, com isso, omissão quanto à comprovação dos pressupostos fáticos e jurídicos da parcela componente da remuneração do servidor (assiduidade e triênio-quinquênio).

A r. decisão recorrida afirmou que "embora o Órgão de Origem tenha deixado de instruir os autos em estrita conformidade à IN TC 31/2014, não há razão para objeção



ao registro do ato em apreço vez que se revela em consonância ao regramento aplicável à concessão do benefício”.

Não obstante, mantida a ausência de indicação na planilha de proventos do suporte documental que comprove a regularidade do percentual ou valor de determinada rubrica da remuneração do servidor não se faz possível estabelecer certeza sobre a correição do valor dos proventos.

Assim, torna-se impossível aferir a legalidade do ato de aposentadoria e do cálculo dos proventos, não se tratando a ausência de uma simples inobservância, sim de uma grave falta que gera imprecisões suficientes para a negativa do registro.

**Item (d) – ausência do registro do ato admissional, conforme determinação do art. 71, inciso III, da Constituição Federal, art. 71, inciso IV, da Constituição Estadual, arts. 1º, inciso IV, e 38, da LC n. 32, de 14 de janeiro de 1993 e art. 1º da Resolução TC n. 186, de 27 de maio de 2003.**

Consoante assinalado na **Manifestação do Ministério Público de Contas 03769/2023-8**, o servidor admitido em 27/01/2004 não teve seu ato admissional registrado até a presente data.

A v. decisão recorrida destacou o art. 14, § 3º, da IN TC n. 31/2014 estabeleceu que *“a pacificação nesta Corte de Contas no sentido de que a ausência de registro do ato admissional editado antes da IN/TC 31/2014 não obsta ao registro da aposentadoria ou pensão ou outro benefício posterior, mas somente as admissões ocorridas após a vigência da referida norma”*, acrescentando que *“nem a Súmula/TC 004/2019, nem a Resolução TC 186/2003 contêm previsão de apreciação prévia da admissão e do respectivo edital de concurso público, como condição para apreciação e registro da aposentadoria, pensão, ou outro benefício previdenciário posterior”*.

Ademais, enfatizou que *“restou comprovado documentalmente nos autos o exercício da servidora no Órgão de Origem e no cargo em que se aposenta, assim como prevê a Súmula TCEES 004/2019, observados os princípios da razoabilidade e da segurança jurídica, bem como da presunção de boa-fé da beneficiária, conforme o texto da mesma Súmula”*.

Na espécie, necessário enfatizar que a análise de editais de concurso, processos de admissão e aposentadorias por essa Corte são imprescindíveis desde a promulgação do texto constitucional, consoante dispõe o dispositivo 71, inciso III, da CF/88:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

**III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título**, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, **bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões**, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; (g.n.)

Ademais, consoante bem ressaltado pela v. decisão recorrida, a nomeação do servidor decorreu do Edital n. 001/2003, conforme Decreto n. 1876/2005, de 28 de setembro de 2005 (fl. 27, evento 2), editado posteriormente à Resolução TC n. 186, de 27 de maio de 2003, que instituiu as normas para a remessa e apreciação por este Tribunal de Contas de atos de admissão, aposentadorias, reformas, transferências para a reserva remunerada, pensões e respectivas revisões e estabelecia que para proceder à apreciação da legalidade, para fins de registro dos atos de admissão de pessoal, o Tribunal de Contas deveria examinar, preliminarmente, se houve regular habilitação mediante concurso público nos termos da lei, quando este for exigível para o provimento do cargo ou emprego, devendo, para esse efeito, a autoridade administrativa responsável pela realização do concurso comunicar à Corte de Contas, até 31 de março de cada exercício, a realização de todo e qualquer ato relacionado à admissão do servidor (art. 9º da Resolução TC n. 186/2003).

Outrossim, enfatizava no § 5º do art. 17 da Resolução TC n. 186/2003 que *“sendo o processo de aposentadoria a continuidade do processo de admissão, deverá conter todos os assentamentos funcionais do servidor, até a vigência da aposentadoria”*.

Por outro lado, o verbete da Súmula 004/2019-1 deste egrégio Tribunal de Contas assentou entendimento de que a “a ausência do registro de admissão de servidor, decorrente de aprovação em concurso público realizado em período anterior à vigência da Resolução TC n. 186/2003, não induz à anulação do respectivo ato e nem inibe posterior concessão de aposentadoria ou pensão dele advinda, quando comprovado documentalmente o exercício do servidor no órgão de origem, haja vista a preservação dos princípios da razoabilidade e da segurança jurídica, restando-se presumida a boa-fé do beneficiário. Acórdão 00553/2019-7, do Processo TC-02617/2019-3. (g.n.)”

Logo, *prima facie*, não merece prosperar o entendimento que vem sendo adotado por esta Corte de Contas, segundo o qual não decorre da Instrução Normativa TC n. 31/2014 qualquer obrigação de que a análise da aposentadoria dependa de prévio registro de ato admissional, pois, trata-se de obrigação imposta pela própria constituição, inderrogável, portanto, por ato normativo infraconstitucional e, muito menos, mediante decisão deliberativa de processo de controle externo.

