



Voto do Relator 02144/2024-8

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processos: 07701/2023-2, 02374/2023-1

Classificação: Pedido de Reexame

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

Criação: 13/05/2024 13:48

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

Relator: Donato Volkers Moutinho

Interessado: DINEIA SILVEIRA, CHRISTIANI MARIA VIEIRA

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

**PEDIDO DE REEXAME EM FACE DA DECISÃO
TC 2811/2023 - 2ª CÂMARA – ATOS SUJEITOS A
REGISTRO – APOSENTADORIA – CONHECIMENTO –
NÃO CABIMENTO DE APRESENTAÇÃO DE
CONTRARRAZÕES PELO BENEFICIÁRIO DO ATO
SUJEITO A REGISTRO – SÚMULA VINCULANTE 3 DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – DESPROVIMENTO –
REGISTRO.**

1. Não é cabível a apresentação de contrarrazões pelo beneficiário do ato de concessão inicial de aposentadoria, sujeito a registro pelo Tribunal, em recurso interposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal, consoante o disposto na Súmula Vinculante 3 do Supremo Tribunal Federal e o art. 225, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal;
2. 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;
3. Como em toda a atuação fiscalizadora, a análise efetuada pelo Tribunal no caso da apreciação da legalidade dos atos



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

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

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;

4. 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;

5. 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;

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

O 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 2811/2023 - 2ª Câmara, proferida no Processo TC 2374/2023, que registrou o ato de concessão inicial de aposentadoria



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

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

da Sra. Dineia Silveira, consubstanciado na Portaria 271/2022 do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Serra (IPS).

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 recorrente, em síntese, alega serem irregulares a: (a) omissão de dispositivos constitucionais e legais que regulamentam a concessão da aposentadoria na portaria que consubstanciou o ato; b) ausência de comprovação da qualidade de beneficiária do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS); (c) omissão de requisitos para a obtenção da aposentadoria, como a ausência de requerimento da interessada solicitando a concessão do benefício e de cópia da certidão de nascimento/casamento que indique a sua idade e grafia do seu nome; e (d) ausência de indicação da fundamentação legal e histórico da legislação que embasa os valores das parcelas que compõem os proventos.

Por meio da Decisão Monocrática 1734/2023 (doc. 4), admitiu-se, tacitamente, o pedido de reexame e decidiu-se por notificar o instituto de previdência no benefício previdenciário, para a apresentação de contrarrazões no prazo de 30 (trinta) dias.

Devidamente notificado, o instituto apresentou as contrarrazões tempestivamente (docs. 8-13), nas quais, em resumo, defende: (i) o cumprimento das exigências por meio do envio de informações pelo sistema “Controle Integrado de Dados do Espírito Santo” (CidadES); (ii) a suficiência da base legal indicada na portaria que consubstanciou o ato de concessão de aposentadoria; (iii) a regularidade da fixação dos proventos; e (iv) a aplicação do princípio do formalismo moderado. Além disso, apresenta documentação referente ao histórico funcional da servidora, em especial, o ato de sua nomeação, requerimento de aposentadoria, certidão de casamento e detalhamento sobre as parcelas que compõem os proventos.

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



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

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

(ITR) 173/2024 (doc. 15), por meio da qual propôs o conhecimento do recurso, a notificação da interessada para apresentação de contrarrazões e, na eventualidade de avanço sobre o mérito recursal, o seu provimento parcial, visando a realização de diligência.

Em seguida, o Ministério Público junto ao Tribunal (MPC) emitiu o Parecer MPC 1700/2024 (doc. 17), no qual afirmou que os documentos (docs. 8-13) juntados pelo recorrido não sanam a totalidade das irregularidades apontadas, pugnando, pelo prosseguimento do feito, na forma da ITR 173/2024.

É o relatório.

II FUNDAMENTOS

II.1. PRELIMINARES

II.1.1. 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 aposentadoria –, 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.

II.1.2. Contrarrazões da interessada

A unidade técnica, por meio da ITR 173/2024 (doc. 15), entendeu que a falta de notificação da interessada no benefício para a apresentação de contrarrazões “representa risco ao pleno exercício da ampla defesa e do contraditório” (capítulo 3), motivo pelo qual sugeriu que lhe fosse dirigida comunicação, nos termos do art. 156 da LC 621/2012 e do art. 402, inciso I, do RITCEES. O MPC não enfrentou a questão no Parecer MPC 1294/2024 (doc. 17).

