



ESTADO DO CEARÁ  
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS  
GABINETE DO AUDITOR MANASSÉS PEDROSA CAVALCANTE

PROCESSO N.º 2012.CAN.APO.26190/12  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CANINDÉ  
INTERESSADO: JOSÉ BERNARDINO MARQUES  
NATUREZA: REGISTRO DE ATO DE PESSOAL – APOSENTADORIA  
VOLUNTÁRIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO COM PROVENTOS INTEGRAIS  
RELATOR: AUDITOR MANASSÉS PEDROSA CAVALCANTE

ACÓRDÃO N.º 3518/2013

EMENTA:

Aposentadoria voluntária por tempo de contribuição com proventos integrais. Parecer Ministerial opinando pela legalidade do ato concessivo de aposentadoria por tempo de contribuição com proventos integrais. Decisão da 2ª Câmara do TCM pela legalidade do ato concessivo de aposentadoria por tempo de contribuição com proventos integrais, determinando o seu competente registro.  
**Recomendações.**

ACÓRDÃO

Vistos e discutidos estes autos de aposentadoria por tempo de contribuição com proventos integrais, requerida pelo Sr. **José Bernardino Marques**, ocupante do cargo de **Vigia**, lotado na **Secretaria de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano do Município de Canindé**, ACORDAM os membros da 2ª Câmara do Tribunal de Contas dos Municípios em **conferir legalidade ao ato concessivo da aposentadoria nº 042/2012**, fl. 29, datado em **20/09/2012**, em favor do servidor acima indicado, com proventos de **R\$ 839,70** (oitocentos e trinta e nove reais e setenta centavos), **determinando o seu competente registro**, com supedâneo no art. 78, inciso III, da Constituição Estadual, bem como no art. 38, inciso II, da Lei 12.160/1993, nos termos do Relatório e da Proposta de Voto.

**Recomendações à administração previdenciária.**

Publique-se, registre-se e cumpra-se

**SALA DAS SESSÕES DA 2ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO CEARÁ**, em Fortaleza, 16 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_  
- Cons. Presidente.  
\_\_\_\_\_  
- Auditor Relator.  
Fui Presente: \_\_\_\_\_ - Procurador(a).



ESTADO DO CEARÁ  
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS  
GABINETE DO AUDITOR MANASSÉS PEDROSA CAVALCANTE

PROCESSO N.º 2012.CAN.APO.26190/12  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CANINDÉ  
INTERESSADO: JOSÉ BERNARDINO MARQUES  
NATUREZA: REGISTRO DE ATO DE PESSOAL – APOSENTADORIA  
VOLUNTÁRIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO COM PROVENTOS INTEGRAIS  
RELATOR: AUDITOR MANASSÉS PEDROSA CAVALCANTE

RELATÓRIO

Tratam os autos de aposentadoria voluntária por tempo de contribuição com proventos integrais de interesse do Sr. José Bernardino Marques, ocupante do cargo de Vigia, lotado na Secretaria de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano do Município de Canindé.

Os autos encontram-se instruídos com a documentação de fls. 02/31 encaminhada à apreciação desta Corte de Contas pelo IPM daquela Municipalidade.

Após distribuído a este Relator, fl. 32, o processo foi remetido à Diretoria de Fiscalização – DIRFI, para a devida instrução.

A 12ª Inspeção desta Corte de Contas se pronunciou através da informação n.º. 14907/2012, fls. 34/35, solicitando que os autos fossem remetidos à origem com a finalidade de serem acostadas as folhas de pagamento referente ao período em que o servidor foi admitido.

O Relator acatou a sugestão da Inspeção e determinou o envio dos fólios à origem (fl. 37).

Na Informação Complementar n.º. 6006/2013, fls. 135/136, a 2ª Inspeção desta Corte de Contas se pronunciou noticiando a regularidade do ato.

Encaminhado o caderno processual para a Procuradoria de Contas, foi exarado o Parecer n.º. 3884/2013 (fl. 140), da lavra do douto Procurador Júlio César Rôla Saraiva, opinando pela legalidade do Ato e seu consequente registro.

Desse modo, vieram os autos a este Relator, para análise e emissão da PROPOSTA DE VOTO, a seguir delineada

É o relatório.



ESTADO DO CEARÁ  
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS  
GABINETE DO AUDITOR MANASSÉS PEDROSA CAVALCANTE

**RAZÕES DA PROPOSTA DE VOTO**

Deflui do exame minucioso dos autos que o Sr. José Bernardino Marques ingressou regularmente no serviço público em 08/08/1977 (fl. 13), no cargo de "Operário", cuja nomenclatura foi alterada pela Lei nº. 1541/97 para "Vigia" (fls. 15/16).