E, não havendo o ato de admissão sido submetido a seu tempo à apreciação do Tribunal de Contas este deverá fazê-lo na primeira oportunidade que dele tomar conhecimento, pois tem o poder-dever constitucional de zelar pelo concurso público e, sobretudo, pelo aumento de despesa que dele decorre, pois, além de ser imprescritível o exercício desta competência, consoante visto acima, eventuais nulidades na investidura também não se sujeitam ao prazo decadencial para a revisão do ato administrativo, consoante jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. DISCUSSÃO DE CRITÉRIOS DE ADMISSIBILIDADE DO RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SERVIDOR PÚBLICO. INVESTIDURA. AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE. ATO ADMINISTRATIVO NULO. IMPRESCRITIBILIDADE. ORIENTAÇÃO CONSOLIDADA NO STF E STJ. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA DOS PARTICULARES PARCIALMENTE CONHECIDOS, E, NESTE PONTO, NÃO PROVIDOS.

1. É pacífica a jurisprudência desta Corte Superior de que exame dos requisitos de admissibilidade do Recurso Especial demanda a análise das particularidades de cada caso, circunstância que só revelaria o cabimento dos Embargos de Divergência se as questões tratadas nos acórdãos confrontados fossem absolutamente idênticas. É essa a orientação consolidada na Súmula 315/STJ, de que são incabíveis Embargos de Divergência para discutir questões de admissibilidade.

**2. Consoante jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, as situações flagrantemente inconstitucionais não podem e não devem ser superadas ou estabilizadas com eventual decurso do tempo. Não havendo que se falar, assim, em consolidação do ato administrativo.**

**3. Logo, não incide o instituto da prescrição nas hipóteses em que o Ministério Público busca, por meio de Ação Civil Pública, providências cabíveis para proteger o princípio constitucional do concurso público, visto que o decurso do tempo não tem o condão de convalidar atos de provimento em cargos efetivo sem a devida submissão a concurso público. Grifei e negritei.**

4. Embargos de Divergência dos Particulares parcialmente conhecidos, e, neste ponto, não providos.

(EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RESP Nº 1.518.267 - RN (2015/0041541-2)  
RELATOR: MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO)

Com efeito, desde o advento da Constituição da República de 1988, por força do prescrito em seu artigo 37, inciso II, a investidura em cargo ou emprego público depende da prévia aprovação em concurso público, sendo que a inobservância de tal preceito constitucional resulta em nulidade absoluta das contratações de pessoal pela Administração Pública:

**Art. 37 [...] § 2º A não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei. (g.n.)**

Este entendimento também é pacífico no Supremo Tribunal Federal, segundo o qual a contratação de pessoal pela Administração Pública sem a observância da prévia aprovação em concurso (artigo 37, inciso II, CF/88) se reveste em ato de admissão nulo, conforme se colhe da seguinte ementa, *in verbis*:

Ementa: CONSTITUCIONAL E TRABALHO. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SEM CONCURSO. NULIDADE. EFEITOS JURÍDICOS ADMISSÍVEIS EM RELAÇÃO A EMPREGADOS: PAGAMENTO DE SALDO SALARIAL E LEVANTAMENTO DE FGTS (RE 596.478 - REPERCUSSÃO GERAL). INEXIGIBILIDADE DE OUTRAS VERBAS, MESMO A TÍTULO INDENIZATÓRIO. 1. **Conforme reiteradamente afirmado pelo Supremo Tribunal Federal, a Constituição de 1988 reprovava severamente as contratações de pessoal pela Administração Pública sem a observância das normas referentes à indispensabilidade da prévia aprovação em concurso público, cominando a sua nulidade e impondo sanções à autoridade responsável (CF, art. 37, § 2º).** 2. No que se refere a empregados, essas contratações ilegítimas não geram quaisquer efeitos jurídicos válidos, a não ser o direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e, nos termos do art. 19-A da Lei 8.036/90, ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. 3. Recurso extraordinário desprovido. – Grifei e negritei.

(RE 705140, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 28/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 04-11-2014 PUBLIC 05-11-2014 RTJ VOL-00230-01 PP-00646)

Deste modo, o desrespeito ao mandamento constitucional à prévia aprovação em concurso implica nulidade absoluta da investidura, não produzindo sequer efeitos jurídicos, de modo que, se não há vínculo jurídico preexistente entre a Administração Pública e o servidor, não decorre para este direito de aposentar-se pelo regime próprio de previdência e aos seus dependentes o direito à obtenção de pensão por morte.

O art. 40 da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro 2019, é de clareza hialina: o regime próprio de previdência abrange, exclusivamente, o servidor público titular de cargo efetivo, o inativo e seus dependentes, constituindo condição *sine qua non* para a percepção dos respectivos benefícios à investidura no cargo mediante concurso público.

É no bojo do processo relativo ao concurso público que se analisa a observância do art. 37, incisos I, II e III, da Constituição Federal, art. 32, incisos I, II, III e IV, da Constituição Federal e art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja inobservância implica nulidade de pleno direito do ato, de modo que não é relevante o decurso do tempo desde a realização do certame, por se tratar de vício insanável e, caso constatado, fulmina os atos de admissões dele decorrentes.

Desta forma, indispensável a confirmação de que o servidor foi regularmente investido em cargo público efetivo, para que, assim, a ele e a seus dependentes sejam assegurados benefícios e pensões do regime próprio de previdência social, devendo-se enfatizar, conforme ressaltado alhures, que se beira à teratologia qualquer linha interpretativa que faça a desassociação entre o exame de legalidade do ato de provimento e dos subsequentes atos que concedem ao servidor, ou aos seus dependentes, quaisquer benefícios previdenciários à custa deste regime, o que tergiversa com o respectivo equilíbrio financeiro e atuarial.