Sobre a questão, importa esclarecer que, apesar de os referidos dispositivos literalmente assegurarem ao interessado, como regra geral, o direito ao “contraditório, mediante a concessão de oportunidade para oferecimento de contrarrazões recursais” em recurso interposto pelo MPC, no caso específico dos autos, por se tratar de pedido de reexame em que se aprecia a legalidade de ato de concessão inicial de aposentadoria para fins de registro, esse raciocínio não prevalece, pois é superado pelo princípio interpretativo da especialidade, ante a incidência de normas específicas.

No caso dos processos em que são apreciados atos de concessão inicial de aposentadoria, incide o disposto na Súmula Vinculante 3, aprovada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que expressamente excetua tais processos da necessidade de conceder oportunidade de contraditório e ampla defesa aos interessados que possam ser afetados por decisões de anulação ou revogação de atos administrativos, até porque, nesses casos, sendo complexos, antes de registrados, os atos ainda não se aperfeiçoaram. *In verbis*:

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



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

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão¹.

Em harmonia com a diretriz dada pelo STF, o RITCEES regulou a matéria, tendo expressamente excepcionado da regra geral os processos de atos sujeitos a registro pelo Tribunal, com regra especial estampada no inciso I do seu art. 225, nos seguintes termos:

Art. 225. Será assegurado o contraditório e a ampla defesa ao interessado:
I - quando da decisão puder resultar a anulação ou a revogação do ato administrativo em apreciação, exceto quanto à análise da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, transferência para a reserva, reforma e pensão;

Sendo assim, não há que se falar em “risco ao pleno exercício da ampla defesa e do contraditório” quando a etapa processual pretendida não está prevista em lei – pelo contrário, é expressamente repelida pelo art. 117, § 2º, inciso, da LC 621/2012 – ou regulamento e contraria orientação jurídica pacificada em súmula vinculante do STF, hipótese em que deve ser estritamente observado o devido processo legal. Nesse sentido, faço remissão ao Acórdão TC 452/2024 - Plenário², proferido por unanimidade pelo órgão máximo de deliberação desta Corte.

Portanto, deve-se rejeitar a preliminar suscitada pela unidade técnica.

II.2. MÉRITO

Em relação à suposta irregularidade (a) que trata da omissão de dispositivos constitucionais e legais que regulamentam a concessão da aposentadoria na portaria que consubstanciou o ato, o recorrente aponta que a Portaria IPS 271, de 22 de julho de 2022, falhou em não mencionar o art. 22, *caput* e § 2º, da Lei Municipal 2.818, de 25 de julho de 2005 e o art. 10, § 7º, da Emenda Constitucional (EC) 103, de 12 de novembro de 2019.

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante 3. Brasília, 30 de maio de 2007. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, n. 31, 6 jun. 2007. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula739/false>. Acesso em: 8 de abr. 2024.

² ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Acórdão TC 452/2024 – Plenário. Processo TC 7040/2023. Relator: Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho. Julgado em 2 mai. 2024.



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

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

Semelhantemente, nas irregularidades (c) e (b), apontou, respectivamente, a ausência de documentação comprobatória sobre a forma de ingresso da servidora no cargo em que se aposenta e a omissão de requisitos para a obtenção da aposentadoria, como a ausência de requerimento da interessada solicitando a concessão do benefício, de cópia da certidão de nascimento/casamento que indique a sua idade e grafia do seu nome.

Outrossim, no item (d) apontou a falta de evidenciação da legalidade da fixação dos proventos ante a ausência e/ou parcial informação na planilha de fixação do fundamento legal de cada rubrica integrante da totalidade da remuneração da servidora, pois não estariam presentes todas as leis que porventura fixaram ou modificaram o vencimento/subsídio ou quaisquer outras parcelas remuneratórias ao longo da vida laborativa da servidora.

Do exame das supostas irregularidades, nota-se 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 aposentadoria e a sua remessa para registro.