Por fim, com lotação na Secretaria de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano do Município de Canindé, o interessado requereu em 16/08/2012 junto ao Instituto de Previdência desta municipalidade a aposentadoria voluntária por tempo de contribuição com proventos integrais (fl. 04).

Nos termos do Título de Aposentadoria nº. 042/2012, fl. 29, assinado pelo Sr. Manoel Cláudio Pessoa Cardoso, Prefeito Municipal de Canindé, e pela Sra. Maria Silvéria Santiago Nascimento, Presidente do Instituto de Previdência do Município em tela, datado de 20/09/2012, fixou-se o valor do benefício em R\$ 839,70 (oitocentos e trinta e nove reais e setenta centavos), assim discriminado:

Vencimento	R\$ 622,00
ATS 35%	R\$ 217,70
<b>TOTAL DE PROVENTOS MENSAIS</b>	<b>R\$ 839,70</b>

Submetida a matéria à apreciação da diligente Inspetoria, a mesma atestou que o processo encontra-se constituído de toda a documentação necessária à concessão do benefício (fls. 135/136), e que o Interessado contava com 64 (sessenta e quatro) anos de idade na data do requerimento, perfazendo, também, o total de 12.775 (doze mil, setecentos e setenta e cinco) dias, que, convertidos, correspondem a 35 (trinta e cinco) anos e 09 (nove) dias de contribuição previdenciária, conforme certidão (fl. 06).

Dessa forma, outro posicionamento não nos resta, senão o de acatar como procedente o pedido em comento, uma vez que a situação do beneficiário está dentro dos parâmetros legais fundamentados no art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005, art. 71 da Lei 1.190/1992 - Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Municipal de 23/01/1992 em consonância com art. 30 e seus incisos da Lei nº 1918/2006, de 27/01/2006 - Instituto de Previdência do Município de Canindé, fazendo o mesmo jus à aposentadoria voluntária por tempo de contribuição com proventos integrais.



ESTADO DO CEARÁ  
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS  
GABINETE DO AUDITOR MANASSÉS PEDROSA CAVALCANTE

**DA NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO AO INSS**

A par do exposto acima, verifica-se na certidão de tempo de contribuição de fl. 06 que durante o período anterior à Lei Municipal nº. 1918 de 27 de janeiro de 2006, que instituiu o regime próprio de previdência social do município de Canindé, o **Interessado era vinculado ao RGPS, sem que conste dos autos certidão pertinente emitida pela entidade competente, no caso, o INSS.**

Embora o Órgão Técnico não tenha questionado a omissão em tela, esta Relatoria ressalta o disposto no art. 10 do Decreto nº. 3112/99, que cuida da compensação financeira entre os Regime Geral e Regimes Próprios de Previdência, *in verbis*:

Art. 10. Cada administrador de regime próprio de previdência de servidor público, como regime instituidor, deve apresentar ao INSS, além das normas que o regem, os seguintes dados e documentos referentes a cada benefício concedido com cômputo de tempo de contribuição no âmbito do Regime Geral de Previdência Social:

I - dados pessoais e outros documentos necessários e úteis à caracterização do segurado e, se for o caso, do dependente;

II - o valor dos proventos da aposentadoria ou pensão dela decorrente e a data de início do benefício e do pagamento;

III - percentual do tempo de contribuição no âmbito do Regime Geral de Previdência Social em relação ao tempo de serviço total do segurado;

IV - cópia da Certidão de Tempo de Serviço ou de Tempo de Contribuição fornecida pelo INSS e utilizada para cômputo do tempo de contribuição no âmbito do Regime Geral de Previdência Social;

V - cópia do ato expedido pela autoridade competente que concedeu a aposentadoria ou a pensão dela decorrente, bem como o de homologação do ato concessório do benefício pelo Tribunal ou Conselho de Contas competente.

§ 1º A não-apresentação das informações e dos documentos a que se refere este artigo veda a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e o regime instituidor.