Assim sendo, repete-se, como precedente lógico e necessário, mister se faz a análise do ato de admissão do ex-servidor, cuja legalidade é indispensável para o registro da aposentadoria, em consonância com o estrito cumprimento dos comandos legais e constitucionais, bem como para evitar que diante de uma flagrante inconstitucionalidade que não se submete aos institutos da prescrição e da decadência, possa admitir a revisão de ofício por tempo indeterminado, situação essa que, verdadeiramente, resultaria em maior insegurança jurídica e impactos à vida do servidor interessado.

Resta, portanto, evidenciado o *error in iudicando* na **Decisão TC-02511/2023-6 – 2ª Câmara**, o qual, por questão de justiça e equidade, deve ser sanado nesta oportunidade recursal.

Em contrarrazões, argumentou o **IPS**, na **Resposta de Comunicação 00454/2024-6** (evento 17):

➤ **Do ITEM (a)**

[...]

Quanto à omissão apontada, observa-se que o art. 3º, I, II, III e parágrafo único, da EC nº 47/2005, foi a base legal informada no ato concessório, regra constitucional suficiente para configurar a legalidade do benefício. Ademais, o ato em discussão foi concebido sob a égide das REGRAS DE TRANSIÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL nº 103/2019, conforme análise que segue:

1. Com a vigência da EMENDA CONSTITUCIONAL nº 103/2019, as regras de Pensão e Aposentadoria foram desconstitucionalizadas. Considerando que nem todos Entes Federativos promoveram a necessária reformulação de seus ordenamentos previdenciários, foi possibilitada a adoção das regras constitucionais anteriores à EC nº 103/2019. É o caso do IPS Recorrido.

2. Neste contexto, o art. 22, da Lei Municipal nº 2.818/2005, consignou que a concessão dos benefícios ocorrerá em conformidade com o disposto na Constituição Federal, nas Emendas Constitucionais nº 20/98, nº 41/03 e nº 47/05 e no Decreto Municipal que regulamentará esta Lei. É assim porque o Município de Serra ainda não reformulou o Sistema de Seguridade Social de seus Servidores.

3. No que respeita à adoção de normas anteriores à entrada em vigor da EMENDA CONSTITUCIONAL nº 103/2019, o art. 40, §§ 2º e 8º, da CF/88, são as regras que estabelecem proventos mínimos dos benefícios, e que asseguram REAJUSTAMENTO EM CARÁTER PERMANENTE, respectivamente. Contudo, são de adoção obrigatória em razão do que dispõe do art. 22, da LM nº 2.818/2005, c/c § 7º, art. 40, da CF88, enquanto não reformulado o marco regulatório previdenciário próprio.

4. É correto afirmar que não há omissão relativamente às regras de previsão de concessão/revisão do benefício, porque o direito já está consignado nas disposições do §§ 2º e 8º, art. 40, CF, em razão da remissão normativa do art. 22, da Lei Municipal nº 2.818/2005.

5. Assim, o art. 43, I, § 1º, da Lei Municipal nº 2.818/2005, trata de regra normativa operacional que não desnatura o ato concessivo quando da não inserção. De igual forma o art. 4º, III, alíneas a, b e c, do mesmo diploma, de revisão dos proventos de aposentadoria e pensões, regra principiológica que resguarda direito constitucionalmente já previsto (art. 40, § 8º, da CF).

6. Em síntese, a fundamentação com base legal no art. 40, § 7º, inciso II, da CF/88, é suficiente para regulamentar a concessão, vez que o art. 22, da LM nº 2.818/2005, expressamente remete a fundamentação aos termos da CF/88, conforme disposto nas EC nº 20/98, nº 41/2003 e nº 47/2005, vigentes no momento da concessão e que não foram alteradas. Atendido, portanto, o princípio "*tempus regit actum*". Lado outro, a jurisprudência do STF asseverou que não há direito adquirido a regime jurídico previdenciário, logo, aplica-se o sobredito princípio, neste contexto.

7. Inobstante isso, a Reforma Previdenciária promovida pela EC 103/2019, em relação aos benefícios, não tem eficácia plena, desconstitucionalizando desta forma os requisitos a cumprir. Consequentemente, fica a critério de cada Ente Federativo a alteração de suas legislações, garantindo aos segurados que, até a edição da norma posterior, as regras aplicáveis serão aquelas vigentes no momento da concessão.

E quanto à eficácia da EC 103/2019, segue o entendimento do MPRJ. Transcreve-se: [...]

8. Importa registrar que o disposto no § 7º, art. 10, da EC 103/2019 é **essencialmente uma garantia para o servidor, de que, no momento da concessão, lhe será aplicado a regra mais benéfica**, não se constituindo em obrigação do Ente Previdenciário a inclusão do referido dispositivo no ato de concessão.

Em resumo, correta a interpretação normativa do NRP/TCEES. Consequentemente, há de permanecer sem reparos a DECISÃO TC-02511/2023-6-2ª Câmara, neste ponto.

Entretanto, considerando os questionamentos do ITEM (a), sobre a suposta omissão dos dispositivos constitucionais/legais, cumpre reiterar que o IPS Recorrido promoveu a RETIFICAÇÃO do ATO CONCESSIVO (Portaria 296/ 2019), para sanar as omissões em tese, anotadas no PEDIDO DE REEXAME, quanto àqueles dispositivos, incluindo as seguintes regras: “Art. 22, *caput* da Lei Municipal nº 2.818/2005; Art. 40, §§ 2º, 3º e 17, da CF/88 e Art. 1º, *caput* e § 5º, da Lei Federal nº 10.887/2004; Art. 40, § 8º, CF/88 e Art. 15, da Lei Federal nº 10.887/2004; e Art. 4º, III, *alínea b*, da Lei Municipal nº 2818/2005”; no sentido de resguardar a estrita legalidade prevista na IN TC nº 31/2014 (DOC-01-Retifica-Portaria)

➤ **Do ITEM (b)**

[...]