Neste ponto, é importante destacar a competência de apreciação de legalidade, para fins de registro, dos atos de concessão inicial de aposentadoria, atribuída aos tribunais de contas pelo art. 71, inciso III, da CF/1988, é exercida pelo TCEES em processos cuja natureza é de fiscalização, como estabelece o art. 50, inciso II, alínea "a", da LC 621/2012.

Em consequência, como em toda a atuação fiscalizadora, a análise perpetuada pelo Tribunal tem um escopo definido, cujos elementos são averiguados pela unidade técnica competente. Esse escopo, no caso dos atos de concessão de benefícios previdenciários, é selecionado tendo em conta os elementos mais relevantes que originam o direito e o risco de não conformidades, a fim de identificar possíveis ilegalidades.

Além disso, deve-se ter em mente que a fiscalização efetuada pelo TCEES na concessão de benefícios não se esgota no registro dos atos concessórios. Na



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

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

realidade, com base no art. 71, inciso IV, da CF/1988, o Tribunal pode programar e realizar auditorias e outras fiscalizações que tenham como objeto a concessão de aposentadoria, reformas, reservas e pensões. Dessa maneira, cabe a Corte avaliar a relevância e os riscos associados a tais atos administrativos e definir sua estratégia de controle.

Nesse contexto, é o próprio TCEES quem define quais documentos e informações – bem como o seu formato e o modo de envio –, devem lhe ser encaminhados com vistas à apreciação da legalidade dos atos sujeitos a registro. Assim, por força do art. 20-B, § 4º, da Instrução Normativa (IN) TC 68, de 8 de dezembro de 2020, os atos de concessão inicial de aposentadorias, reformas e reservas devem ser encaminhados ao Tribunal nos moldes exigidos pela Anexo VII da referida IN.

Na sistemática atual, tais informações e documentos são recebidos nesta Corte por meio do módulo “Concessão de Benefícios” do sistema “Controle Integrado de Dados do Espírito Santo” (CidadES). Cada remessa é imediatamente submetida a centenas de verificações automatizadas, desenvolvidas pelos auditores de controle externo do TCEES com base nos requisitos exigidos pela legislação para a concessão de benefícios previdenciários. Há, inclusive, procedimentos eletrônicos de confirmação de informações disponíveis tanto em bases de dados externas, acessíveis ao Tribunal por meio de acordos com outras instituições, quanto em outros módulos do CidadES, como o “Admissão de Pessoal”, o “Folha de Pagamento” e o “Contas”.

Dessa forma, a tecnologia potencializa a atividade da unidade técnica competente e a instrução técnica – com o relatório, a análise fundamentada e a conclusão com as propostas de encaminhamento – é emitida a partir da interação do auditor com o CidadES, na qual os controles automatizados tanto subsidiam quanto são confirmados pela averiguação do profissional de auditoria do setor público.

É importante, ainda, registrar que o CidadES Concessão de Benefícios é alvo permanente de esforços para o seu aperfeiçoamento, com a identificação de mais informações a serem recebidas e o desenvolvimento de novos pontos de controle e consistências, com a finalidade de sofisticar e tornar mais eficiente a apreciação



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

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

da legalidade dos atos sujeitos a registro pelo Tribunal. O empenho da equipe nesse propósito de evolução é evidenciado pelas várias alterações que o Anexo VII da IN TC 68/2020 sofreu nos últimos anos.

No caso em tela, como evidencia a Instrução Técnica Conclusiva (ITC) 1514/2023 (doc. 6 do Processo TC 2374/2023), o Núcleo de Controle Externo de Registro de Atos de Pessoal (NRP) cumpriu tais requisitos, na medida em que, com o apoio do CidadES, analisou os elementos necessários para a concessão do benefício, o cálculo dos proventos e a formalização do ato concessor. Nessa análise, não constatou a ocorrência de quaisquer ilegalidades e, em consequência, propôs o registro do ato administrativo.

Dessa forma, a unidade técnica, que possui competência, capacidade 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 68/2020, para fins de registro.