§ 2º No caso de tempo de contribuição prestado pelo servidor público ao próprio ente instituidor quando vinculado ao Regime Geral de Previdência Social será exigida certidão específica emitida pelo ente instituidor, passível de verificação pelo INSS. (Grifou-se)

É dizer, a comprovação do tempo de contribuição averbado e, ainda, o ato de homologação do Tribunal de Contas competente, afigura-se como condição *sine qua non* à necessária compensação financeira entre os regimes, ainda que o serviço prestado sob o regime celetista tenha sido em órgão ou entidade da administração pública, **sob pena do Município arcar, às suas expensas, com todo o encargo decorrente da aposentadoria dos servidores, em inequívoco prejuízo ao Erário.**



126

**ESTADO DO CEARÁ**  
**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS**  
**GABINETE DO AUDITOR MANASSÉS PEDROSA CAVALCANTE**

---

Esse tem sido, de longa data, o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU para declarar ilegais casos análogos e denegar o registro do ato de pessoal correspondente, consoante se infere dos excertos a seguir transcritos:

[Consulta formulada pela Associação Paulista dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil - Apafisp, sobre a necessidade de emissão de certidão de tempo de serviço pelo INSS quando o serviço foi prestado sob o regime celetista, ainda que em órgãos ou entidades das administrações federal, estaduais ou municipais. Não conhecimento.]

[ACÓRDÃO]

**Excerto** 9.1. não conhecer da presente consulta;

[VOTO]

Gostaria de salientar, discordando parcialmente da Sefip, que o tempo de regime geral, ainda que prestado a órgão ou entidades das administrações federal, estaduais e municipais, é comprovado mediante certidão emitida pelo Instituto Nacional do Seguro Social. Não se trata de mera formalidade, mas decorre da necessidade de observar a competência daquela autarquia e de adotar medidas que assegurem a compensação entre os regimes de previdência.

**Informações** AC-2375-34/10-P &nbsp;Sessão: 15/09/10 &nbsp;Grupo: II &nbsp;Classe: III &nbsp;Relator:  
Ministro BENJAMIN ZYMLER - Consulta – Denúncia

**Controle** 32471 2 2 2 2 0 5 5 5

---

[Aposentadoria. Ausência de certidão do INSS que comprove o tempo de serviço prestado ao Município. Ilegalidade do ato]

[VOTO]

No ato de concessão de aposentadoria com proventos proporcionais a [interessada], a Controladoria-Geral da União/BA emitiu parecer pela ilegalidade, por não ter sido atendida a diligência com vistas à apresentação de documentos que comprovassem a averbação pelo INSS do tempo de serviço prestado à Prefeitura Municipal de Alagoindas/BA, no período de 1/7/1960 a 30/11/1963.

2. Dessa forma, o cômputo de tempo de serviço municipal carece de elementos que comprovem a efetiva nomeação para o exercício de cargo público, além de não ter havido comprovação da averbação do tempo pelo INSS.

**Excerto** [...]

4. Em relação a municípios, o Tribunal de Contas da União, em decisão paradigma - Acórdão nº 380/2009-TCU-Plenário - mediante revisão de ofício, tornou ilegal aposentadoria de servidora da Funasa/MA, em razão da ausência de elementos adicionais que corroborassem a veracidade da certidão apresentada. [...].

5. Não vieram aos autos, em resposta à diligência promovida pelo controle interno, elementos essenciais capazes de validar a averbação feita pelo órgão de origem e possibilitar a comprovação do tempo de serviço questionado, o qual deverá ser impugnado, em consonância com a jurisprudência desta Corte de Contas.

6. Nesse contexto, assiste razão ao parecer do Ministério Público junto ao TCU no sentido de considerar ilegal a aposentadoria de [interessada], dispensando a inativa do ressarcimento das importâncias recebidas de boa-fé, conforme o teor da Súmula TCU nº 106.

**Informações** AC-0489-02/11-1 &nbsp;Sessão: 01/02/11 &nbsp;Grupo: I &nbsp;Classe: V &nbsp;Relator:  
Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO - Registro de Atos – Representação

**Controle** 33930 2 2 2 2 0 3 4 5

---

Desse modo, **recomendo que a administração passe a comprovar nos processos de aposentadoria sujeitos a registro nesta Corte de Contas, mediante certidão do INSS, todo o tempo de contribuição em favor do regime geral, a fim de garantir, no futuro e quando for o caso, a devida compensação previdenciária.**



ESTADO DO CEARÁ  
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS  
GABINETE DO AUDITOR MANASSÉS PEDROSA CAVALCANTE

DA PUBLICAÇÃO DO ATO

Conforme salientado por esta Relatoria em vários processos desta natureza, **existe a necessidade de os processos sujeitos a registro desse Tribunal comprovarem publicação do ato em deslinde, em obediência ao art. 9º, inciso II da IN nº. 02/2001 TCM/CE e ao princípio da publicidade previsto no art. 37, caput da CF.**