Preliminarmente, o fundamento legal que demonstre o valor atualizado das parcelas/rubricas componentes da remuneração, significa informar qual é a regra de revisão/reajustamento do benefício, no sentido de se preservar em caráter permanente o seu valor real. Neste caso específico: “Art. 40, § 8º, CF/88 e Art. 15, da Lei Federal nº 10.887/2004; e Art. 4º, III, *alínea b*, da Lei Municipal nº 2.818/2005”.

E conforme já explanado, o IPS Recorrido promoveu a RETIFICAÇÃO do ATO CONCESSIVO, a Portaria 296/2019, para inclusão das sobreditas regras e no sentido de resguardar a estrita legalidade, prevista na IN TC nº 31/2014.

**Do Fundamento Legal que autoriza a Incorporação das Rubricas.**

Nos termos do Art. 10, §7º, da EC nº 103/2019, às aposentadorias dos servidores dos Estados, DF e Municípios devem ser aplicadas as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor da sobredita Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações no respectivo regime próprio.

Os proventos foram fixados com base na informado da última remuneração do segurado, conforme o FORMULÁRIO DE APOSENTADORIA (fls. 624-proc. IPS nº 32.189/2019) (DOC-02), elaborado com os valores extraídos da FICHA FINANCEIRA (fls. 622/623), (DOC-03). Seguem colacionados os substratos:

[...]

**Da Fundamentação Legal das Rubricas/Servidor do Quadro Geral**

O Demonstrativo de FUNDAMENTO LEGAL DAS RUBRICAS que segue abaixo observa as disposições da IN 31/2014 do Tribunal de Contas, indicando o fundamento legal, com artigos, parágrafos e incisos, na planilha de cálculos elaborada, inclusive alterações legislativas de cada rubrica integrante da remuneração percebida pela segurada. Cumpre observar que a segurada é servidora do QUADRO GERAL, sendo relacionada a legislação pertinente.

Outrossim, o documento PLANILHA DE CÁLCULO DE PROVENTOS (fls. 630-IPS nº 32.189/2019), relaciona as RUBRICAS que compõem a remuneração da segurada. Seguem colacionados os respectivos substratos:

[...]

**Do Fundamento Legal das Rubricas. Do Histórico de Alterações Legislativas.**

**DO SALÁRIO BASE**

**Salário base:** Na data da aposentadoria o salário base da servidora estava em conformidade com PLANO DE CARREIRAS estabelecido na Lei Municipal nº 1.824/1995 e suas alterações posteriores.

**Disponível em:**

<<https://prefeiturasempapel.serra.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/L18241995.html>>.

---

**ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO (triênio/quinquênio)**

O **Quinquênio** é regulamentado no art. 30, da Lei Municipal nº 921/1985, combinado com art. 152, da Lei Municipal nº 2360/2001.

Disponível em:

<<http://legis.serra.es.gov.br/normas/images/leis/html/L23602001.html>>

---

**GRATIFICAÇÃO ASSIDUIDADE**

**Quanto a rubrica ASSIDUIDADE importa registrar o que segue:**

os decênios concluídos até a data de 28 de setembro de 1997, tem como fundamento legal o artigo 139, da Lei Municipal nº 778/1981.

Disponível em:

<<http://legis.serra.es.gov.br/normas/images/leis/html/L7781997.html>>.

os decênios compreendidos no período de 28 de setembro de 1997 até 14 de janeiro de 2001, têm como fundamento legal art. 139 da Lei Municipal nº 778/1981 c/c art. 48 da Lei Orgânica Municipal da Serra, com redação do artigo 1º, da Emenda nº 007 de 29 de setembro de 1997.

**Lei Orgânica do Município da Serra.**

(...)

**Art. 48 - Fica assegurado ao servidor adicional de assiduidade que corresponderá a 10% (dez por cento) do valor de sua remuneração e será devido a cada 10 (dez) anos de trabalho. (Artigo alterado pela Emenda nº 07 de 29 de setembro de 1997).**

os decênios concluídos a partir de 15 de janeiro de 2001 têm como fundamento legal o art. 153, da Lei Municipal nº 2.360/2001.

Disponível em:

<<http://legis.serra.es.gov.br/normas/images/leis/html/L23602001.html>>

Correta a interpretação normativa do NRP/TCEES, portanto, ao opinar pelo registro do ato relativamente ao ITEM b, quanto ao fundamento legal das rubricas. Logo, há de permanecer sem reparos a DECISÃO TC-02511/2023-6-2ª Câmara, neste ponto.

**> Do ITEM (c)**

[...]

Decorre que os pressupostos fáticos e jurídicos de incorporação das rubricas componentes da remuneração dos servidores do Quadro Geral, bem como as respectivas alterações legislativas, são assuntos que já foram apreciados nas contrarrazões do ITEM b.

Em se tratando de Servidor do QUADRO GERAL, os pressupostos fáticos e jurídicos são os mesmos, porquanto se resumem à legislação municipal que fixa a base das rubricas 'Gratificação de Assiduidade', 'Triênio/ Quinquênio' e bem assim o 'Salário Base'.

