



## Acórdão 00899/2024-4 - Plenário

**Processos:** 01530/2024-1, 02306/2023-5

**Classificação:** Pedido de Reexame

**UG:** IPASLIADM - Instituto de Previdência e Assistência Dos Servidores do Município de Linhares - Taxa de Administração

**Relator:** Márcia Jaccoud Freitas

**Interessado:** MONICA REGINA PAIM REIS

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

**Terceiro interessado:** AMANTINO PEREIRA PAIVA

### **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 3573/2023-9 – 2ª Câmara**, proferida nos autos do Processo TC 02306/2023-5, que concedeu o registro à Portaria/IPASLI n. 233/2022, por meio da qual IPASLI concedeu aposentadoria à Sra. Mônica Regina Paim Reis, a partir de 01/10/2022, com os proventos fixados no valor de R\$ 1.596,36.

Em suma, o Representante do *Parquet* buscou a reforma da Decisão TC-3573/2023-9 – Segunda Câmara, para que o processo seja baixado em diligência, para que a origem:

*“a.1) que se retifique o ato para fazer constar todos os dispositivos legais que fundamentam a fixação e a revisão dos proventos, bem como indique o fundamento legal para a adoção de normas anteriores à data de entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019, a fim de demonstrar o cumprimento do princípio tempus regit actum, consoante exposto nesta peça recursal;*

*a.2) que apresente:*

*a.2.1) demonstrativo detalhado do cálculo do valor da média;*

*a.2.2) indicação da fundamentação legal de cada rubrica integrante da totalidade da remuneração do servidor, inclusive do “subsídio/vencimento”, devendo-se relacionar o histórico de alterações legislativas do respectivo valor, juntando-se cópias das leis e atos normativos respectivos ou indicando o endereço eletrônico com a disponibilidade, na internet, destes documentos;*

*a.2.3) demonstrativo da ocorrência pressupostos fáticos e jurídicos constitutivos das parcelas “gratificação assiduidade” e “adicional por tempo de serviço”, que compõem a remuneração do servidor, carreando informações sobre o(s) respectivo(s) ato(s) e documentação comprobatória;*

*a.2.4) comprovação da regularidade da conversão das férias-prêmio em gratificação de assiduidade por meio da apresentação do ato administrativo, documento ou anotação em ficha funcional que demonstre a opção do servidor ou o não gozo do respectivo período de férias, conforme arts. 79 e 145 da Lei Municipal n. 1.347/1990.”*

Por meio da **Decisão Monocrática nº 00305/2024-1**, determinei a **notificação** do gestor responsável pelo IPASLI para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentasse contrarrazões ao recurso, caso tivesse interesse.

Devidamente notificado, o senhor Amantino Pereira Paiva, apresentou manifestações tempestivas, conforme os documentos constantes nos eventos de 10 a 13. Por meio desses eventos, encaminhou ato concessor retificador, sendo a

Portaria/IPASLI/Retificadora nº 088/2024 (Evento nº 12), bem como novo demonstrativo de fixação de proventos (Evento nº 13).

Encaminhados os autos para análise, o **Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC** manifestou-se, por meio da **Instrução Técnica de Recurso nº 00335/2024-1** pelo **conhecimento** do recurso e, no mérito, pelo seu **não provimento**, a fim manter incólume a decisão recorrida.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer MPC nº 02981/2024-1**, de lavra do Procurador Luciano Vieira, manifesta-se pelo prosseguimento do feito consoante art. 409, § 2º, do RITCEES, por entender que *“a documentação carreada pelo órgão de origem nos eventos 11/13 não supre todas as irregularidades expostas na peça recursal, persistindo quanto à fixação dos proventos a falta de informação fidedigna do valor do vencimento do cargo[1], pois o montante constante da Lei Municipal n. 52/2017, diverge daquele constante da planilha do benefício (evento 13), bem como a ausência de juntada do demonstrativo detalhado do cálculo do valor da média e de documento comprobatório da regularidade da conversão de férias-prêmio em gratificação de assiduidade”*.

**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.

Cumprе observar que o processo ora em análise **foi instruído pela autarquia previdenciária nos termos da IN 68/2020**, norma regulamentadora da remessa de dados via sistema CidadES, que realiza verificações eletrônicas, de modo a garantir a fidedignidade dos dados. Dessa forma, destaco que os dados referentes à qualificação do beneficiário são verificados junto à Receita Federal, quanto aos aspectos remuneratórios, como valores e rubricas, são cotejados com os dados de remessa das folhas de pagamento e, em caso de divergência, ocorre chamamento do Instituto, outras informações são declaratórias e geram responsabilidade aos responsáveis pelo encaminhamento.

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 00335/2024-1, 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 **09/01/2024**, consoante informação prestada pela Secretaria Geral das Sessões no **Despacho 09216/2024-1** (evento 04). Considerando que o Ilustre *Parquet* possui prazo em dobro, a interposição do presente Pedido de Reexame em **14/03/2024** o torna **TEMPESTIVO**.

### **DO MÉRITO**

Insurge-se o Recorrente contra a **Decisão 03573/2023-9 – Segunda Câmara**, proferida nos autos do processo **TC 02306/2023-5**, que **registrou a Portaria 233/2022** concedendo **aposentadoria** à Sra. **Mônica Regina Pain Reis**, a partir de **1º/10/2022**, com os proventos fixados no valor de **R\$ 1.596,36** (um mil, quinhentos e noventa e seis reais e trinta e seis centavos).

Sustenta que não houve a adequada e suficiente fundamentação quando da concessão da aposentadoria, o que comprometeria o correspondente registro por este Tribunal 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 consuma 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.

Dito isso, deve-se rememorar que a **Manifestação do Ministério Público de Contas 00191/2023-1 pugnou pela realização de diligência**, abaixo transcrita, uma vez que as informações/documentações constantes no processo, que se resumem ao extrato da remessa do CidadES, ao ato concessório e à certidão de tempo de contribuição, não são suficientes para subsidiar a análise da legalidade do ato:

**II.1** – com fulcro no art. 3º, inciso IV, da LC n. 451/2008, seja determinada a realização de diligência ao órgão de origem para:

a) que retifique o ato para fazer constar todos os dispositivos legais que fundamentam a fixação (*art. 40, §§ 2º, 3º e 17, da CF/1988; art. 1º, caput e § 5º, da Lei n. 10.887/2004; art. 64, § 5º, da LC Municipal n. 2.330/2002*) e a revisão dos proventos (*art. 40, § 8º, da CF/1988; art. 15 da Lei n. 10.887/2004*), bem como indique o fundamento legal para a adoção de normas anteriores à data de entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019 (*art. 10, § 7º, da EC n. 103/2019*), a fim de demonstrar o cumprimento do *princípio tempus regit actum*, consoante exposto nesta manifestação;

b) que apresente:

b.1) requerimento do interessado solicitando a concessão do benefício, por se tratar a aposentadoria de direito patrimonial disponível;

b.2) cópia da certidão de nascimento/casamento que indique a idade do beneficiário e grafia do nome, conforme conste em seu registro civil;

b.3) cópias das fichas financeiras para demonstração do cálculo do benefício;

b.4) demonstrativo detalhado do cálculo do valor da média;

b.5) demonstrativo da fixação dos proventos, indicando a fundamentação legal de cada rubrica integrante da totalidade da remuneração do servidor, inclusive do “subsídio/vencimento”, devendo-se relacionar o histórico de alterações legislativas do respectivo valor, juntando-se cópias das leis e atos normativos respectivos ou indicando o endereço eletrônico com a disponibilidade, na internet, destes documentos;

b.6) demonstrativo dos pressupostos fáticos e jurídicos constitutivos da parcela adicional por tempo de serviço, que compõe a remuneração do servidor, carreado informações sobre o(s) respectivo(s) ato(s) e documentação comprobatória.

Não obstante, a r. decisão recorrida não vislumbrou a essencialidade da realização de diligência junto ao órgão de origem, compreendendo que os dados encaminhados pelo Instituto foram verificados pelo sistema CidadES e eram suficientes para a comprovação da legalidade do ato.

Deve-se ressaltar que **as informações encaminhadas pelo referido sistema são, na quase integralidade, declaratórias**,

desacompanhadas de um mínimo suporte documental capaz de ensejar um juízo de valor sobre a legalidade do ato, notadamente à qualidade de beneficiário do regime próprio de previdência e à fixação dos proventos.

Ressalta-se que o único ponto de controle realizado é a contraposição do último contracheque do servidor, encaminhado na remessa da folha de pagamento, com a fixação dos proventos, o que se reveste de absoluta ausência de controle, pois caracterizando o ato de registro essencialmente fiscalização financeira de seus efeitos, é imprescindível o exame das parcelas que compõem a remuneração que serviu de base para a determinação do valor do benefício previdenciário.