Por outro lado, o procurador de contas entende que a falta de expressa menção a determinados dispositivos normativos no ato concessor e a não apresentação de documentos que sequer são exigidos pela IN TC 68/2020 implica em automática ilegalidade do ato concessor do benefício. Contudo, não aponta – e muito menos comprova – nenhuma situação que pudesse indicar ausência de cumprimento dos requisitos para a concessão da aposentadoria examinada, incorreção na fixação do valor do benefício ou qualquer ilegalidade material no benefício concedido, razão pela qual sua posição não deve prosperar.

Aliás, para algumas das informações cuja verificação o procurador entende ser imprescindível a apresentação de documentos, a verificação é realizada pelo CidadES eletronicamente, mediante circularização com outras bases de dados. Por exemplo, em seu parecer, aponta a impossibilidade de comprovação de atendimento ao requisito da idade, por falta de apresentação de documentação comprobatória. Porém, como registra a unidade técnica na seção 3.1 da ITC (doc. 6), “O nome, sexo e data de nascimento do agente público declarados pela UG, cuja concessão do benefício é objeto de análise dos presentes autos, são



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

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

idênticos aos existentes no cadastro de pessoas físicas mantido pela Receita Federal”.

Noutro exemplo, quando alega que a legalidade da fixação dos proventos não está plenamente evidenciada, o procurador parece desconsiderar que, graças ao CidadES Folha de Pagamento e ao CidadES Contas, o Tribunal recebe mensalmente as informações referentes ao pagamento e à composição da remuneração de todos os agentes públicos estaduais e municipais, incluindo, conforme o caso, os subsídios, vencimentos, adicionais e outras gratificações. A partir dessas informações, o CidadES Concessão de Benefícios verifica se há divergências dentre as diferentes informações apresentadas, mediante procedimentos que seriam inviáveis caso precisassem ser realizados manualmente, a partir de documentos apresentados pelo instituto.

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

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

**Acórdão TC 1061/2022 - Plenário. Excerto 314/2022-2.
PEDIDO DE REEXAME – PROVENTOS DE
APOSENTADORIA – NÃO PROVIMENTO AO RECURSO –
ARQUIVAR.**

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

[...]

[...] Primeiramente, com relação à ausência da fundamentação legal das rubricas e de demonstração dos suportes fáticos relativos às gratificações incorporadas aos proventos, fundamenta-se o douto representante do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

Parquet de Contas na IN/TC 31/2014, alterada pela IN/TC 62/2020, que estabelece que o protocolo deverá conter o original do ato concessório, constando os dispositivos legais da aposentadoria e o amparo legal da fixação dos proventos.

[...]

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

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

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

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

Acórdão 938/2023 - Plenário

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

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

[...]

No mérito, como já informado, o Representante do Parquet, defende que a decisão recorrida deve ser reformada para que 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



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

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

modificado o seu valor", este Tribunal de Contas já vem entendendo pela inexistência de vício grave capaz de justificar a negativa de registro, com base no princípio do formalismo moderado, a exemplo do seguinte precedente:

[...]

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

[...]

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

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

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

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

Considerando que a unidade verificou o cumprimento dos requisitos de direito e de fato para a concessão inicial de aposentadoria, e tendo em conta o atual panorama no registro de atos de pessoal, que reconhece os princípios da segurança jurídica, boa-fé, razoabilidade e proteção da confiança legítima, as alegadas irregularidades não seriam suficientes para a denegação do registro do ato concessório.



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

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

Ademais, instado a se manifestar, o instituto fez a juntada de diversos os documentos solicitados pelo recorrente (doc. 9 a 13). Mesmo assim, o MPC entendeu, através do Parecer do MPC 1700/2024 (doc. 17), que permaneceriam a: (i) omissão de dispositivos constitucionais e legais que regulamentam a concessão da aposentadoria na portaria que consubstanciou o ato; (ii) ausência de indicação da fundamentação legal e histórico da legislação que embasa os valores das parcelas que compõem os proventos; e (iii) ausência de comprovação da qualidade de beneficiária do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Acrescenta-se, que em seu recurso, o MPC solicita a apresentação de documentação comprobatória sobre a forma de ingresso da servidora no cargo em que ocorreu a aposentadoria.