Em síntese, nesse caso, o suporte documental dos pressupostos fáticos e jurídicos de incorporação das rubricas resume-se a:

**Salário base:** Na data da aposentadoria o salário base do segurado deve guardar conformidade com o PLANO DE CARREIRAS estabelecido na Lei Municipal nº 1.824/1995 e suas alterações posteriores.

**Assiduidade:** Decênios concluídos até 28/09/1997, tem como fundamento legal o artigo 139, da Lei Municipal nº 778/1981.

Os Decênios compreendidos no período de 28/09/1997 até 14/01/2001, têm como fundamento legal art. 139 da Lei Municipal nº 778/1981 c/c art. 48 da Lei Orgânica Municipal da Serra, redação do art. 1º, EC nº 007/1997.

Os Decênios concluídos a partir de 15/01/2001, têm como fundamento legal o art. 153, da Lei Municipal nº 2.360/2001.

**Triênio/Quinquênio:** Pela regra do art. 30, da Lei Municipal nº 921/1985, c/c art. 152, da Lei Municipal nº 2.360/2001.

**E no que respeita à compilação das informações conforme o ANEXO 07, da IN TC nº 31/2014,** segue anexado a Planilha Complementar (DOC-04), com os dados solicitados.

Isto posto, correto o entendimento anotado pelo NRP/TCEES, opinando pelo registro do ato impugnado, quanto ao ITEM c. Logo, há de permanecer sem reparos a DECISÃO impugnada, também neste ponto.

> **Do ITEM (d)**

[...]

O art. 71, III, CF88, consignou a competência do TCU para apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, regra que se repete na esfera estadual, relativamente ao TCEES. O normativo constitucional demanda a respectiva comprovação da forma de ingresso no serviço público, de forma a justificar a aplicação das regras RPPS.

No que respeita à segurada LUCIENE SANTOS COSTA, a Lei Municipal nº 1.837/1995, que determinou o ENQUADRAMENTO de servidores no quadro efetivo do poder executivo do Município de Serra. É que se infere do Decreto nº 8843/1995 (fls. 63-processo IPS nº 32.189/2019). O mesmo documento informa que a sobredita lei foi declarada inconstitucional pelo Egrégio TJES (Acórdão publicado em 09/05/1997).

[...]

Às fls. 97, consta o Despacho de 06/04/2004, informando que a segurada ficou na condição de celetista até 27/01/2004, quando retornou à condição de estatutário, pelas disposições da Lei Municipal nº 2.613/2004, art. 1º (*Cria cargos na estrutura do Poder Executivo da Serra*). Segue colacionado:

**Disponível:**

<https://prefeiturasempapel.serra.es.gov.br/Arquivo/Documents/Legislacao>

[...]

De acordo com o DECRETO 4595/2004 (fls.156-processo IPS 32.189/2019), a segurada foi aprovada em Concurso Público EDITAL nº 001/2003/SESA, para o Cargo Efetivo de Técnico Nível Superior - MÉDICO - CLÍNICO GERAL. O Concurso foi homologado através do DECRETO nº 4014/2003, publicado no DIO 12/12/2003. Segue colacionado:

[...]

O que se infere do regramento legal anotado neste ITEM d, intrinsecamente, é se houve a regular habilitação da segurada no serviço público mediante concurso público, nos termos da lei. E isso restou sobejamente comprovado nessas contrarrazões.

Correta a interpretação normativa do NRP/TCEES, portanto, ao opinar pela homologação do ato, no que respeita ao questionamento do ITEM d, sobre o registro do ato admissional, conforme o art. 71, III, CF/88. Logo, há de permanecer sem reparos a DECISÃO TC-02511/2023-6-2ª Câmara, neste ponto.

---

**CONCLUSÃO:**

O princípio da primazia da decisão de mérito (CPC15, art. 1881), objetiva alcançar a almejada simplicidade e otimização dos atos processuais, sem abrir mão da estabilidade processual.

Nesse sentido, o Egrégio TCU já vem pautando pelo princípio do formalismo moderado: "(...) *No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO, que prescreve a adoção*

*de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo assim a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados (ACÓRDÃO TCU nº 357/2015-Plenário-04/03/2015).*

É nesse contexto que deve ser apreciado o registro do ato de concessão em tela. Demais disso, a IN TC Nº 68/2020, art. 3º, I, subordina o IPS Recorrido e nesse contexto, o princípio da legalidade frustra determinadas exigências deste Reexame, em que pese a erudição e o notório conhecimento jurídico de seu signatário. Ademais, o Pedido de Reexame não demonstrou qualquer indício de lesão ao erário ou nulidade insanável, senão, meras formalidades que não afetam a substância do ato.

Por consequência, correto está o entendimento adotado pelo NRP/TCEES, devendo permanecer inalterada a DECISÃO ora impugnada, prevalecendo o registro do ato concessivo conforme prevê o art. 117, I, Lei Complementar nº 621/2012, como a melhor aplicação do direito.

Da análise dos argumentos expendidos pelas partes, entendemos que não merece reparos a **Decisão 02511/2023-6 – Segunda Câmara**, proferida nos autos do processo **TC 18441/2019-3**, que **registrou a Portaria 296/2019** concedendo **aposentadoria** à Sra. **Luciene Santos Costa**.

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, nos **itens (a), (b) e (c)**, é a ausência de informações que se afiguram importantes para a completude da análise do ato, mais especificamente os dispositivos constitucionais e legais que regulamentam a concessão, a fixação e a revisão da pensão; o fundamento legal, na planilha de fixação, que demonstre o valor de parcelas que compõem o respectivo cálculo e/ou que autoriza a incorporação destas à remuneração do servidor; e a página dos autos onde consta o suporte documental da ocorrência dos pressupostos fáticos e jurídicos para a incorporação das parcelas “assiduidade” e “triênio-quinquênio”, componentes da remuneração do servidor, nos percentuais informados.