No caso vertente, as diligências requeridas por este órgão ministerial se devem ao fato de que a crítica do sistema e a análise da Unidade Técnica sequer identificou a incompletude da fundamentação do ato concessório, a carência de informação sobre a fixação dos proventos, que carece de detalhamento sobre a fundamentação das rubricas componentes da remuneração, bem como e a ausência de informação quanto ao efetivo exercício exclusivamente das funções de magistério.

Infere-se, assim, da análise realizada na **Instrução Técnica Conclusiva 01433/2023-8 e na r. Decisão 03573/2023-9 – Segunda Câmara** a superficialidade na conferência dos requisitos e fundamentos legais, visto que pendente diversos documentos essenciais ao registro do ato.

O dever desta Corte de Contas de apreciar a legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões foi estabelecido no art. 71, inciso III, da Constituição Federal, não se podendo conformar com uma análise rasa, superficial, vaga, aparente do ato.

Acerca da importância de uma análise acurada dos atos de pessoal (admissão, aposentadoria, reformas, reservas e pensões), o Tribunal de Contas da União<sup>1</sup> é metucioso, destacando que a competência da Corte de Contas é exercida tanto no registro do direito principal, quanto na fiscalização dos direitos acessórios como atos geradores de despesa, já que haverá um direito de crédito contra o Estado sem o correspondente da prestação de serviços, de modo que **o fundamento legal do ato de aposentadoria refere-se não só à inativação em si, mas também ao cálculo dos proventos**, matéria já pacificada no âmbito do Pretório Excelso, *verbis*:

[...]

6. Início, pois, discutindo o primeiro aspecto levantado pela proposta ora apresentada, isto é, a definição dos atos que devem estar sujeitos a registro.

7. Como se sabe, o art. 71, inciso III, da Constituição Federal determina que sejam registrados os atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, bem como as eventuais alterações procedidas no fundamento legal do ato inicial. **Temos, portanto, que a definição de quais atos devem estar sujeitos a registro depende da delimitação precisa do que vem a ser “fundamento legal do ato concessório”.** (g.n.)

8. Conforme a proposta da Sefip, o fundamento legal do ato concessório vincula-se a um único direito, ou seja, o direito de passar à inatividade ou de receber a pensão. Desse modo, quaisquer parcelas ou vantagens de caráter individual constituir-se-iam em direitos acessórios balizadores do cálculo dos proventos ou das pensões.

9. Nessa perspectiva, **a competência do Tribunal seria exercida em duas frentes: o registro do direito principal**

**e a fiscalização dos direitos acessórios como atos geradores de despesa. (g.n.)**

[...]

12. De Plácido e Silva conceitua fundamento legal como a razão de ser das coisas ou o motivo justificativo das ações, quando estes encontram apoio ou decorrem de princípio instituído em lei<sup>1</sup>. Estendendo essa definição para os atos concessórios de aposentadoria, reforma e pensão, observo que, para o beneficiário, o fundamento legal da concessão é o dispositivo da lei no qual se funda seu direito, enquanto que, para a Administração, é a regra jurídica que autoriza a prática do ato administrativo de concessão.

13. Assim, entendo que, no caso das aposentadorias e reformas, o fundamento legal do ato concessório reflete mais do que o simples direito de o servidor passar à inatividade, quando preenchidos determinados requisitos estabelecidos em lei; na verdade, o fundamento legal espelha o direito do servidor de **receber proventos sem que haja a respectiva contraprestação laboral contemporânea**, desde que cumpridas as exigências legais para tanto.

14. Tenho, então, como indissociáveis o **direito à inatividade** e o **direito aos proventos**, posto que esses dois direitos são **simultaneamente** incorporados ao patrimônio jurídico do servidor inativo. Tal noção é bem expressa nas palavras de Marcello Caetano, que conceitua a aposentadoria, conforme se segue:

“Chama-se aposentação (ou reforma, para os militares) ao ato pelo qual **o funcionário é dispensado definitivamente do exercício de funções públicas mediante a atribuição de uma pensão vitalícia** cuja importância é proporcional ao número de anos de serviço prestado ou correspondente a sacrifícios extraordinários feitos pelo interesse geral.” (Grifei.)

15. A percepção acima se torna mais clara ao collocarmos os dizeres de Francisco Campos, que analisa o tema da seguinte maneira:

“O direito à aposentadoria e, por conseguinte, o **direito aos proventos da inatividade**, se adquire no momento em que se integram os elementos exigidos por lei para que o funcionário faça jus à sua concessão. Decorrido o lapso de tempo de exercício no cargo, verificada a invalidez do funcionário ou outra qualquer condição a que esteja sujeito o benefício da aposentadoria, **o funcionário adquire o direito à sua concessão nos termos e com as vantagens constantes da lei então em vigor. O direito à aposentadoria e, em consequência, o direito às vantagens ou aos proventos dela decorrentes, transita do estado eventual, ou de expectativa de direito, a direito atual ou adquirido.**

No momento em que o funcionário reúne os requisitos exigidos pela lei para que ele possa desfrutar do benefício da inatividade remunerada, estabelece-se entre ele e o Estado uma relação jurídica, de conteúdo concreto e definido, ou se origina em seu favor um direito de crédito contra o Estado, ou o de haver deste, sem o respectivo da prestação do serviço, a continuação do pagamento das vantagens da atividade, se a lei em vigor naquele momento não estipula à inatividade vantagens inferiores à da atividade.

[...] O direito à aposentadoria nasce, portanto, no momento em que se verificam todos os elementos de que a lei faz depender a sua concessão.

**Nesse momento, o funcionário adquire um direito contra o Estado, ou o direito de ser colocado na inatividade com as vantagens asseguradas na legislação em vigor ao tempo em que o direito foi adquirido.**” (Grifei.)



16. Deflui do exposto que o direito à inatividade e o direito aos proventos são interdependentes: um não sobrevive sem o outro. Assim, não há aposentação sem proventos, nem proventos sem aposentação. Logo, não há lógica alguma em se dissociar a inativação do servidor dos efeitos financeiros dela advindos, uma vez que a ampliação da esfera jurídica do beneficiário pretendida pelo ato concessivo de aposentadoria ou reforma é exatamente essa: o recebimento de proventos sem a concomitante prestação laboral.

17. No que toca à Administração, deve ser ressaltado que a prática do ato administrativo de concessão de aposentadoria ou reforma realiza no mundo dos fatos tanto o direito à inatividade, como o direito à percepção dos proventos. Consequentemente, os dois elementos - inativação e proventos- fazem parte da essência do ato. Preleciona nesse sentido J. E. de Abreu Oliveira, para quem:

[...]

18. No caso das pensões, a correlação dos direitos é mais evidente do que no tocante às aposentadorias, visto que a incorporação simultânea do direito de ser beneficiário e do direito aos valores da pensão faz parte da própria substância do instituto. Ocorrendo a morte do servidor, não basta a seus dependentes verem reconhecida a sua qualidade de beneficiários; tal reconhecimento há de vir acompanhado da garantia de recebimento de uma quantia correspondente à remuneração ou ao provento recebido pelo instituidor nos termos do art. 215 da Lei nº 8.112/90 e do art. 71 da Lei nº 6.880/80. Em consequência, negar o entrelaçamento dos direitos envolvidos é ignorar o fim último ao qual se dirige essa modalidade de concessão, ou seja, amparar os dependentes do servidor falecido.

13. Portanto, a viabilização dos direitos envolvidos e da prática do respectivo ato pela Administração exige que o fundamento legal do ato concessório seja abrangente, devendo necessariamente incluir os dispositivos que autorizam o servidor a se afastar do serviço, ou o beneficiário a receber a pensão, e aqueles que estruturam os respectivos estipêndios ou benefícios pensionais.

[...]

**22. A partir do exposto, é de se deduzir que, como a inclusão ou a retirada de parcelas dos proventos altera o ato de concessão, então a outorga dessas frações pecuniárias também integra o ato. Por via reflexa, o suporte legal relativo às parcelas faz parte do fundamento legal do ato concessivo.**

23. Ademais, **o raciocínio de que o fundamento legal do ato de aposentadoria refere-se não só à inativação em si, mas também ao cálculo dos proventos**, é matéria já pacificada no âmbito do Pretório Excelso, conforme se depreende de excertos de vários votos proferidos naquela Casa, como se segue (grifo nosso): (g.n.) [...]

24. A análise da questão sob a ótica do texto constitucional leva à mesma conclusão de que não é possível apartar, do fundamento legal do ato concessório, os dispositivos relativos ao ato em si daqueles referentes aos cálculos dos proventos ou pensão.

[...]

Afirma, ainda, o TCU que embora seja clara a necessidade de adotar medidas para acelerar a análise dos processos de pessoal, não se pode subtrair os diversos requisitos para concessão de uma aposentadoria, reforma ou pensão do exame de legalidade do ato sob pena de exercer parcialmente a competência fixada na Carta Constitucional, vejamos:

[...]