Novamente, o MPC requer documento não exigido pela IN TC 68/2020. Quando da publicação da norma, não foi definido no escopo de análise a exigência da declaração da forma de ingresso do servidor no serviço público. Isto foi alterado posteriormente, através do art. 7 da Portaria Normativa 45, de 10 de abril de 2023, ao incluir os campos `FormalIngresso`, `NumeroNomeacao`, `AnoNomeacao`, `DataNomeacao`, `NumeroEdital`, `AnoEdital`, `DataMudancaRegime` e `FundamentacaoLegalMudancaRegime` na estrutura `AposentadoriaReformaReserva` do Anexo VII da IN TC 68/2020.

Como qualquer sistema, o CidadES Concessão de Benefícios está em constante evolução e aprimoramento, conforme necessidades e demandas decorrentes tanto do desenvolvimento de novos procedimentos de controle pelos auditores quanto em face de alterações normativas e fáticas da realidade previdenciária. Tais alterações acarretam mudanças no escopo de análise, com vistas à realização de uma análise cada vez melhor.

Inclusive, desde o início do módulo, ocorreram diversas alterações, visando a melhoria do sistema e das informações colhidas, por meio das portarias normativas: 28, de 23 de fevereiro de 2022; 40, de 13 de abril de 2022; 54, de 28 de junho de 2022; 60, de 29 de agosto de 2022; 76, de 27 de outubro de 2022; 45, de 10 de abril de 2023 e 55, de 17 de agosto de 2023. Foi justamente a percepção da



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

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

necessidade de aprimoramento na prestação das informações quanto a forma de ingresso que resultou na alteração consubstanciada na Portaria Normativa 45/2023.

Porém, no momento do encaminhamento da remessa de dados relativos à aposentadoria ora em análise, não foi exigido, ante a previsão contida no Anexo VII da IN TC 68/2020, a forma de ingresso e nem dados relativos ao ato de nomeação do cargo. Foi requerida a informação pertinente a data de ingresso no serviço público, que compunha o escopo de análise do sistema CidadES à época. Assim, quanto ao envio das informações exigidas, o instituto de previdência prestou exatamente o demandado e necessário à época, conforme definido pelo próprio Tribunal. Logo, não seria razoável denegar o registro do ato por informação não solicitada pelo próprio tribunal.

Outro aspecto que deve ser ponderado diz respeito à obrigatoriedade da realização de concurso público para contratação em cargo efetivo. Desde a promulgação da CF/1988, o ingresso em cargo público efetivo ocorre apenas por meio de concurso. Não há elementos nos autos de que demonstrem o descumprimento dessa regra. Pelo contrário, trata-se de servidora admitida nos quadros municipais em 1º de julho de 1983, isto é, antes da vigência da nova ordem constitucional, que passou a exercer cargo público em 2 de janeiro de 1992 e que contribuiu para o regime próprio de previdência desde então (docs. 4-5 do Processo 2374/2023), tendo acumulado mais de 38 anos de tempo de serviço prestado ao município de Serra. Ou seja, o que consta nos autos são elementos que demonstram que a servidora faz jus aos benefícios do regime próprio de previdência social.

Desta forma, não há elementos de prova capazes de apontar o ingresso irregular em cargo efetivo. Sem a comprovação de ilegalidade, impõe-se o registro do ato concessório examinado.

Deste modo, a análise dos documentos e informações enviados ao TCEES, em cumprimento à IN TC 68/2020, é suficiente para a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, inclusive quanto ao valor dos proventos. Esse é o posicionamento, também, adotado pelo Tribunal nos citados julgados, na



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

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

qual diante da ausência de vício grave capaz de justificar a negativa do registro, o registro deve ser realizado, com fundamento no princípio do formalismo moderado.

Portanto, considerando os fundamentos expostos, aliados à jurisprudência acima colacionada, deve-se considerar descabidas as supostas irregularidades (a), (b), (c) e (d) apontadas pelo MPC.

Assim, no mérito, divirjo 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 aposentadoria 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;

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

III.2.1. **REGISTRAR** o ato de concessão inicial de aposentadoria à Sra. Dineia Silveira, a partir de 29 de julho de 2022, com os proventos fixados no valor de R\$ 2.036,16 (dois mil e trinta e seis reais e dezesseis centavos),



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

Gabinete do Conselheiro Substituto Donato Volkers Moutinho

consubstanciado na Portaria 271/2022 do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Serra (IPS);

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.