



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 69B6C-02391-AB472



Decisão 02526/2024-1 - 1ª Câmara

Processo: 07501/2018-1

Classificação: Atos Sujeitos a Registro - Aposentadoria

UG: IPSL - Instituto de Previdência Dos Servidores do Município de Santa Leopoldina

Relator: Donato Volkers Moutinho

Interessado: MARIA HELENA THOMES BOONE

Responsável: PATRICIA TELES LEPPAUS

ATOS SUJEITOS A REGISTRO – APOSENTADORIA – REGISTRO.

Os processos de controle externo nos quais é apreciada a legalidade de atos sujeitos a registro possuem natureza de fiscalização, como estabelece o art. 50, inciso II, alínea “a”, da Lei Complementar Estadual 621/2012;

Como em toda a atuação fiscalizadora, a análise efetuada pelo Tribunal no caso da apreciação da legalidade dos atos sujeitos a registro tem um escopo definido, que é selecionado tendo em conta os elementos mais relevantes

que originam o direito e o risco de não conformidades, a fim de se identificar possíveis ilegalidades;

É o próprio Tribunal quem define quais documentos e informações – bem como o seu formato e o modo de envio –, devem lhe ser encaminhados com vistas à apreciação da legalidade dos atos sujeitos a registro;

A eventual ausência de informações que, embora não previstas no ato normativo específico que regulamenta o encaminhamento dos atos sujeitos a registro ao Tribunal, o Ministério Público junto ao Tribunal reputa como relevantes, sem comprovação de situação que pudesse indicar ausência de cumprimento dos requisitos para a concessão do benefício, incorreção na fixação de seu valor ou qualquer ilegalidade material, não impede o registro do ato cuja legalidade é apreciada;

Apresentados, pelo instituto de previdência, os documentos e informações previstos no ato normativo específico; e efetuado o exame, nos moldes normatizados pelo próprio Tribunal, sem a identificação de ilegalidades, consideram-se cumpridos os requisitos legais e constitucionais para a concessão de benefício previdenciário, de modo que o ato administrativo respectivo deve ser registrado pela Corte de Contas.

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

RELATÓRIO

Trata-se do ato de concessão inicial de aposentadoria voluntária, com proventos integrais, à Sra. Maria Helena Thomes Boone, a partir de 2 de maio de 2018, consubstanciado na Portaria 8/2023 (doc. 14, p. 2), com fundamento no art. 40 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) c/c o art. 3º, incisos I, II e III, da Emenda

Constitucional (EC) 47, de 5 de julho de 2005, e enquadrada de acordo com a Lei Municipal 1.424/2012, que se submete à apreciação deste Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) para fins de registro.

Após diligências, a unidade técnica se manifestou pelo registro, conforme a Instrução Técnica Conclusiva (ITC) 251/2024 (doc. 40), em virtude do enquadramento do benefício no Tema de Repercussão Geral 445 do Supremo Tribunal Federal (STF), entendendo por desnecessária a análise dos requisitos para sua concessão, face ao atingimento do prazo decadencial de cinco anos. Já o Ministério Público junto ao Tribunal (MPC), por meio do Parecer MPC 2024/2024 (doc. 43), defendeu a denegação do registro do ato concessório, alegando, em preliminar, a inoccorrência da decadência, e, no mérito, serem irregulares: (a) a omissão de dispositivos constitucionais e legais que regulamentam a concessão da aposentadoria, a fixação e a revisão dos proventos; e (b) a não evidenciação plena da legalidade da fixação dos proventos. Em seguida, os autos vieram ao relator para a emissão de relatório e proposta de voto.

É o relatório.