34. Observo que, a prosperar a proposta original da Unidade Técnica, o TCU passaria a apreciar e registrar tão-somente aspectos limitados do histórico do servidor inativo ou do instituidor do benefício pensional, entre estes, a contagem do tempo de serviço, a comprovação da invalidez, o implemento de idade e a designação de beneficiário de pensão. Como resultado, seriam subtraídos do exame de legalidade, para fins de registro, outros eventos que originam componentes de caráter individual dos proventos e das pensões como, por exemplo, a posterior apuração de pressupostos para a concessão de provento com vantagens e a promoção póstuma, entre outros.

35. Ainda que se argumente que tais eventos continuariam a ser objeto de fiscalização por meio de auditorias e inspeções, tenho para mim que examinar, para fins de registro, a conformidade de apenas parte dos componentes do fundamento legal dos atos concessórios aqui tratados significa exercer parcialmente a competência prevista no art. 71, inciso III, da CF.

36. Por outro lado, não se pode negar que é indispensável adotar medidas para agilizar o trabalho de exame dos atos concessórios efetuado pela Sefip, que, com uma lotação de 41 Analistas e 11 Técnicos, detém a responsabilidade por um estoque de 66.480 atos de admissão, 65.494 atos de aposentadoria, 10.797 atos de reforma, 17.871 atos de concessão de pensão civil e 8.437 atos de pensão militar, conforme dados de 30/06/2002.

Portanto, observa-se a importância de um exame minucioso do ato de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, para que se tenha certeza de que o servidor cumpriu os requisitos exigidos pela lei para usufruir do benefício previdenciário, quais sejam: opção pelo beneficiário por algum tipo de aposentadoria/pensão; completa fundamentação legal do ato concessório (normas de concessão, fixação e revisão dos proventos); demonstração de que o servidor é beneficiário do regime próprio de previdência social; fundamentação legal de cada rubrica que compõe os proventos/pensão; demonstração dos pressupostos fáticos e jurídicos para a incorporação das rubricas à remuneração e legalidade do cálculo dos proventos.

No caso vertente, constata-se que o processo de aposentadoria não possui os documentos/informações necessários para comprovar o direito do servidor de desfrutar da aposentadoria e percepção dos proventos, os quais também não foram supridos pela r. decisão recorrida, conforme passa a expor.

**Item (1) – Da fundamentação legal do ato.**

A priori, deve-se destacar que consta no **processo TC-02306/2023-5**, mais especificamente no evento 5, o ato concessório de aposentadoria.

Assim, depreende-se da **Portaria/IPASLI n. 0233, de 28/09/2022**, consoante destacado na **Manifestação do Ministério Público de Contas 00191/2023-1**, a omissão a dispositivos constitucionais e legais que regulamentam a fixação e a revisão dos respectivos proventos.

A r. decisão recorrida vislumbrou que “a aposentadoria em voga está fundamentada no art. 40, § 1º, inciso III, alínea “b”, da Constituição Federal, redação dada pela Emenda Constitucional 41/2003, c/c o art. 27, inciso II, art. 64 e art. 68, todos, da Lei Complementar Municipal 2330/2002, e, ainda, de acordo com os ditames da Lei Federal 10.887/2004”, mencionando que, em relação ao art. 10, § 7º, da EC 103/2019, “embora seja desejável a sua indicação no ato, a sua ausência não obsta ao registro do ato, visto

*estar implícito que o município ainda não alterou a sua legislação previdenciária, ao menos à época da concessão do benefício em voga, exigência para aplicação das novas regras trazidas pela referida Emenda Constitucional"*

Ademais, acrescentou "no tocante aos §§ 2º, 3º, 8º e 17, do art. 40, da Constituição Federal e art. 1º, caput, § 5º e 15, da Lei 10.887/2004, [...] que o § 1º, do art. 40, estabelece que os proventos serão fixados na forma dos §§ 3º e 17 do mesmo artigo, o § 2º estabelece que o valor dos proventos fixados não pode exceder a remuneração do cargo efetivo, o que é impossível no caso de proventos proporcionais e o § 8º é dispensável visto que a revisão dos proventos está fundamentada no art. 68 da Lei Municipal, e, em relação aos dispositivos da Lei 10.887/2004, a sua indicação no ato estaria em duplicidade, o que não impede o registro do ato".

Sobre a assertiva disposta na v. decisão deve-se lembrar que o ato elaborado pelo Instituto de Previdência, que adota como fundamento legal para a concessão da aposentadoria e fixação e revisão dos proventos o art. 40, § 1º, inciso III, alínea "b", da Constituição Federal, os arts. 27, inciso II, 64 e 68 da LC Municipal n. 2.330/2002 e a Lei n. 10.887/2004, não menciona os §§ 2º, 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal<sup>2</sup>, o art. 1º, caput e § 5º, da Lei n. 10.887/2004<sup>3</sup> e o § 5º do art. 64 e o art. 65 da LC Municipal n. 2.330/2002.

Acerca das omissões, deve-se observar a constante alteração da legislação, cabendo inclusive externar, conforme as redações abaixo transcritas, que a atual redação do § 1º do art. 40 da CF/1988 sequer faz menção a algum dispositivo legal, o que revela a essencialidade de que conste da fundamentação do ato os §§ 3º e 17 do art. 40 da CF/1988.

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

[...]

§ 1º O servidor abrangido por regime próprio de previdência social será aposentado:

Por sua vez, também se mostra imprescindível a citação ao art. 40, § 2º, da CF/1988, ao art. 1º, § 5º, da Lei n. 10.887/2004 e ao art. 109, § 1º, da Lei Municipal n. 28/2009, que estabelecem, de modo conjunto, a forma de fixação dos proventos, que, no caso, deve corresponder ao menor valor obtido da comparação entre o montante resultante da média aritmética simples das maiores remunerações e a última remuneração do servidor, não podendo ser inferiores ao valor do salário-mínimo e nem exceder a remuneração do servidor no cargo efetivo.

Nesta toada, insta destacar que, 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 ou somente do artigo, mas dos exatos dispositivos que regulam o direito, que podem estar contidos em parágrafos ou mesmo em incisos e alíneas.

Outrossim, registra-se que se mostra fundamental que conste no ato de aposentação a forma de revisão dos proventos, nos termos do art. 40, § 8º, da CF/1988, cabendo enfatizar que as redações dos dispositivos constitucional e municipal se complementam.

A função fiscalizatória do ato consiste na verificação da sua legalidade mediante o exame da correta subsunção dos fatos às normas que fundamentam o benefício, não podendo a Corte de Contas fazer presunções quando omissos dispositivos constitucionais e legais.

Ao mesmo tempo, 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.

Conforme mencionado alhures, o princípio da motivação impõe à Administração Pública a obrigatoriedade de fundamentar o ato praticado, nos termos do art. 32, *caput*, da Constituição Estadual e art. 2º, parágrafo único, inciso VII, da Lei n. 9.784/1999, de modo que a indicação de todos os pressupostos de direito que determinaram a concessão do ato de aposentadoria não deve ser tratado como mera faculdade, mas como essencial para que seja possível o registro do ato.

Ademais, destaca-se a constante alteração da legislação, demonstrando a imprescindibilidade da indicação precisa de todos os dispositivos legais e constitucionais que fundamentam a concessão da aposentadoria e a fixação e revisão dos proventos para um efetivo controle da legalidade do ato, 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 suprida as omissões.

**Item (2) – Da fixação dos proventos.**

Primeiramente, ressalta-se que “o raciocínio de que o fundamento legal do ato de aposentadoria refere-se não só à inativação em si, mas também ao cálculo dos proventos”, é matéria já pacificada no âmbito do Tribunal de Contas da União e no Supremo tribunal Federal, vejamos:

GRUPO I - CLASSE I - Segunda Câmara

**TC 003.436/2001-7** (com 1 volume)

Natureza: Embargos de Declaração

Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região (TRT/3ªRG)

[...]

**Sumário:** Embargos de Declaração. Ausência de omissão, obscuridade ou contradição no Acórdão 1423/2003 - Segunda Câmara. Conhecimento e não-provimento dos Embargos. Correção de erro material. Ciência aos interessados.

**RELATÓRIO**

Trata-se de Embargos de Declaração opostos pelos Srs Lara Lessa Marins, Maria Consolação Botelho Fagundes, Lamartine Rezende do Amaral e Paulolinto Pereira, pensionista da ex-servidora Danuzia Regina Paulino Pereira, contra o Acórdão 1433/2003, proferido pela 2ª Câmara em Sessão de 21/8/2003 (Ata 31/2003).

2. Naquela ocasião, este Colegiado examinava os atos de aposentadoria dos mencionados servidores do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, tendo os considerado

ilegais em face de que em relação à primeira, além de estar percebendo indevidamente, nos proventos, o valor da Gratificação de Assistente de Secretário, a mesma estava sendo cumulada com 10/10 da mesma função; quanto aos demais, por estarem percebendo décimos com base no valor total do DAS, em desacordo com o art. 3º, §1º, da Lei nº 8.911/94. Além dessa irregularidade, as servidoras Danuzia Pereira e Maria Consolação Fagundes estavam recebendo indevidamente o pagamento da "opção 70%".

