



Voto do Relator 02071/2024-2

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processos: 00183/2024-1, 18345/2019-9

Classificação: Pedido de Reexame

Setor: GCS - Donato - Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

Criação: 07/05/2024 18:13

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

Relator: Donato Volkers Moutinho

Interessado: NADIR SALES SOARES, INSTITUTO DE PREVIDENCIA DOS
SERVIDORES DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO

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

Procurador: JOSE ELIAS DO NASCIMENTO MARCAL (OAB: 5649-ES)

PEDIDO DE REEXAME EM FACE DA DECISÃO TC 2976/2023 - 2ª CÂMARA – ATOS SUJEITOS A REGISTRO – PENSÃO – 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;



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

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

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.

O CONSELHEIRO SUBSTITUTO DONATO VOLKERS MOUTINHO:

I RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Exmo. Sr. Procurador de Contas Luciano Vieira, em face da Decisão TC 297/2023 - 2ª Câmara, proferida no Processo TC 18345/2019, que registrou o ato de concessão inicial de pensão à Srta. Nadir Sales Soares, na qualidade de cônjuge dependente do instituidor do benefício, Sr. Rubem Ribeiro Soares, consubstanciado na Portaria 1483/2019 do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM).

Além de sua legitimidade, do correto cabimento do instrumento utilizado e da tempestividade deste, ao requerer, fundado no art. 117, inciso II, da Lei Complementar Estadual (LC) 621, de 8 de março de 2012, a denegação do registro do referido ato concessório pela suposta existência de fatos impeditivos, o



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

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

recorrente, em síntese, alega serem irregulares a: (a) omissão de dispositivos constitucionais e legais que regulamentam a concessão, a fixação e a revisão da pensão na portaria que consubstanciou o ato; (b) falta de evidenciação da legalidade da fixação do valor da pensão ante a ausência e/ou parcial informação na planilha de fixação do fundamento legal que demonstre o valor atualizado de parcelas que compõem os proventos de aposentadoria, base de cálculo da pensão; e (c) a não descrição do cargo, de forma completa, no ato concessório e na planilha.

Por meio da Decisão Monocrática 32/2024 (doc. 4), conheceu-se do pedido de reexame e decidiu-se por notificar o instituto de previdência para a apresentação de contrarrazões no prazo de 30 (trinta) dias.

Devidamente notificado, o instituto apresentou as contrarrazões tempestivamente (doc. 8), alegando, em síntese: (i) aduz que a Corte de Contas analisou os pontos relevantes para aferição da regularidade do ato e pronunciou-se sobre os requisitos exigidos para o registro da Portaria; (ii) esclarece que a pensão por morte é benefício derivado, e, portanto, concedido com esteio no ato de aposentadoria do instituidor; (iii) o instituidor do benefício percebia os proventos na modalidade de subsídio, fixando em parcela única, conforme art. 1º c/c arts. 3º, 5º e 6º da Lei Complementar (LC) 639, de 24 de dezembro de 2009; (iii) entende que o posicionamento do procurador de contas vai de encontro aos princípios da economicidade, da eficiência, da celeridade e do formalismo moderado, previstos, os dois últimos, no art. 52 da LC 621, 8 de março de 2012.

Na sequência, os autos foram ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NRC) para análise e manifestação, na forma regimental. Em consequência, a unidade técnica emitiu a Instrução Técnica de Recurso (ITR) 199/2024 (doc. 10), por meio da qual propôs o conhecimento do recurso e, no mérito, que lhe seja dado provimento parcial, sugerindo ainda a expedição de determinação ao gestor do IPAJM, nos seguintes termos:

4.2 DETERMINADO AO GESTOR que:

4.2.1 Cumpra a Decisão TC-02976/2023-1– 2ª Câmara, proferida nos autos do Processo TC-18345/2019-9, a fim de retificar as portarias a fim de fazer constar os critérios de revisão da pensão na Portaria que a institui.



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

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

4.2.2 Que retifique a portaria instituidoras de pensão a fim de que conste na própria portaria que concede o benefício as informações básicas relativas ao cargo público do instituidor do benefício, tais como a nomenclatura, o padrão, o nível e/ou referência.

Em seguida, o Ministério Público junto ao Tribunal (MPC) emitiu o Parecer MPC 1779/2024 (doc. 12), no qual defende que a documentação apresentada nas contrarrazões (doc. 10) não supre as irregularidades e requer o prosseguimento do feito.

É o relatório.