FUNDAMENTOS

Trata-se de ato de concessão inicial de aposentadoria, encaminhado ao TCEES com vistas à apreciação de sua legalidade, para fins de registro, com fundamento no art. 71, inciso III, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

PRELIMINAR

Como exposto no relatório deste voto, o MPC aponta a inoccorrência da decadência no caso vertente, o que exigiria a análise meritória do ato inicial de aposentadoria, já que o órgão de origem revogou a Portaria 17/2018 (doc. 2, p. 63), de 25 de abril de 2018, e elaborou novo ato, a Portaria 8/2023 (doc. 14, p. 2), de 29 de março de 2023, de modo que a contagem do prazo decadencial estabelecido no tema 445 do STF se iniciaria com o reingresso do processo no Tribunal de Contas, na data em que ocorreu a juntada da Resposta de Comunicação 460/2023 (doc. 10), ou seja, em 4 de abril de 2023.

A tese de repercussão geral fixada pelo Supremo Tribunal Federal no tema 445, foi a seguinte:

Em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, **a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas**¹.

No caso concreto, em 29 de março de 2023, o Instituto de Previdência de Santa Leopoldina (IPSL) revogou a Portaria 17/2018, por intermédio da Portaria 7/2023 (doc. 14, p. 1). Em seguida, por meio da Portaria 8/2023 (doc. 14, p. 2), editou novo ato de concessão inicial de aposentadoria, com efeitos retroativos a 2 de maio de 2018.

Dessa maneira, trata-se de novo ato submetido à apreciação do TCEES para fins de registro e, portanto, sujeito a novo prazo decadencial de 5 anos, imposto pela tese fixada pelo STF no tema de repercussão geral 445.

Entendimento diverso significaria admitir que uma nova portaria apresentada ao Tribunal às vésperas do término do prazo decadencial de antecessora imporia o registro do ato sem a devida análise, já que a decadência seria contada do ingresso do processo com a portaria inicial, e não do ingresso da nova portaria. Assim, o controle externo seria prejudicado em casos nos quais não teria ocorrido inércia.

No voto do relator do tema 445 do STF, destaca-se que o estabelecimento de prazo razoável para o julgamento da legalidade e registro das aposentadorias e pensões tem por motivo a observância do princípio da segurança jurídica, e não impor às cortes de contas que tal julgamento e registro sejam feitos sem análise:

Assim, uma vez que o ato formal do órgão administrativo – que verifica o preenchimento dos requisitos legais e concede a aposentadoria ou pensão – tem o condão de criar situações jurídicas com plena aparência de legalidade e legitimidade, é de admitir-se, portanto, que também a atuação do TCU, no tocante ao julgamento da legalidade e registro dessas aposentadorias ou pensões, deva estar sujeita a um prazo razoável, sob pena de ofensa ao princípio da confiança, face subjetiva do princípio da segurança jurídica.

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 636.553 Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Plenário, Brasília, 19 de fevereiro de 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, n. 129, 26 maio 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343179700&ext=.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2023.

Deste modo, acompanha-se o entendimento do MPC e se acolhe a preliminar de inocorrência de decadência suscitada.

MÉRITO

A interessada aposentou-se no cargo de auxiliar social. Na data da aposentadoria, contava com 51 anos de idade (doc. 2, p. 13) e 33 anos, 11 meses e 27 dias de tempo de contribuição (doc. 38, p. 1-7), cumprindo os requisitos exigidos pelo art. 40 da CF/1988 c/c o art. 3º, incisos I a III, da EC 47/2005, quais sejam, para mulher: 30 anos de contribuição, 25 anos de efetivo exercício no serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria.

Os proventos integrais foram definidos com base na remuneração e fixados no valor de R\$ 1.866,80 (doc. 2, p. 65-66), conforme detalhado na referida ITC (doc. 41).

Quanto à (a) omissão de dispositivos constitucionais e legais que regulamentam a concessão da aposentadoria e a revisão dos proventos, o Parecer MPC 2024/2024 (doc. 43) se fundamenta na ausência de informações ou de apontamento de normas que, segundo alega, deveriam compor o ato de concessão inicial da aposentadoria, o que implicaria a automática ilegalidade do ato concessor do benefício.

Contudo, não aponta – e muito menos comprova – nenhuma situação que pudesse indicar a ilegalidade da concessão, razão pela qual sua posição, em relação aos pontos (a) e (b), não deve prosperar.