3. O referido Acórdão foi prolatado nos seguintes termos, *in verbis*:

*"9.1 considerar ilegais e negar registro aos presentes atos de concessão de aposentadoria;*

*9.2 aplicar a Súmula TCU nº 106, em relação às importâncias indevidamente recebidas de boa-fé;*

*9.3 determinar ao órgão de origem, com fulcro no art. 262, caput, do Regimento Interno deste Tribunal, que faça cessar todo e qualquer pagamento, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, contados da ciência desta decisão, sob pena de ressarcimento das quantias pagas após essa data pelo responsável."*

[...]

8. Com efeito, a questão relativa à possibilidade de dissociar o direito à aposentadoria do direito a proventos não é nova e já foi enfrentada pelo Plenário do TCU, ao apreciar o TC 011.559/1999-3 que resultou na aprovação da citada Resolução nº 152/2002 (Decisão nº 1.321/2002).

9. Cabe transcrever excertos do Voto condutor da Decisão nº 1.321/2002:

[...]

*'Conflito de jurisdição ou de atribuição inexistente: dissídio entre TRT e TCU acerca da composição dos proventos de Juiz classista: não conhecimento. A divergência sobre a legalidade da inclusão de determinada verba nos proventos de juiz classista - negada pelo ato do TRT, que o aposentou, mas considerada devida pelo Tribunal de Contas da União -, não substantiva conflito de jurisdição, dado que nem o TRT, único órgão judiciário envolvido, pretende exercer jurisdição no procedimento administrativo de aposentadoria 'de quo'; nem conflito de atribuições, como demonstrou o parecer, eis que diversas e inconfundíveis as áreas de atuação nele do TRT, que age como órgão de administração ativa, e do TCU, como órgão de controle de legalidade, sem poder, contudo, para alterar o ato controlado. A inexistência do conflito de atribuições dispensa o exame da questão suscitada da competência implícita do STF para julgá-lo, quando, existente, nele se envolva o TCU, órgão sujeito diretamente a sua jurisdição.'*  
- RCL-382

*'Reclamação. Decisão do STF, em mandado de segurança, que afirmou a competência do Tribunal de Contas da União para dizer da legalidade ou não da aposentadoria, sem que lhe seja possível promover alterações, no ato respectivo, à conta de aplicar o acervo normativo superveniente. Ressalvada ficou a Administração, entretanto, a possibilidade de reexaminar a matéria, se assim entendesse. Não desrespeita ao acórdão do STF a decisão do TCU que determina a restituição do processo a repartição de origem, em diligência, para que a Administração se manifeste sobre a aplicabilidade, no caso, de orientação firmada pela Seplan. Reclamação improcedente.'*

**22. A partir do exposto, é de se deduzir que, como a inclusão ou a retirada de parcelas dos proventos altera**

**o ato de concessão, então a outorga dessas frações pecuniárias também integra o ato. Por via reflexa, o suporte legal relativo às parcelas faz parte do fundamento legal do ato concessivo.**

23. Ademais, o raciocínio de que o fundamento legal do ato de aposentadoria refere-se não só à inativação em si, mas também ao cálculo dos proventos, é matéria já pacificada no âmbito do Pretório Excelso, conforme se depreende de excertos de vários votos proferidos naquela Casa, como se segue: (grifo nosso)

- Voto do Ministro Eloy da Rocha no RE-69.835:

'(...) os atos julgados ilegais não configuravam simples melhorias posteriores, senão importavam novações, retificações ou reformulações, **refazimentos dos atos de aposentadoria, com a inclusão de novas parcelas nos proventos dos aposentados, participando da natureza das concessões iniciais.**'

- Voto do Ministro Octavio Gallotti, no MS-21.625:

'Ao Tribunal de Contas da União, compete apreciar a legalidade das concessões de aposentadoria (art. 71, III, da Constituição). Estava, portanto, livre para determinar-lhe o registro (como efetivamente resolveu, no caso dos autos) ou recusá-lo pelo suposto fundamento de que os proventos, segundo a lei aplicável, não se deveriam limitar ao padrão 'DAS-5', mas sim elevar-se ao 'DAS-6', como pretende o impetrante.

(...)

Objetiva, pois, o impetrante, impugnar esse título de proventos, que integra a concessão de aposentadoria e serve precisamente de objeto ao registro ordenado pelo Tribunal de Contas. E assim age, o Impetrante, no claro e declarado propósito de alcançar a elevação da base de cálculo dos proventos, do padrão 'DAS-5', para o 'DAS-6'.'

- Voto do Ministro Moreira Alves, exarado no MS-21.462, impetrado por Procurador da República contra decisão do TCU, que negou ao servidor, no processo de concessão de sua aposentadoria, o direito de receber proventos correspondentes ao cargo de Subprocurador-Geral da República, com o acréscimo do percentual de 20%, que lhe vinha sendo pago com base no art. 184, inciso II, da Lei nº 1.711/52:

'No caso presente, **trata-se de alteração de fundamento legal da concessão de aposentadoria**, alteração essa que está sujeita ao mesmo julgamento de legalidade a que está submetido o ato originário de aposentadoria, razão por que a ele se aplicam as considerações do voto acima transcrito no concernente à conversão desse julgamento em diligência.'

- Voto do Ministro Ilmar Galvão no RE-197.227:

'Em tais condições, **não cabia censura ao ato pelo qual o Tribunal de Contas recusou o registro ao ato de concessão do benefício**, objeto do mandado de segurança, já que agiu no estrito cumprimento de suas atribuições constitucionais (art. 71, III, c/c o art. 75, da CF), **ao propor ao Tribunal de Justiça a exclusão, dos proventos da recorrida, da gratificação em tela, face a ausência de previsão legal para seu pagamento a serventuários da espécie.**'

- Voto do Ministro Marco Aurélio no CA-40:

'Proferindo parecer como Consultor-Geral da República em 30.03.37, Francisco Campos já considerava a hipótese de **ilegalidade por ausência de inserção de vantagem**, advertindo que não podia o Tribunal coagir o poder competente à **alteração do ato inicial.**'

24. A análise da questão sob a ótica do texto constitucional leva à mesma conclusão de que não é possível apartar, do fundamento legal do ato concessório, os dispositivos

*relativos ao ato em si daqueles referentes aos cálculos dos proventos ou pensão.*

[...]

Assim, faz-se necessário um exame analítico da fixação dos proventos, não se admitindo a mera comparação entre o último contracheque do servidor e o demonstrativo de fixação dos proventos, pois, por óbvio, **muito dificilmente estes não serão idênticos**. O controle assim realizado é meramente simulacro.

Assinala-se que não há presunção absoluta da legalidade das parcelas que compõem a última remuneração do servidor e sequer há ofensa ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos a dedução de parcela incorporada ilegalmente, consoante posicionamento do Tribunal de Contas da União:

[...]

**Acórdão 3143/2023-Primeira Câmara**

DATA DA SESSÃO: 25/04/2023

RELATOR: JORGE OLIVEIRA

ENUNCIADO

A redução de proventos de aposentadoria, com a exclusão de parcela concedida em desacordo com a lei, não ofende o princípio da irredutibilidade de vencimentos.

[...]

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Sr. [recorrente] contra o Acórdão 4540/2022-TCU-Primeira Câmara, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, o qual considerou ilegal o ato de concessão de sua aposentadoria e negou-lhe o registro, em virtude da incorporação de quintos com base na Portaria MEC 474/1987, em valor maior que o devido.

[...]

3. Quanto ao mérito, após examinarem os argumentos apresentados pelo recorrente, tanto a AudRecursos como o MPTCU opinaram pelo não provimento do pedido de reexame.

4. Acolho os pareceres e adoto seus fundamentos como minhas razões de decidir, sem prejuízos de fazer breves comentários sobre a matéria em discussão.

5. Em suma, o recorrente alega que:

[...]

b) o critério de cálculo determinado pelo TCU acarreta decréscimo dos vencimentos, o que violaria o princípio constitucional da irredutibilidade dos vencimentos (art. 37, inciso XV, da Constituição Federal);

[...]

10. Com relação ao argumento contido no item 'b', entendo que também não deve ser acolhido, **pois o princípio da irredutibilidade de vencimentos não protege eventuais vantagens remuneratórias não aderentes às normas legais e regulamentares**. (g.n.)

11. É esse o entendimento pacificado do Supremo Tribunal Federal, a exemplo do MS 25.552, cuja ementa deixa assente que: "*A redução de proventos de aposentadoria, quando concedida em desacordo com a lei, não ofende o princípio da irredutibilidade de vencimentos*".

12. Citam-se, ainda, os seguintes enunciados da jurisprudência deste Tribunal:

*"A ordem para corrigir o pagamento indevido de vantagens não viola o princípio da irredutibilidade de vencimentos"*. (Acórdão 3897/2008-TCU-Segunda Câmara, Relator: Ministro Benjamin Zymler)

*"A redução de proventos de aposentadoria, com a exclusão de parcela concedida em desacordo com a lei, não ofende o princípio da irredutibilidade de vencimentos"*. (Acórdão

923/2018-TCU-Segunda Câmara, Relator: Ministro José Múcio Monteiro)

[...]