**Com vistas a atender a legislação pertinente anexou-se aos autos declaração de publicação (fl. 30), datada em 24/09/2012, na qual atesta que o ato em epígrafe foi afixado no flanelógrafo da Prefeitura Municipal de Canindé em 20/09/2012.**

**Esta Relatoria entende que a simples utilização do flanelógrafo para a veiculação de atos oficiais não atende, integralmente, à AMPLA PUBLICIDADE a que faz referência o art. 28 da Constituição Estadual do Ceará:**

Art. 28. Compete aos Municípios:

I- *omissis*; [...]

X - dar **ampla publicidade** a leis, decretos, editais e demais atos administrativos, através dos meios de que dispuser.

**É dizer, se em segundo momento a Constituição Estadual deixou a cargo dos Municípios dispor sobre os meios de publicação de seus atos, antes disso, também exigiu que o meio adotado conferisse ampla publicidade àqueles.**

O ato administrativo de publicação, considerando sua natureza jurídica de cunho meramente formal (ato de caráter enunciativo), **reveste-se do atributo da presunção de veracidade**, significando que se presume que os fatos alegados pela Administração existem ou ocorreram, ou seja, são verdadeiros, até que se prove o contrário.

**Todavia, no que concerne à publicação em flanelógrafo, entendemos que existe uma peculiaridade que transfere o ônus da prova para o gestor**, e não para o Tribunal de Contas, em razão da impossibilidade de desconstituir a afirmação de que não houve a tal publicação (afixação em repartições públicas), especialmente pelo fato de que tais declarações se referem a supostas "divulgações" já ocorridas no passado.

Quedar-se a tal afirmação, sem poder contrapô-la, seria tornar inerte a atividade de controle, quando se sabe que este pode ser plenamente exercido a partir das provas que devem ser carreadas ao feito pelo gestor, especialmente quando a responsabilidade para adotar a providência então declarada é dele (gestor).

Se a presunção de veracidade e legitimidade de que se revestem os atos administrativos (estrito senso) têm o caráter de relatividade, é porque em tais hipóteses existe a possibilidade de se provar o contrário. Assim, se a administração pública edita um ato com a relação de licitantes inabilitados, é possível um terceiro,



ESTADO DO CEARÁ  
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS  
GABINETE DO AUDITOR MANASSÉS PEDROSA CAVALCANTE

verificando a documentação pertinente, averiguar se tal afirmação é verdadeira ou não, e, eventualmente, propor a sua desconstituição.

**Assim, não se nos afigura possível, materialmente, que possa esta Corte de Contas comprovar que não houve a publicação do ato de pessoal, porquanto, além de não ser razoável essa inversão, parece-nos que o ônus da prova deve ser de responsabilidade de quem tinha o encargo de desincumbir-se de tal obrigação.**

Mas há de se ponderar que até para o próprio responsável pela afixação em repartições públicas é tarefa que não se revela muito fácil, pois diante da ausência da materialização do ato, por meio de publicação no Diário oficial, parece-nos que a prova meramente testemunhal, que restaria no caso, seria bastante frágil em razão da sua baixa credibilidade.

Por isso é que entendemos que declarações passadas por gestores públicos que dificultam a verificação da veracidade de seu conteúdo, devem ser recebidas com redobrada cautela, pois acabam se prestando como instrumentos de burla do próprio controle a que devem se submeter.

**Em razão do exposto, recomendo também que a administração passe a conferir os atos administrativos de ampla publicidade, inclusive em jornal de grande circulação ou por meio eletrônico (internet), se for o caso, comprovando-o com documento hábil nos processos submetidos a registro neste Tribunal.**


### PROPOSTA DE VOTO

Ante o exposto, em consonância com a Informação Técnica e o Parecer da Procuradoria de Contas, **PROPONHO** à 2ª Câmara do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, com respaldo no art. 78, inciso III, da Constituição Estadual, bem como art. 38, inciso II, da Lei nº. 12.160/1993, **conferir legalidade ao ato concessivo de aposentadoria voluntária por tempo de contribuição com proventos integrais**, em favor do servidor José Bernardino Marques, que lhe fixou proventos de R\$ 839,70 (oitocentos e trinta e nove reais e setenta centavos).

**Recomendações à administração previdenciária.**

Expedientes necessários

Fortaleza, 26 de junho de 2013.

  
Manassés Pedrosa Cavalcante  
Relator