A eventual falta de informações que, embora não previstas no ato normativo específico que regulamenta o encaminhamento dos atos sujeitos a registro ao TCEES, o MPC reputa como relevantes não implica, por si só, a ilegalidade da concessão do benefício previdenciário. Ao contrário, a denegação do registro, prevista no art. 117, inciso II, da LC 621/2012, somente deve ocorrer quando comprovada a existência de ilegalidade, tendo em conta o escopo de análise definido pelo Tribunal.

Adicionalmente, esta Corte de Contas tem, reiteradamente, entendido que a eventual ausência ou incompletude de informações ou indicação específica da base legal da

concessão não seria suficiente para denegar o registro do ato concessor. Nesse sentido, por exemplo, têm-se os seguintes julgados:

Acórdão TC 1061/2022 - Plenário. Excerto 314/2022-2.

PEDIDO DE REEXAME – PROVENTOS DE APOSENTADORIA – NÃO PROVIMENTO AO RECURSO – ARQUIVAR.

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

[...]

[...] Primeiramente, com relação à ausência da fundamentação legal das rubricas e de demonstração dos suportes fáticos relativos às gratificações incorporadas aos proventos, fundamenta-se o duto representante do Parquet de Contas na IN/TC 31/2014, alterada pela IN/TC 62/2020, que estabelece que o protocolo deverá conter o original do ato concessório, constando os dispositivos legais da aposentadoria e o amparo legal da fixação dos proventos.

[...]

No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas - quando as irregularidades do ato concessório limitam-se à insuficiência de fundamentação do ato concessório e à ausência de indicação da base legal dos vencimentos ou do Adicional de Tempo de Serviço - tem opinado pelo registro do ato e expedição de recomendações.

[...] Vê-se, portanto, que não há impedimento para o registro do ato concessório em face dessas irregularidades, bastando que sejam adotadas as recomendações supracitadas, o que já foi feito pela Decisão n.º 4074/2021 – Segunda Câmara, ora impugnada.

Não há, dessa forma, um vício grave e, estando claro o objeto e os motivos que justificam a existência do ato concessório, deve-se adotar o princípio do formalismo moderado (art. 52, Lei Orgânica do TCEES), a fim de garantir assim celeridade e a duração razoável do processo.

[...] Ante o exposto, acompanhando parcialmente a área técnica para CONHECER o recurso e NÃO ACOLHER a preliminar de nulidade, e divergindo, quanto ao mérito, da Instrução Técnica de Recurso n.º 00250/2022-6 e do Ministério Público de Contas, para NEGAR PROVIMENTO ao recurso, proponho VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação. (grifo nosso).

Acórdão TC 938/2023 - Plenário

PEDIDO DE REEXAME – PROVENTOS DE APOSENTADORIA – NÃO PROVIMENTO AO RECURSO – ARQUIVAR

1. Cumpridos os requisitos constitucionais e legais para a concessão de benefício previdenciário, não havendo vício grave, em observância aos princípios do formalismo moderado, da celeridade processual e da segurança jurídica, contidos no art. 52 da Lei Complementar 621/2012, o ato administrativo respectivo deve ser registrado pela Corte de Contas.

[...]

No mérito, como já informado, o Representante do Parquet, defende que a decisão recorrida deve ser reformada para que para que seja negado registro à Portaria n. 125/2019, sob os seguintes fundamentos:

(a) omitem-se dispositivos constitucionais e legais que regulamentam a concessão da aposentadoria e a fixação e revisão dos proventos (a Portaria não menciona o art. 2º da EC 47/2005 e o art. 10 § 7º da EC 103/2019);

(b) a legalidade da fixação dos proventos não está plenamente evidenciada em razão da ausência e/ou parcial informação na planilha de fixação do fundamento legal que demonstre o valor atualizado de parcelas que compõem o respectivo cálculo e/ou que autoriza a incorporação destas à remuneração do servidor.