Assim, não tendo sido apresentado argumento capaz de alterar o juízo anteriormente formulado por esta Corte de Contas, manifesto-me de acordo com os pareceres elaborados pela unidade técnica e pelo MP/TCU e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

[...]

Acórdão 788/2022-Primeira Câmara

DATA DA SESSÃO: 15/02/2022

RELATOR: BENJAMIN ZYMLER

ENUNCIADO

A redução de proventos de aposentadoria, com a exclusão de parcela concedida em desacordo com a lei, não ofende o princípio da irredutibilidade de vencimentos.

EXCERTO

**Voto:**

Por meio do Acórdão 8480/2021-TCU-Primeira Câmara deste Tribunal considerou ilegal e negou registro aos atos de aposentadoria dos Srs. [interessados 1, 2 e 3], todos ocupantes do cargo de analista judiciário - oficial de justiça, por considerar irregular o pagamento de "quintos" incorporados em razão de funções comissionadas exercidas na execução de mandados cumulativamente com a gratificação de atividade externa - GAE instituída pela Lei 11.416/2006.

[...]

3. Contra a referida deliberação foram interpostos pedidos de reexame pelos [interessados 1, 2 e 3], ora em julgamento, por meio dos quais sustentam, em síntese, o seguinte:

[...]

iii) o direito à irredutibilidade de vencimentos; e

[...]

4. A unidade técnica manifestou-se pelo conhecimento e improvemento dos recursos, ao fundamento de que: "[...] c) não houve violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos; [...]".

5. O Ministério Público junto a esta Corte de Contas manifestou-se de acordo com a proposta formulada pela unidade técnica.

6. O Plenário desta Corte de Contas, por ocasião do julgamento do Acórdão 2.784/2016, da minha relatoria, decidiu ser indevido o pagamento da GAE juntamente aos "quintos" incorporados em decorrência do exercício da execução de mandados (VPNI - FC-5), sob pena de **bis in idem**, haja vista que ambas as vantagens decorrem do desempenho das atividades de execução de mandados.

7. No caso concreto, de acordo com os elementos constantes dos autos, verifica-se que os quintos incorporados, posteriormente convertidos em VPNI, originaram-se no exercício de função comissionada destinada à execução de mandados, sendo, portanto, indevido o pagamento da referida vantagem juntamente com a gratificação de atividade externa - GAE, sob pena de violação do disposto no inciso XIV do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que veda a acumulação de vantagens concedidas sob o mesmo fundamento.

8. Outro não é o sentido do disposto no § 2º do art. 16 da Lei 11.416/2006:

*"Art. 16. Fica instituída a Gratificação de Atividade Externa - GAE, devida exclusivamente aos ocupantes do cargo de Analista Judiciário referidos no § 1º do art. 4º desta Lei.*

*§ 1o. A gratificação de que trata este artigo corresponde a 35% (trinta e cinco por cento) do vencimento básico do servidor.*



§ 2o. *É vedada a percepção da gratificação prevista neste artigo pelo servidor designado para o exercício de função comissionada ou nomeado para cargo em comissão.*" (grifos acrescidos).

9. Como se vê, a norma de regência veda a percepção da GAE com valores associados ao exercício de qualquer função ou cargo comissionado.

10. Ora, os "quintos incorporados", ainda que transformados em vantagem pessoal nominalmente identificada, nada mais são do que a retribuição pelo exercício passado de funções comissionadas, de modo que sua percepção cumulativa com a GAE igualmente não é admitida.

11. Destarte, ou o servidor carrega para sua aposentadoria as vantagens oriundas das funções comissionadas que exerceu (representadas pelos "quintos" legitimamente incorporados) ou percebe a gratificação criada para remunerar o oficial de justiça pelo desempenho exclusivo das atribuições típicas de seu cargo efetivo.

[...]

15. Da mesma forma, não há que se falar em violação do princípio constitucional da irredutibilidade de vencimentos. A cessação de vantagem ilegal não é redução de vencimentos, pois aquele não os compunha, sendo certo, de outro lado, que do ato viciado não se origina nenhum direito. Dessa forma, a percepção ilegal da vantagem, até a data da prolação do **decisum** por esta Corte de Contas, não está abrangida pelo princípio invocado pelos recorrentes.

16. Nesse sentido, destaca-se a seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal:

*"EMENTA: 1. Servidor público: cômputo de tempo de serviço exercido sob o regime celetista, antes da conversão para o regime estatutário, para fins de incorporação da gratificação de que trata o art. 62 da L. 8.112/90, (quintos) : controvérsia decidida pelo Tribunal a quo com fundamento no art. 7º, II, da L. 8.162/91, cuja constitucionalidade não é questionada pelo recorrente: inviabilidade do RE para reexame da interpretação dada à legislação infraconstitucional. Não aplicação ao caso da declaração de inconstitucionalidade dos incisos I e III do art. 7º da L. 8.162/91 (v.g. RREE 221.946, Sydney Sanches, Pleno, DJ 26.02.1999 e 225.759, Moreira Alves, Pleno, DJ 19.03.1999) . 2. Irredutibilidade de vencimentos (CF, art. 37, XV) : a garantia da irredutibilidade de vencimentos "é modalidade qualificada da proteção ao direito adquirido, na medida em que a sua incidência pressupõe a licitude da aquisição do direito a determinada remuneração" (RREE 298.694 e 298.695, Pertence, Pleno, DJ 23.04.2004 e 24.10.2003, respectivamente) : logo, afirmada, no caso, a ilegalidade da incorporação, válido o ato administrativo que a excluiu da remuneração do recorrente (Súmula 473) "* (RE 394.677 AgR, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, in DJ 28/10/2005 - grifos acrescidos) . No tocante à alegada ocorrência de violação do princípio da irredutibilidade de vencimentos, cumpre registrar a jurisprudência pacífica da Suprema Corte quanto à sua não incidência em relação às vantagens pagas ilegalmente, conforme já reconhecido pelo STF (MS 25.552/DF)

[...]

**Acórdão 9366/2020-Primeira Câmara**

DATA DA SESSÃO: 08/09/2020

RELATOR: BRUNO DANTAS

ENUNCIADO

A redução de proventos de aposentadoria, com a exclusão de parcela concedida em desacordo com a lei, não ofende o princípio da irredutibilidade de vencimentos.

EXCERTO

**Voto:**

Cuidam os autos de pedido de reexame interposto por [recorrente] contra o Acórdão 4236/2020-TCU-Primeira Câmara, que considerou ilegal seu ato de aposentadoria em razão de ter sido consignada a vantagem opção em desacordo com a legislação de regência.

[...]

3. Em síntese, a recorrente alega que: a) houve violação aos princípios da segurança jurídica, do direito adquirido e da isonomia; b) houve violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos; c) a modificação posterior da jurisprudência não pode alterar as situações constituídas à luz de critério interpretativo anterior; e d) deve ser feita modulação dos efeitos do acórdão recorrido.

[...]

6. A consignação da vantagem opção merece ser avaliada à luz da impossibilidade de que os proventos de aposentadoria ou pensão excedam a remuneração do servidor no cargo efetivo, conforme estabelece o art. 40, § 2º, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998:

[...]

7. Nesse contexto, a questão foi objeto de esclarecimento por ocasião do Acórdão 1599/2019-TCU-Plenário, que estabeleceu o seguinte:

*9.4. firmar entendimento de que é vedado o pagamento das vantagens oriundas do art. 193 da Lei 8.112/1990, inclusive o pagamento parcial da remuneração do cargo em comissão ('opção'), aos servidores que implementaram os requisitos de aposentadoria após 16/12/1998, data de publicação da Emenda Constitucional 20, que limitou o valor dos proventos à remuneração do cargo efetivo no qual se deu a aposentadoria.*

8. No caso em exame, os requisitos para aposentadoria foram preenchidos após a publicação da EC 20/1998, o que atrai a disciplina do art. 40, § 2º, da Constituição Federal, e impede a concessão da vantagem opção, por acarretar proventos em valor superior à remuneração do cargo efetivo, circunstância que conduz à ilegalidade do ato, conforme bem delineado na deliberação recorrida.

9. No que se refere à tese da irredutibilidade salarial do servidor, a compreensão sedimentada no âmbito do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a redução de proventos de aposentadoria, quando concedida em desacordo com a lei, não ofende o princípio da irredutibilidade de vencimentos, a exemplo da inteligência contida na ementa do MS 25.552:

**MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APOSENTADORIA DE MAGISTRADO (...) DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE SALÁRIOS NÃO CONFIGURADAS.**

(...)