Quanto a tais questionamentos, este Tribunal de Contas já vem entendendo, em casos da mesma natureza, pela ausência de vício grave capaz de justificar a negativa de registro, com base no princípio do formalismo moderado, a exemplo do seguinte precedente:



Acórdão 01451/2022-8 - Plenário

Processos: 01919/2022-9, 07427/2018-2, 01086/2004-8

Classificação: Pedido de Reexame

UG: IPAJM - Instituto de Previdência Dos Servidores do Estado do Espírito Santo  
PEDIDO DE REEXAME – PROVENTOS DE APOSENTADORIA – NÃO  
PROVIMENTO AO RECURSO – ARQUIVAR

1. Cumpridos os requisitos legais e constitucionais para a concessão de aposentadoria, o ato administrativo respectivo deve ser registrado pela Corte de Contas

[...]

Conforme entendimento que vem sendo adotado por esta Corte de Cotas, que a ausência de indicação específica da base legal no ato concessório, por si só, não é empecilho ao seu registro, conforme vem decidindo este Tribunal de Contas.

Nesse sentido, o próprio Ministério Público de Contas - quando as irregularidades do ato concessório se limitam à insuficiência de fundamentação do ato concessório e à ausência de indicação da base legal dos vencimentos ou de outras rubricas - tem opinado pelo registro do ato e expedição de recomendações. Nesse sentido, observam-se os Processos TC nº 2598/2018, 6383/2018, 6437/2018, n.º 03152/2019-3 e n.º 01540/2019-8. [...]

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 4103/2021 – Segunda Câmara, ora impugnada.

Se não há, 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.

Isso porque a celeridade processual, em casos assim, evita 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, acompanhando parcialmente a área técnica para CONHECER o recurso e NÃO ACOLHER a preliminar de nulidade suscitada, e divergindo, quanto ao mérito, da Instrução Técnica de Recurso n.º 00285/2022-1 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:

Em 21 de novembro de 2022.

MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Conselheira Substituta

1. ACÓRDÃO TC-1451/2022:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas, em:

1.1 Conhecer o recurso;

1.2. Negar provimento ao Pedido de Reexame para manter incólume a Decisão TC nº 4103/2022;

1.3. Dar ciência aos interessados;

1.4. Após os trâmites regimentais, arquivar os autos.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 01/12/2022 – 60ª Sessão Ordinária do Plenário

[...]

Mais recentemente, no **Acórdão 01202/2023-7** (TC 02904/2023-2), reforçou esta Corte que eventual ausência de informações sem identificação de vício material não impede o registro do ato, senão vejamos:

**PEDIDO DE REEXAME EM FACE DA DECISÃO TC 704/2023 - 2ª CÂMARA – ATOS SUJEITOS A REGISTRO – APOSENTADORIA – CONHECIMENTO – DESPROVIMENTO – REGISTRO – CIÊNCIA – ARQUIVAMENTO.**

1. 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;
2. 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;
3. 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;
4. 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;
5. Apresentados, pelo instituto de previdência, os documentos e informações previstos no ato normativo específico; e efetuado o exame pela unidade técnica, 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.

No que concerne ao **item (d)**, relativo à ausência do registro do ato admissional da servidora, esclareceu a decisão objurgada que

Imperioso é observarmos, conforme o disposto no art. 14, § 3º da IN TC 31/2014, resta pacificado nesta Corte de Contas que a ausência de registro do ato admissional editado antes da IN TC 31/2014 não obsta ao registro da aposentadoria ou pensão ou outro benefício posterior, mas somente as admissões ocorridas após a vigência da referida norma.

Neste viés, julgo pertinente destacar que tanto a Súmula TC 04/2019, bem como a Resolução TC 186/2003, não obrigam o registro da admissão previamente ao registro da aposentadoria ou outra concessão de benefício posterior, o que se fez somente através da IN TC 31/2014, conforme transcrito:

[...]

**Súmula 04:** A ausência de registro de admissão de servidor, decorrente de aprovação em concurso público realizado antes da vigência da Resolução TC 186/2003, não induz à anulação do respectivo ato, nem inibe posterior concessão de aposentadoria dele advinda, quando comprovado documentalmente o exercício do servidor no órgão de origem, haja vista a preservação dos princípios da razoabilidade e da segurança jurídica, restando presumida a boa-fé do beneficiário. – g.n.

Não se vislumbra, portanto, da mencionada Súmula, imposição no sentido de que, para se registrar a aposentadoria, pensão ou outro benefício posterior à admissão, ocorrida após a Resolução TC 186/2003 e antes da IN TC 31/2014, essa tenha que ser previamente registrada.

Constato, sim, a expressão de entendimento do Colegiado no sentido de que a ausência de registro da admissão ocorrida antes da Resolução TC 186/2003 não torna nulo o ato admissional, nem pode prejudicar a concessão de aposentadoria decorrente de tal admissão, não fazendo menção às admissões após a referida resolução e a IN TC 31/2014.

A Instrução Normativa TC 31/2014, por seu turno, estabeleceu expressamente em seu art. 14, § 3º, que os processos de admissões efetivadas após a sua vigência, em 2014, devem ser apreciados e registrados antes da aposentadoria e outros benefícios posteriores, como transcrito, *litteris*:

[...]