Cinge-se a controvérsia, portanto, a uma possível insuficiência de fundamentação no ato concessório e na planilha de fixação. No que concerne à ausência de informações que se afiguram importantes para a completude da análise do ato, relativas à forma de fixação e revisão do respectivo benefício, bem como a "necessidade de retificação da planilha de fixação de proventos para que faça constar o completo suporte legal da rubrica "vencimento", assim como todas as leis posteriores que tenham modificado o seu valor", este Tribunal de Contas já vem entendendo pela inexistência de vício grave capaz de justificar a negativa de registro, com base no princípio do formalismo moderado, a exemplo do seguinte precedente:

[...]

É preciso esclarecer, de plano, que não há indícios nos autos da ocorrência de irregularidades de ordem material na concessão do benefício, e tampouco são levantadas nas razões recursais, o que se questiona são incompletudes na elaboração do ato concessor e na elaboração da tabela de fixação dos proventos.

[...]

Dessa forma, a decisão deve ser mantida por seus próprios fundamentos, haja vista o preenchimento dos requisitos constitucionais e legais para concessão do benefício.

Não havendo, portanto, um vício grave e estando claro o objeto e os motivos que justificam a existência do ato concessório, deve-se adotar o princípio do formalismo moderado (art. 52, Lei Orgânica do TCEES), a fim de garantir assim celeridade e a duração razoável do processo, evitando-se males maiores, tais como a decadência do poder-dever de analisar o ato concessório (STF - Tema 445) ou o atraso para a compensação previdenciária por parte da origem, quando for o caso.

Ante o exposto, divergindo da área técnica e do Ministério Público de Contas, proponho VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

Aliás, em casos semelhantes, o Plenário do Tribunal tem entendimento firme pela aplicação dos princípios do formalismo moderado e da segurança jurídica, esculpidos no art. 52 da LC 621/2012, de modo a permitir o registro do ato concessor, como evidenciam os seguintes recentes exemplos de aplicação dessa tese: Acórdão TC 910/2023 - Plenário (Processo TC 1624/2023), Acórdão TC 885/2023 - Plenário (Processo TC 1444/2023), Acórdão TC 912/2023 - Plenário (Processo TC 2631/2023), Acórdão TC 795/2023 - Plenário (Processo TC 1317/2023) e Acórdão TC 930/2023 - Plenário (Processo TC 1313/2023). De fato, não seria adequado que o legalismo exacerbado, o qual se atém a forma e não ao conteúdo do ato administrativo, prevalecesse sobre os princípios do formalismo moderado e da segurança jurídica.

Portanto, considerando os fundamentos expostos, aliados à firme jurisprudência do Tribunal colacionada, deve-se considerar descabidas as supostas irregularidades (a) e

(b) apontadas pelo MPC. Logo, não demonstrada qualquer ilegalidade, nem comprovada qualquer omissão, tampouco é necessária a expedição de determinação ou recomendação.

Pelo exposto, acolho a preliminar de inoccorrência de decadência suscitada pelo MPC e, no mérito, acompanho a manifestação da unidade técnica, divirjo do entendimento do MPC e concludo que o presente ato de concessão inicial de aposentadoria deve ser registrado.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Ante o exposto, acompanho a manifestação da unidade técnica e divirjo do entendimento do Ministério Público junto ao Tribunal e proponho **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

DONATO VOLKERS MOUTINHO

Conselheiro Substituto

Relator

1. DECISÃO TC-2526/2024-1:

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

- 1.1. ACOLHER** a questão preliminar de inoccorrência de decadência suscitada pelo representante do Ministério Público junto ao Tribunal;
- 1.2. REGISTRAR** o ato de concessão inicial de aposentadoria à Sra. Maria Helena Thomes Boone, a partir de 2 de maio de 2018, com os proventos fixados no valor de R\$ 1.866,80 (mil, oitocentos e sessenta e seis reais e oitenta centavos), consubstanciado na Portaria 8/2023 do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Santa Leopoldina (IPSL);

- 1.3. Dar **CIÊNCIA** aos interessados e ao Ministério Público junto ao Tribunal, na forma regimental; e
- 1.4. **ARQUIVAR** os autos após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da sessão: 16/08/2024 - 34ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara.

4. Especificação do quórum:

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

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

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

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Presidente