*3. O Supremo Tribunal Federal pacificou entendimento de que, sendo a aposentadoria ato complexo, que só se aperfeiçoa com o registro no Tribunal de Contas da União, o prazo decadencial da Lei nº 9.784/1999 tem início a partir de sua publicação. Aposentadoria do impetrante não registrada: inoccorrência da decadência administrativa.*

*4. A redução de proventos de aposentadoria, quando concedida em desacordo com a lei, não ofende o princípio da irredutibilidade de vencimentos. Precedentes.*

10. Na mesma linha foi o entendimento revelado na ementa do MS 21.548:

**MANDADO DE SEGURANÇA. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DO PRESIDENTE DO TCU. PROCURADOR DA REPÚBLICA DE 1ª CATEGORIA. TRANSFORMAÇÃO NO CARGO DE SUBPROCURADOR-GERAL. NÃO-**

*OCORRÊNCIA. ACRÉSCIMO AOS PROVENTOS DAS VANTAGENS DO ARTIGO 184 DA LEI Nº 1.711/52. IMPOSSIBILIDADE.*

*1. O Tribunal de Contas da União é parte legítima para figurar no pólo passivo do mandado de segurança, quando sua decisão está revestida de caráter impositivo.*

*(...)*

*4. Ofensa ao princípio da irredutibilidade dos vencimentos, em virtude de cumprimento da decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União. Não-ocorrência, dado o errôneo enquadramento da impetrante. Mandado de Segurança indeferido.*

11. Tampouco há que se falar em violação à segurança jurídica ou ao direito adquirido. É que o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência assentada (MS 24.997-8/DF, MS 24.958-7/DF e MS 25.015-1/DF) , acompanhada pelo TCU (Súmula 278) , no sentido de que o ato de aposentadoria, reforma ou pensão, por sua natureza complexa, somente se aperfeiçoa com o exame e conseqüente registro pelo Tribunal de Contas, nos termos do art. 71, inciso III, da Constituição Federal.

12. Desse modo, considerando que o ato ora examinado não foi registrado, não há ato jurídico perfeito, válido e eficaz capaz de gerar direito a ser assegurado.

13. A inexistência de ato registrado, aliás, também torna incabível a modulação de efeitos requerida para transformar a vantagem em parcela compensatória. Nessa linha, cabe destacar o Acórdão 2988/2018-TCU-Plenário, ocasião em que a conversão da opção em vantagem pessoal a ser absorvida ficou adstrita aos casos de servidores com atos já apreciados e registrados pelo TCU, o que não se verifica aqui.

Desse modo, é hialino que parcela ilegalmente concedida ao servidor não pode ser transportada para os proventos de aposentadoria.

Repisa-se: o controle apenas com base no último contracheque sem levar em consideração a comprovação da ocorrência dos pressupostos fáticos e jurídicos que ensejaram à incorporação cada rubrica da remuneração do servidor que serviu de base para a fixação dos proventos é um arremedo de controle, pois aquele, como dito, nem sempre estará correto, uma vez que as parcelas remuneratórias podem ter sido deferidas ao arrepio da legislação.

O Tribunal de Contas da União, no exercício desta competência constitucional, examina a ocorrência de todos os requisitos legais para a concessão do ato, o que inclui a verificação das regras aplicáveis e a fixação dos cálculos e a composição dos proventos, conforme nota-se:

**8.3** A presente proposta pretende devolver à disposição constitucional seu real sentido, eximindo do registro, mas não do controle, as alterações de vantagens individuais, conforme ficou estabelecido no § 2º do art. 8º do Projeto de Resolução:

[...]

“Não são autuados os atos que tratem de acréscimo de novas parcelas, gratificações ou outras vantagens de qualquer natureza, da introdução de novos critérios ou base de cálculo dos componentes do benefício, não previstos no ato concessório inicial, que se caracterizarem como vantagem pessoal e individual, do servidor público civil ou militar, que já se encontrem na base de dados do Sisac e submetidos à fiscalização informatizada.”

.3 Ora, ainda que as alterações pecuniárias não se sujeitem a novo registro, não se eximem do controle, uma vez que o

TCU tem a competência constitucional de fiscalizar quaisquer recursos federais (art. 70. parágrafo único da Constituição Federal).

**8.4** Com a sistemática apresentada nesta proposta de que a fiscalização da área de pessoal, aí incluídos os atos sujeitos a registro e quaisquer despesas com pessoal, será realizada principalmente de forma informatizada (ver item 9), não há como temer que tais alterações fiquem isentas de controle. Ao contrário, este poderá ser ainda mais eficaz, na medida em que qualquer aumento de gastos com pessoal pode ser detectado no SISAC, SIAPE ou banco de dados de folha de pagamento (que deve ser enviada ao Tribunal em meio magnético, nos termos do art. 14 do Projeto de IN). Veja, então, em suma, a explicação da assessoria da antiga 2ª Secex (fls. 39):

“A delimitação clara e concisa dos fundamentos legais de atos iniciais e de alteração sujeitos a registro pelo Tribunal significará segurança e confiabilidade do sistema e da própria fiscalização a cargo do Tribunal. Além disso, (...) as informações referentes aos atos de alteração que digam respeito a inclusão/exclusão de vantagens estão disponíveis no Banco de Dados do SIAPE e nas Folhas de Pagamento que, acessadas pelo Tribunal, poderão ser fiscalizadas com muito mais eficiência e eficácia.”

**8.5** Além disso, há previsão no Projeto de Resolução (art. 12) para que as despesas decorrentes de vantagens que não alteraram o fundamento legal dos atos concessórios, segundo o conceito aqui proposto, previsto no § 2º do art.8º, possam constituir, também, objeto de auditoria in loco quando as fiscalizações informatizadas não forem suficientes.

[...]

45. Nesse contexto, saliento que a informatização irá possibilitar ganhos à atividade do Tribunal em dois momentos. No primeiro momento, haverá o incremento da qualidade e da agilidade no exame de atos de concessão e admissão, gerando não só a redução nos estoques de atos existentes na Unidade Técnica responsável, **mas principalmente a interrupção no desperdício de recursos públicos com o pagamento de concessões ilegais por longo tempo antes do pronunciamento definitivo do TCU.** Além disso, prevê-se o aprimoramento da fiscalização na folha de pagamento de ativos, propiciando a detecção tempestiva de irregularidades que, do contrário, só viriam a se tornar manifestas por ocasião da subida ao Tribunal do ato concessivo de aposentadoria, reforma ou pensão. [...]

Vê-se, dessa forma, que o exame da legalidade do cálculo dos proventos tem condão de evitar prejuízo ao erário decorrente do pagamento de verbas desprovidas de legalidade, as quais se negligenciadas se perpetuarão ao longo do tempo, comprometendo, inclusive a sustentabilidade e o equilíbrio do regime próprio de previdência social.

Na espécie, quanto aos proventos, o **Extrato da Remessa do CidadES 01262/2023-9** apresentou os seguintes dados declaratórios:

**Proventos:**

Forma de cálculo: Média - 80%

Valor da última remuneração: R\$ 1.269,54

Vantagens:

- 100001 - Vencimento base/ salário

Fundamentação legal: LC 51/2017 e LC 52/2017

Data de início da concessão: 23/12/2009

Valor pago em 9/2022: R\$ 2.985,58

- 100122 - Gratificação de assiduidade  
Fundamentação legal: artigo 145, parágrafo I da Lei 1347/90  
Data de início da concessão: 23/12/2019  
Valor pago em 9/2022: R\$ 746,40

- 161206 - Adicional por tempo de serviço  
Fundamentação legal: artigo 144, parágrafo I da Lei 1347/90  
Data de início da concessão: 23/12/2014  
Valor pago em 9/2022: R\$ 298,56

Valor da média parcial: R\$ 3.551,41  
Percentual a ser aplicado ao valor da média parcial: 100.0000%  
Valor da média: R\$ 3.551,41  
Valor base para cálculo dos proventos: R\$ 3.551,41  
Forma de limitação dos proventos: Proporcional  
Percentual de limitação: 44,9498%  
Valor calculado para os proventos: R\$ 1.596,36  
Valor do piso salarial: R\$ 1.212,00  
Valor de redução dos proventos: R\$ 0,00  
Valor fixado para os proventos: R\$ 1.596,36  
Forma de reajuste: Reajuste anual  
Fundamentação legal para fixação: art. 40, § 3º da CF/1988, redação EC 41/2003, c/c LC 10.887/2004

Conforme se observa do item 4 da **Manifestação do Ministério Público de Contas 00191/2023-1**, as diligências que se pretendem ver realizadas têm por objetivo suprir omissões da análise efetuada quanto à fixação dos proventos relacionadas/os à/ao:

- (i) ausência do cálculo da média aritmética simples das maiores remunerações e das respectivas fichas financeiras;
- (ii) não correspondência do valor do vencimento base ao fixado no anexo XII da legislação indicada na fl. 2 do evento 2;
- (iii) ausência de fundamentação legal para a fixação dos proventos no valor de R\$ 1.212,00, correspondente ao piso salarial;
- (iv) falta de comprovação dos pressupostos fáticos e jurídicos da parcela adicional por tempo de serviço e gratificação de assiduidade; e
- (v) ausência de indicação da página dos autos onde possa ser localizado o ato e/ou documento que comprove a opção do servidor para conversão da parcela licença prêmio em adicional de assiduidade.