II FUNDAMENTOS

II.1 ADMISSIBILIDADE

Em avaliação do atendimento aos requisitos de admissibilidade, previstos nos arts. 153, 154, 162 e 164 a 166 da LC 621/2012 e nos arts. 395 a 398, 408, *caput* e § 5º, 410, *caput* e § 3º, e, ainda, o art. 405, *caput* e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Tribunal (RITCEES), aprovado pela Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013, constata-se que o pleito atende às hipóteses de cabimento – uma vez que interposto em face de decisão definitiva na qual o Tribunal apreciou, para fins de registro, a legalidade de ato de concessão inicial de pensão –, tempestividade, já que observado o prazo de 60 (sessenta) dias aplicável ao MPC, e legitimidade, pois interposto por procurador de contas.

Ademais, a petição inicial contém o nome e a qualificação do recorrente, os fundamentos de fato e de direito e uma conclusão compatível com a narrativa dos fatos, além de estar suficientemente instruída, cumprindo, por isso, os pressupostos recursais.

Logo, satisfeitas as exigências legais e regulamentares, no exame de admissibilidade, acompanho o entendimento da unidade técnica e do MPC e concluo que o presente pedido de reexame deve ser conhecido e seu mérito deve ser examinado.

Também as contrarrazões apresentadas pelo instituto de previdência (doc. 8) são



tempestivas, como atestou a Secretaria Geral das Sessões (SGS) (doc. 9), contém fatos e fundamentos de direito, pedido juridicamente possível, bem como se encontram devidamente assinadas. Em consequência, seu conteúdo deve ser considerado na análise de mérito.

II.2 MÉRITO

Em relação à suposta irregularidade (a), de omissão de dispositivos constitucionais e legais que regulamentam a fixação e a revisão da pensão, o recorrente defendeu que a Portaria 1483/2019 falhou em não mencionar expressamente os dispositivos que indica. Semelhantemente, na irregularidade (b) ele apontou suposta falta de evidenciação dos fundamentos legais na planilha de fixação dos proventos, base de cálculo da pensão, pois não estariam presentes todas as leis que porventura fixaram ou modificaram o vencimento, o subsídio ou quaisquer outras parcelas remuneratórias ao longo da vida laborativa do instituidor da pensão. Outrossim, em (c), o recorrente tomou por irregular a alegada incompletude na descrição do cargo, no ato concessório e na planilha.

Nota-se, portanto, que as razões recursais se fundamentam na ausência de informações ou de apontamento de normas, que segundo o recorrente deveriam compor o ato de concessão inicial da pensão e a planilha que trouxe as rubricas que compõem o valor do benefício.

Neste ponto, é importante destacar que os atos de concessão inicial de pensão são encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) com vistas à apreciação de sua legalidade, para fins de registro, com fundamento no art. 71, inciso III, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Tal competência atribuída constitucionalmente aos tribunais de contas é exercida em processos cuja natureza é de fiscalização, como estabelece o art. 50, inciso II, alínea “a”, da LC 621/2012.

Em consequência, como em toda a atuação fiscalizadora, a análise perpetuada pelo Tribunal tem um escopo definido, cujos elementos são averiguados pela unidade técnica competente. Esse escopo, no caso dos atos de concessão de



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

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

benefícios previdenciários, é selecionado tendo em conta os elementos mais relevantes que originam o direito e o risco de não conformidades, a fim de identificar possíveis ilegalidades.

Nesse contexto, é o próprio TCEES quem define quais documentos e informações – bem como o seu formato e o modo de envio –, devem lhe ser encaminhados com vistas à apreciação da legalidade dos atos sujeitos a registro. Por força do art. 20-B, § 4º, da Instrução Normativa (IN) TC 68, de 8 de dezembro de 2020, os atos de concessão inicial de aposentadorias, reformas e reservas, expedidos a partir de 1º de julho de 2022, devem ser encaminhados ao Tribunal nos moldes exigidos pela referida IN. Por outro lado, no caso de atos referidos expedidos antes dessa data e no caso de atos de concessão inicial de pensão, o encaminhamento deve observar as exigências previstas na IN TC 31, de 2 de setembro de 2014.

Como o ato apreciado trata de concessão inicial de pensão, aplica-se ao caso dos autos a IN 31/2014, cujo art. 16 arrola os documentos e informações a serem enviados ao Tribunal. Ademais, nos termos de seu art. 4º, a análise desses documentos cabe à unidade técnica competente, que emitirá a instrução técnica contendo relatório com a transcrição das informações, análise fundamentada e conclusão com a proposta de encaminhamento.