**Art. 14 - omissis.**

**§ 3º-** As admissões efetivadas após a entrada em vigor desta Instrução Normativa deverão ser previamente apreciadas para o registro da posterior aposentadoria, transferência para a reserva remunerada, reforma, e eventual pensão. – g.n.

Assim sendo, o entendimento expressado tem sido no sentido de que nem a Súmula/TC 004/2019, nem a Resolução TC 186/2003 contêm previsão de apreciação prévia da admissão e do respectivo edital de concurso público, como condição para apreciação e registro da aposentadoria, pensão, ou outro benefício previdenciário posterior.

Repisa-se, essa condição é estabelecida somente pela IN TC 31/2014, no seu artigo 14, § 3º, e somente para as admissões ocorridas a partir da sua vigência, ou seja, a partir de 2014.

Ademais, no caso concreto, resta comprovado documentalmente nos autos que a servidora fora admitida em 27/1/2004, mediante nomeação pelo Decreto 4595/2004, após aprovação em Concurso Público, conforme Edital PMS 001/2003, e, esteve no exercício do cargo até a sua aposentadoria, assim como prevê a Súmula TCEES 004/2019, devendo ser observados os princípios da razoabilidade e da segurança jurídica, bem como da presunção de boa-fé da servidora, conforme o texto da mesma Súmula.

Com efeito, já no **Acórdão 01252/2021-9** (TC 00889/2021-6) este Tribunal havia manifestado o entendimento de que somente os atos de admissão posteriores à vigência da Instrução Normativa 31/2014 demandariam análise obrigatória por esta Corte para o registro de benefício posterior, conforme se reproduz:

Somente nos casos de admissão em data posterior à entrada em vigor da Instrução Normativa TC 31/2014 torna-se obrigatória a apreciação prévia da admissão para o registro da aposentadoria.

[...]

Trata-se de Pedido de Reexame interposto pelo Ministério Público de Contas, em face da Decisão n.º 02859/2019-7 – Primeira Câmara, proferida nos autos do Processo TC 8800/2018, que concedeu o registro à Portaria n.º 244/2018, por meio da qual o IPS concedeu aposentadoria por invalidez permanente, com proventos integrais, à Sra. (...).

(...) 3.1.1 INSTRUÇÃO RECURSAL

(...) Inicialmente argumenta o MPC, ser nula de pleno direito a norma inserta no § 3º do art. 14 da IN 31/2014, uma vez que implica em renúncia de competência dessa Corte de Contas, a qual deve ser exercitada em benefício da sociedade, notadamente para garantir a preservação dos ditames do concurso público e, conforme já salientado, para se evitar dispêndios públicos indevidos.

Ocorre que esta argumentação não é suficiente para afirmar que houve *error in iudicando* na Decisão objurgada.

Ora, a referida IN/TC 31/2014, foi elaborada pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, no uso de suas prerrogativas constitucionais e legais considerando as disposições contidas nos artigos 70 e 71, inciso IV da Constituição Estadual, combinados com as disposições dos artigos 1º, inciso V, 116 a 120 da Lei Complementar nº 621/2012 e artigos 221 a 232 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (Resolução TC nº 261, de 04 de junho de 2013).

(...) Portanto, trata-se de uma norma com perfeita validade e vigor, devendo permanecer assim, até que uma outra norma a revogue inteira ou parcialmente, ou até que sobrevenha uma Decisão judicial ou administrativa que a retire de seu plano de validade.

(...) Neste sentido a norma contida na IN/TC 31/2014, em seu artigo 14, § 3º, que estabelece que somente no caso de admissões ocorridas a partir da sua vigência, ou seja, a partir de 2014, deverão ser precedidas de análise prévia da admissão e do edital de concurso público ocorrido após a sua edição, como condição, para apreciação da aposentadoria e outros benefícios permanece válida e eficaz.

(...) Conclui-se, portanto que esta exigência estabelecida pela IN/TC 31/2014, no seu artigo 14, § 3º, somente aplica-se às admissões ocorridas a partir da sua vigência, ou seja, a partir de 2014.

No caso em apreço, conforme já explicitado no *decisum*, a investidura da servidora no cargo público se deu em 2004, não havendo, portanto, qualquer óbice à apreciação e registro de benefício subsequente.

Por todo o exposto, opinamos pelo **não provimento** deste **Pedido de Reexame**.

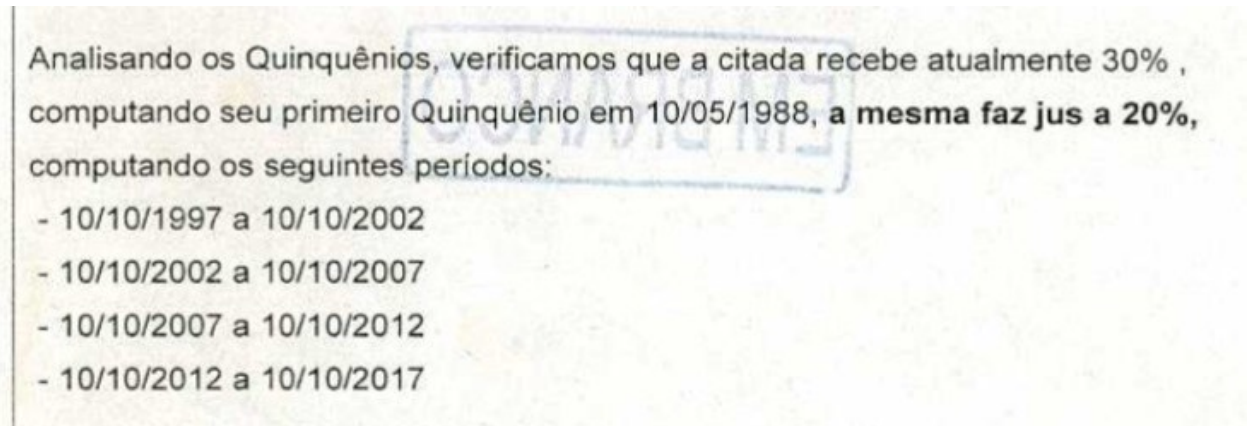
### **CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, opinamos pelo **CONHECIMENTO** deste Pedido de Reexame e, no mérito, pelo seu **NÃO PROVIMENTO**, devendo ser mantida a **Decisão 02511/2023-6 – Segunda Câmara**, em todos os seus termos.