A r. decisão recorrida afirmou ser “*possível extrair a informação de que os proventos foram fixados de acordo com o disposto no art. 40, § 3º, da Constituição Federal, redação dada pela Emenda Constitucional 41/2003 c/c os ditames da Lei Federal 10.887/2004, considerando a média de 80% para o cálculo dos valores que a beneficiária tem direito na véspera da data de concessão do benefício, em 1º/11/2022, conforme assentado pelo corpo técnico desta Egrégia Corte de Contas com base dos registros contidos no Extrato da Remessa do CidadES 01243/2023-6 – Evento 2 destes autos*”.

Por sua vez, a **Instrução Técnica Conclusiva 01433/2023-8**, em relação aos proventos, traz as seguintes informações:  
[...]

Conforme bem destacado pela Unidade Técnica, os proventos devem corresponder ao menor valor obtido da comparação entre o montante resultante da média aritmética simples das maiores remunerações e a última remuneração do servidor.

Não obstante, sem a elaboração do demonstrativo de cálculo da média aritmética no processo inexistente suporte fático para aferir o montante resultante, devendo, ao menos, ser juntado ao processo tal documentação.

Ademais, observa-se que as omissões também se referem à legislação indicada para fundamentar o vencimento do cargo, uma vez que as LC Municipais ns. 51/2017 e 52/2017, citadas à fl. 2, evento 2, não indicam o valor atualizado do vencimento do cargo, bem como o piso salarial.

E, ainda, destaca-se, que inexistente no evento 2 a comprovação do preenchimento dos pressupostos fáticos e jurídicos constitutivos para a incorporação das rubricas adicionais por tempo de serviço e gratificação de assiduidade, componentes da remuneração do servidor, que devem obediência, consoante indicado à fl. 2 do evento 2, às disposições dos arts. 144, § 1º, e 145, § 1º, da Lei n. 1.347/1990, vejamos:

Art. 144 A gratificação adicional por tempo de serviço será concedida ao servidor por quinquênio de efetivo exercício prestado exclusivamente à administração municipal, respeitado o disposto no Artigo 57 – Item III, do Artigo 58.

§ 1º O cálculo de gratificação será feito sobre o vencimento do cargo efetivo, e contará para cada quinquênio, 5% (cinco por cento).

[...] Art. 145 A gratificação de assiduidade será concedida, em caráter permanente ao servidor efetivo que, tendo adquirido direito a férias-prêmio de acordo com o artigo 79, optar por esta gratificação.

§ 1º A gratificação de assiduidade corresponderá a 25% (vinte e cinco por cento) do valor do vencimento.

Quanto à ausência de indicação da lei que atualiza o valor do vencimento do cargo e institui o piso salarial, 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, bem como de eventuais revisões e pensões dele decorrentes.

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.

Deste modo, deve ser indicada na planilha de cálculo a lei que fixou o valor do vencimento/subsídio, bem como 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.

Ao mesmo tempo, ausente a indicação do suporte documental que comprove a regularidade dos percentuais das rubricas adicional por tempo de serviço e gratificação de assiduidade, componentes da remuneração do servidor, não se faz possível estabelecer certeza sobre a correção do valor dos proventos, isto porque este deve estar amparado nos termos da lei que a autorizou.

E se não estão devidamente demonstrados o preenchimento dos requisitos exigidos para a sua percepção, não pode ela ser transportada para os proventos, ainda que a título de comparação com a média, porque ilegalmente concedida, o que vicia a própria fixação do benefício.

Por sua vez, cabe destacar que, distintamente do adicional por tempo de serviço que é concedido apenas pelo cumprimento de determinado tempo de serviço, bastando, assim, a demonstração dos períodos aquisitivos (art. 144, *caput*, da Lei Municipal n. 1.347/1990), o que não ocorreu, a gratificação de assiduidade é concedida, nos termos do art. 145, *caput*, da Lei n. Municipal n. 1.347/1990, ao servidor, com direito às férias-prêmio, que opta pelo recebimento da gratificação de assiduidade.

Assim, é possibilitado ao servidor deixar de se afastar por 6 meses, caso opte por receber uma gratificação, em caráter permanente, corresponde a 25% do valor do vencimento.

Sem o ato formal de opção do servidor não é possível a conversão das férias-prêmio em gratificação de assiduidade; e mais, sem a opção do servidor até a data da aposentação não poderá mais fazê-lo, restando à Administração apenas indenizá-lo, conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça, fazendo a glosa dos valores recebidos ao longo dos anos indevidamente em forma de adicional, vejamos:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. TEMA 1086. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL INATIVO. DIREITO À CONVERSÃO EM PECÚNIA DE LICENÇA-PRÊMIO NÃO GOZADA E NEM CONTADA EM DOBRO PARA APOSENTADORIA. EXEGESE DO ART. 87, § 2º, DA LEI N. 8.112/1990 EM SUA REDAÇÃO ORIGINAL. COMPROVAÇÃO DO INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO QUANTO À NÃO FRUIÇÃO DA LICENÇA-PRÊMIO PELO SERVIDOR. DESNECESSIDADE. PRESCINDIBILIDADE DE PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO.

1. Esta Primeira Seção afetou ao rito dos repetitivos a seguinte discussão: "definir se o servidor público federal possui, ou não, o direito de obter a conversão em pecúnia de licença-prêmio por ele não gozada e nem contada em dobro para fins de aposentadoria; b) em caso afirmativo, definir se a referida conversão em pecúnia estará condicionada, ou não, à comprovação, pelo servidor, de que a não fruição ou contagem da licença-prêmio decorreu do interesse da Administração Pública". 2. A pacífica jurisprudência do STJ, formada desde a época em que a competência para o exame da matéria pertencia à Terceira Seção, firmou-se no sentido de que, embora a legislação faça referência à possibilidade

de conversão em pecúnia apenas no caso de falecimento do servidor, possível se revela que o próprio servidor inativo postule em juízo indenização pecuniária concernente a períodos adquiridos de licença-prêmio, que não tenham sido por ele fruídos nem contados em dobro para fins de aposentadoria, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração.

3. "Foge à razoabilidade jurídica que o servidor seja tolhido de receber a compensação pelo não-exercício de um direito que incorporara ao seu patrimônio funcional e, de outra parte, permitir que tal retribuição seja paga aos herdeiros, no caso de morte do funcionário" (AgRg no Ag 735.966/TO, Relator Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, DJ de 28/8/2006, p. 305).

4. Tal compreensão, na verdade, mostra-se alinhada à orientação adotada pelo

Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, no julgamento do ARE 721.001/RJ (Tema 635), segundo a qual "é devida a conversão de férias não gozadas bem como de outros direitos de natureza remuneratória em indenização pecuniária por aqueles que não mais podem delas usufruir, seja por conta do rompimento do vínculo com a Administração, seja pela inatividade, em virtude da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração".

5. Entende-se, outrossim, despicienda a comprovação de que a licença-prêmio não tenha sido gozada por interesse do serviço, pois o não afastamento do servidor, abrindo mão daquele direito pessoal, gera presunção quanto à necessidade da atividade laboral. Nesse sentido: REsp 478.230/PB, Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJ de 21/5/2007, p. 554.

6. Conforme assentado em precedentes desta Corte, a inexistência de prévio requerimento administrativo do servidor não reúne aptidão, só por si, de elidir o enriquecimento sem causa do ente público, sendo certo que, na espécie examinada, o direito à indenização decorre da circunstância de o servidor ter permanecido em atividade durante o período em que a lei expressamente lhe possibilitava o afastamento remunerado ou, alternativamente, a contagem dobrada do tempo da licença.

7. Diante desse contexto, entende-se pela desnecessidade de se perquirir acerca do motivo que levou o servidor a não usufruir do benefício do afastamento remunerado, tampouco sobre as razões pelas quais a Administração deixou de promover a respectiva contagem especial para fins de inatividade, máxime porque, numa ou noutra situação, não se discute ter havido a prestação laboral ensejadora do recebimento da aludida vantagem.

8. Ademais, caberia à Administração, na condição de detentora dos mecanismos de controle que lhe são próprios, providenciar o acompanhamento dos registros funcionais e a prévia notificação do servidor acerca da necessidade de fruição da licença-prêmio antes de sua passagem para a inatividade.

9. TESE REPETITIVA: "Presente a redação original do art. 87, § 2º, da Lei n. 8.112/1990, bem como a dicção do art. 7º da Lei n. 9.527/1997, o servidor federal inativo, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração e independentemente de prévio requerimento administrativo, faz jus à conversão em pecúnia de licença-prêmio por ele não fruída durante sua atividade funcional, nem contada em dobro para a aposentadoria, revelando-se prescindível, a tal desiderato, a comprovação de que a licença-prêmio não foi gozada por necessidade do serviço".