No caso em tela, como evidencia a Instrução Técnica Conclusiva (ITC) 2527/2023 (doc. 5 do Processo TC 18345/2019), o Núcleo de Controle Externo de Registro de Atos de Pessoal (NRP) cumpriu tais requisitos, na medida em que analisou os elementos necessários para a concessão do benefício, o cálculo do valor da pensão e a formalização do ato concessor. Nessa análise, não constatou a ocorrência de quaisquer ilegalidades e, em consequência, propôs o registro do ato administrativo.

Dessa forma, a unidade técnica, que possui competência, capacidade e expertise técnica para a análise dos atos de pessoal sujeitos a registro, efetuou o exame nos moldes normatizados pelo próprio Tribunal e reputou suficientes os elementos colacionados nos autos, em cumprimento a IN TC 31/2014, para fins de registro.



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

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

Por outro lado, o recorrente entende que a falta de dispositivos constitucionais no ato concessor e do fundamento legal de todas as rubricas que impactam os proventos durante toda a vida laborativa do servidor público implica em automática ilegalidade do ato concessor do benefício. Contudo, não aponta – e muito menos comprova – nenhuma situação que pudesse indicar ausência de cumprimento dos requisitos para a concessão da pensão examinada, incorreção na fixação do valor do benefício ou qualquer ilegalidade material no benefício concedido, razão pela qual sua posição não deve prosperar.

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

Adicionalmente, esta Corte de Contas tem, reiteradamente, entendido que a eventual ausência ou incompletude de informações ou indicação específica da base legal do vencimento ou de rubricas componentes do ato concessório ou da planilha de fixação dos proventos não seriam suficientes para denegar o registro do ato concessor. Nesse sentido, por exemplo, têm-se os seguintes julgados:

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

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

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

[...]

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

[...]

No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas - quando as irregularidades do ato concessório limitam-se à insuficiência de fundamentação do ato concessório e à ausência de indicação da base



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

legal dos vencimentos ou do Adicional de Tempo de Serviço - tem opinado pelo registro do ato e expedição de recomendações.

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

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

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

Acórdão 938/2023 - Plenário

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

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

[...]

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

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

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

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

[...]

É preciso esclarecer, de plano, que não há indícios nos autos da ocorrência de irregularidades de ordem material na concessão do benefício, e tampouco são levantadas nas razões recursais, o que se



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

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

questiona são incompletudes na elaboração do ato concessor e na elaboração da tabela de fixação dos proventos.

[...]

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

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

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

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

Os fundamentos anteriormente apresentados também se aplicam à suposta irregularidade (c), apontada pelo recorrente, e que versa sobre suposta ausência de descrição completa do cargo no ato de pensão e na planilha de fixação dos proventos. Considerando que a unidade verificou o cumprimento dos requisitos de direito e de fato para a concessão inicial de pensão, e tendo em conta o atual panorama no registro de atos de pessoal, que reconhece os princípios da segurança jurídica, boa-fé, razoabilidade e proteção da confiança legítima, a alegada irregularidade não seria suficiente para a denegação do registro do ato concessório.



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

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

Assim, a análise dos documentos e informações enviados ao TCEES, em cumprimento à IN TC 31/2014 e em contrarrazões, é suficiente para a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de pensão, inclusive quanto ao seu valor.

Portanto, considerando os fundamentos expostos, aliados à firme jurisprudência do Tribunal colacionada, deve-se considerar descabidas as supostas irregularidades (a), (b) e (c) apontadas pelo recorrente. Logo, não demonstrada qualquer ilegalidade, nem comprovada qualquer omissão, tampouco é necessária a expedição de determinação ou recomendação.

Assim, no mérito, divirjo do entendimento da unidade técnica e do MPC e concluo que o presente pedido de reexame deve ser desprovido, com o registro do ato de concessão inicial de pensão apreciado.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

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

DONATO VOLKERS MOUTINHO
Conselheiro Substituto
Relator

ACÓRDÃO

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

III.1. **CONHECER** do presente pedido de reexame;



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

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

III.2. **NEGAR PROVIMENTO** ao pedido de reexame, mantendo-se a decisão de:

III.2.1. **REGISTRAR** o ato de concessão inicial de pensão à Srta. à Srta. Nadir Sales Soares, na qualidade de cônjuge dependente do instituidor do benefício, Sr. Rubem Ribeiro Soares, a partir de 20 de julho de 2019, com proventos fixados no valor de R\$ 2.041,71 (dois mil, quarenta e um reais e setenta e um centavos), consubstanciado na Portaria 1483/2019 do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo (IPAJM);

III.3. Dar **CIÊNCIA** ao recorrente, aos interessados e ao Ministério Público junto ao Tribunal, na forma regimental; e

III.4. **ARQUIVAR** os autos após o trânsito em julgado.