A origem, com o intuito de melhor fundamentar a concessão do benefício, editou o ato concessor retificador (portaria retificadora Nº 164/ 2024, evento 18, p. 1) que pode ser registrado em sede recursal, o que se propugna nesta decisão.

Com relação a fixação dos proventos, destaco que a interessada recebe o benefício no valor de R\$ 3.046,84 e conforme verifico do processo em apenso TC 18441/2019-3 (Evento 08, p. 73) foi calculado com base no valor da última remuneração, aplicada proporcionalmente ao tempo de contribuição.

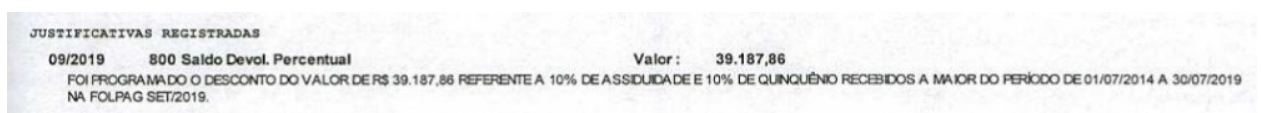
Ademais, observo que o período aquisitivo apontado no ev. 19, fl. 01, encontra-se em dissonância com o art. 30, da Lei Municipal n.º 921/1995, c/c art. 152, da Lei Municipal n.º 2.360/2001, conforme apontado pelo representante do *Parquet* de Contas no **Parecer MPC n.º 2531/2024-1** em seu **questionamento “(ii)”**. Contudo, observo que o ATS registrado foi de 20%, e não 30%, e corresponde, em verdade, aos períodos observados à fl. 29, do Evento n.º 08, do Processo TC n.º 18441/2019:



Bem como corresponde à última remuneração, conforme consta da análise dos proventos de fl. 67, Evento n.º 8, do Processo TC n.º 18441/2019:

Última Remuneração			Fixação de Proventos		
Denominação	%	Valor em Real	Denominação	%	Valor em Real
Salário Base		3.186,46	Salário Base		3.186,46
Gratificação Assiduidade	10	318,65	Gratificação Assiduidade	10	318,65
Triênio/Quinquênio	20	637,29	Triênio/Quinquênio	20	637,29
			<i>Total último salário</i>		<i>4142,40</i>
			<i>Valor médio apurado</i>		<i>4873,59</i>
			<b>Valor Proporcional (4142,40/10950) * 8.054</b>		<b>3.046,84</b>

Dessa forma, os dados constantes da fl. 01, do Evento n.º 19, destes autos, parecem ser fruto de erro material. Lado outro, houve desconto do ATS e da Assiduidade concedidos irregularmente, conforme se observa das fls. 46 e 61, do Evento n.º 08, o que afasta a necessidade de novas explicações:



Quanto ao terceiro (iii) questionamento do MPC, no **Parecer MPC n.º 2531/2024-1**, i.e., referentes à "qualidade de beneficiário do regime próprio de previdência social falta de autorização para registro do ato de admissão por esta Corte de Contas",

ressalto que já se encontra respondido pela Instrução Técnica de Recurso ora ratificada, na medida em que se trata de concurso público realizado em 2003, de forma a afastar-se a necessidade de registro de sua admissão, nos termos da IN 31/2014.

Como visto, a análise dos documentos e informações enviados ao TCEES, em cumprimento à IN TC 31/2014, é suficiente para verificar o preenchimento dos requisitos constitucionais e legais para concessão do benefício, inclusive quanto a fixação dos valores dos proventos. Este foi o posicionamento da área técnica nas duas oportunidades que analisou a concessão do benefício, conforme ITC 02522/2023-4 (evento 10, processo 18441/2019-3) e ITR 00277/2024-1 (evento 22 destes autos).

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, acompanhando a área técnica e divergindo do Ministério Público de Contas, proponho **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação:

Em 15 de julho de 2024.

## **MÁRCIA JACCOUD FREITAS**

Conselheira Substituta

### **1. ACÓRDÃO TC-890/2024:**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas em:

#### **1.1. CONHECER** o recurso;

**1.2. NEGAR PROVIMENTO** ao Pedido de Reexame para manter a **Decisão TC nº 02511/2023-6**;

**1.3. REGISTRAR** a portaria retificadora Nº 164/ 2024;

**1.4. DAR CIÊNCIA** aos interessados;

**1.5.** Após os trâmites regimentais, **ARQUIVAR** os autos.

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 8/8/2024 - 40ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo, Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Davi Diniz de Carvalho.

**4.2.** Conselheira substituta: Márcia Jaccoud Freitas (relatora).

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

**Presidente**

CONSELHEIRA SUBSTITUTA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

**Relatora**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

**Secretário-geral das Sessões**