10. RESOLUÇÃO DO CASO CONCRETO: Recurso especial do aposentado conhecido e provido.



(STJ, REsp 1854662/CE, Rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª Seção,  
DJ 22/06/2022)

Portanto, a comprovação da regularidade da conversão da licença prêmio em gratificação de assiduidade, seja por apresentação do ato administrativo ou documento, seja por anotação em ficha funcional, torna-se indispensável, visto que tanto eventual gozo do período quanto eventual ausência de opção do servidor impediria convolá-lo em adicional.

Em suma, o preenchimento dos requisitos para concessão de férias-prêmio a servidor municipal deve ser analisado à luz da legislação local, que no caso exige a opção expressa para a sua convalidação em adicional. Se não o fez até o ato de aposentadoria, faz jus apenas à conversão em pecúnia, resguardado, repise-se, o direito de compensação pela Administração pelos pagos indevidamente a título de adicional de assiduidade.

Nos termos do art. 22 da Lei n. 9.784/1999, “os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir”. Cediço, ainda, que conforme art. 2º, *caput*, alínea “b”, e parágrafo único, alínea “c”, da Lei n. 4.717/1965 que o vício de forma “consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato”, o qual, se observado, enseja a nulidade absoluta do ato.

Desse modo, a conversão das férias-prêmio em adicional sem a opção expressa do servidor nos termos da legislação local é nula de pleno direito e, assim sendo, não pode ser tal rubrica incorporada aos proventos de aposentadoria, pois o ato nulo não gera efeitos e não é suscetível de confirmação, e não confirmação, e não convalesce no tempo.

Destarte, não se pode conformar com a superficialidade da afirmação que vai de encontro com todo o arcabouço jurídico sobre a matéria, porque afinal, além de inexistir no processo documentação comprobatória da última remuneração do servidor em atividade, a presença da referida documentação, por si só, não tem o condão de avalizar a regularidade dos proventos, o que somente é concretizado com a precisa indicação da fundamentação legal das rubricas que compõem a remuneração e a respectiva comprovação dos pressupostos fáticos e jurídicos.

Ademais, deve-se lembrar que o controle da legalidade do ato de aposentadoria não é meramente formal, mas, sobretudo, material, sendo o seu principal componente o valor dos proventos, o qual enseja efeitos financeiros para o erário, *ratio legis* para a competência conferida aos Tribunais de Contas no art. 71, inciso III, da Constituição Federal.

Desse modo, é impossível aferir a legalidade do ato de aposentadoria e do cálculo dos proventos com base apenas nos registros dispostos no **Extrato da Remessa do CidadES 01262/2023-9**, fazendo-se imprescindíveis as diligências requeridas pelo *Parquet* de Contas.

Em contrarrazões, trouxe o **IPASLI**, a **Portaria nº 0088/2024**, de 18/04/2024, retificadora do ato anterior (evento 12), bem como novo demonstrativo de fixação de proventos (evento 13).

Da análise dos argumentos expendidos pelas partes, entendemos que não merece reparos a **Decisão 03573/2023-9 – Segunda Câmara**, proferida nos autos do processo **TC 02306/2023-5**, que **registrou a Portaria 233/2022** concedendo **aposentadoria** à Sra. **Mônica Regina Pain Reis**.

Reside o inconformismo do Recorrente na ausência de informações que se afigurariam importantes para a completude da análise do ato. Contudo, não há indícios nos autos da ocorrência de irregularidades de ordem material na concessão do benefício, e tampouco são levantadas nas razões recursais.

Sobre tais alegações, este Tribunal de Contas já vem entendendo 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.

Vale ressaltar que não pretende o Recorrente, por meio deste Pedido de Reexame, a revogação do registro concedido por esta Corte. O que se requer é a determinação de diligência para que o órgão de origem adote as seguintes medidas saneadoras:

a) com fulcro no art. 3º, inciso IV, da LC n. 451/2008, seja determinada a realização de diligência ao órgão de origem para:

a.1) que se retifique o ato para fazer constar todos os dispositivos legais que fundamentam a fixação e a revisão dos proventos, bem como indique o fundamento legal para a adoção de normas anteriores à data de entrada em vigor da Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019, a fim de demonstrar o cumprimento do *princípio tempus regit actum*, consoante exposto nesta peça recursal;

a.2) que apresente:

a.2.1) demonstrativo detalhado do cálculo do valor da média;

a.2.2) indicação da fundamentação legal de cada rubrica integrante da totalidade da remuneração do servidor, inclusive do "subsídio/vencimento", devendo-se relacionar o histórico de alterações legislativas do respectivo valor, juntando-se cópias das leis e atos normativos respectivos ou indicando o endereço eletrônico com a disponibilidade, na internet, destes documentos;

a.2.3) demonstrativo da ocorrência pressupostos fáticos e jurídicos constitutivos das parcelas "gratificação assiduidade" e "adicional por tempo de serviço", que compõem a remuneração do servidor, carreando informações sobre o(s) respectivo(s) ato(s) e documentação comprobatória;

a.2.4) comprovação da regularidade da conversão das férias-prêmio em gratificação de assiduidade por meio da apresentação do ato administrativo, documento ou anotação em ficha funcional que demonstre a opção do servidor ou o não gozo do respectivo período de férias, conforme arts. 79 e 145 da Lei Municipal n. 1.347/1990.

Vale destacar, em reforço, que o sistema informatizado enfatiza a credibilidade da atuação dos institutos e controles internos, de forma que os dados nele inseridos, embora declaratórios, devem se revelar suficientes para a análise precedida por esta Corte, que apenas aprofundará o escopo da fiscalização diante de evidências de irregularidades, o que não corresponde ao ato que ora se aprecia.

Sendo assim, 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 03573/2023-9 – Segunda Câmara**, em todos os seus termos.”

Não obstante a manifestação da área técnica, observo que o representante do *Parquet* de Contas pugnou pelo provimento do recurso, por entender que “a documentação carregada pelo órgão de origem nos eventos 11/13 não supre todas as irregularidades expostas na peça recursal, persistindo quanto à fixação dos proventos a falta de informação fidedigna do valor do vencimento do cargo, pois o montante constante da Lei Municipal n. 52/2017, diverge daquele constante da planilha do benefício (evento 13), bem como a ausência de juntada do demonstrativo detalhado do cálculo do valor da média e de documento comprobatório da regularidade da conversão de férias-prêmio em gratificação de assiduidade”.

Quanto à aparente divergência entre o vencimento constante da LC n.º 52/2017 e aquele constante da planilha de proventos, bem como quanto à ausência de demonstrativo detalhado do cálculo do valor da média, ressalte-se que é possível extrair a informação de que os proventos estão em consonância com o que foi encaminhado ao TCEES pela unidade gestora 042E0600008 - Secretaria Municipal de Educação de Linhares, normatizada na IN 68/2020, que não exige o envio do cálculo da média, utilizada como base para a fixação dos proventos no caso concreto.

É possível extrair a informação de que os proventos foram fixados de acordo com o disposto no art. 40, § 3º, da Constituição Federal, redação Emenda Constitucional 41/2003 c/c os ditames da Lei Federal 10.887/2004, conforme assentado pelo corpo técnico na ITC 1433/2023 (evento 06 do processo 2306/2023), com base dos registros contidos no Extrato da Remessa do CidadES 01262/2023-9 – Evento 2, dos autos de origem (Processo TC 02306/2023-5), conforme segue:

(...)

Considerando a média - 80% o valor da média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições do agente público aos regimes de previdência a que esteve vinculado foi calculado em R\$ 3.551,00, e o percentual a ser aplicado sobre a média foi calculado em 100,0000%. Desta forma, o valor da média dos proventos foi calculado em R\$ 3.551,41.

O valor base para fixação dos proventos foi calculado em R\$ 3.551,41 e se deu de forma proporcional.

O percentual de limitação dos proventos foi calculado em 44,9498%, considerando a fração cujo numerador corresponde ao tempo total de contribuição do servidor e o denominador ao tempo total de contribuição necessário para a obtenção do benefício de forma voluntária com proventos integrais.

O piso salarial adotado pelo ente é de R\$ 1.212,00.

O valor fixado para os proventos foi calculado em R\$ 1.596,36.

Foi definida o reajuste anual como forma de reajuste dos proventos.

Dessa forma, **vê-se que a instrução deste feito está em sintonia com o que determina a IN TC 68/2020**, pois, a documentação constante dos autos, as verificações eletrônicas procedidas pelo sistema *CidadES*, bem como o fundamento legal do ato concessório, evidenciam a regularidade da aposentadoria em apreço.

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 22 de julho de 2024.

**MÁRCIA JACCOUD FREITAS**

Conselheira Substituta

### **1. ACÓRDÃO TC-899/2024:**

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 3573/2023-9**;

**1.3. REGISTRAR** a PORTARIA/IPASLI/RETIFICADORA nº 0088/2024, de 18/04/2024;

**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**