

TCE/PI

Critérios de Análise Técnica dos Benefícios no Âmbito do TCE

Auditor: Alex Sertão

Esperantina/PI

09.07.2026

1. Competência constitucional do Tribunal de Contas

O controle dos atos de aposentadoria e pensão pelo Tribunal de Contas decorre diretamente do art. 71, III, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual compete ao Tribunal de Contas:

“apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório.”

Essa competência constitucional revela que o Tribunal de Contas não atua como mero órgão homologador. Sua função é realizar controle de legalidade sobre o ato concessório, verificando se a aposentadoria ou a pensão foi concedida de acordo com a Constituição, com a legislação previdenciária aplicável e com os documentos que instruem o processo administrativo.

No caso dos Regimes Próprios de Previdência Social, a atuação do Tribunal de Contas é essencial porque aposentadorias e pensões são benefícios continuados, de longa duração e de forte impacto financeiro. Por isso, a análise deve ser técnica, criteriosa e conclusiva, evitando concessões indevidas, falhas de cálculo, acumulações ilícitas, enquadramentos irregulares e prejuízos ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

2. Finalidade da apreciação para fins de registro

A apreciação para fins de registro tem por objetivo verificar se o ato concessório nasceu juridicamente válido.

O Tribunal de Contas examina a legalidade do ato, mas não substitui a Administração Pública na concessão do benefício. A Administração concede a aposentadoria ou pensão; o Tribunal controla sua legalidade. Se o ato estiver correto, será registrado. Se apresentar falhas sanáveis, poderá ser determinada diligência. Se contiver ilegalidade não corrigida, poderá ter o registro negado.

Portanto, o registro é o momento em que o Tribunal reconhece que o ato concessório está juridicamente apto a produzir efeitos definitivos no âmbito administrativo.

3. Natureza jurídica do ato de aposentadoria

O ato de aposentadoria possui duas características centrais.

Primeiro, é um ato vinculado. Isso significa que, se o servidor cumpriu todos os requisitos previstos na regra de aposentadoria aplicável, a Administração não pode negar o benefício por razões de conveniência ou oportunidade. Não há discricionariedade. Cumpridos os requisitos, surge o direito à aposentadoria.

Segundo, é um ato complexo. A aposentadoria resulta da conjugação da vontade da Administração, que concede o benefício, com a atuação posterior do Tribunal de Contas, que aprecia sua legalidade para fins de registro. Enquanto não houver o registro, o ato ainda está sujeito ao controle externo.

Essa natureza explica porque a aposentadoria pode ser implantada e paga antes do registro, mas permanece sob condição de análise posterior pelo Tribunal de Contas.

4. O que deve ser analisado em uma aposentadoria

A análise de uma aposentadoria no RPPS deve responder a três perguntas fundamentais:

- O servidor podia se aposentar pelo RPPS no cargo em que foi inativado?
- O servidor cumpriu todos os requisitos da regra de aposentadoria aplicada?
- O valor dos proventos foi corretamente calculado e composto?

Essas três perguntas estruturam toda a fiscalização.

A primeira diz respeito à validade do vínculo funcional. A segunda trata do direito ao benefício. A terceira examina a correção financeira da concessão.

5. Forma de ingresso no serviço público

A análise da forma de ingresso é um dos pontos mais importantes do controle da aposentadoria.

O Tribunal deve verificar se o servidor ingressou regularmente no cargo efetivo em que se aposentou, especialmente se houve prévia aprovação em concurso público. Isso decorre do art. 37, II, da Constituição Federal, que estabelece o concurso público como regra para investidura em cargo ou emprego público.

A análise deve examinar nomeação, posse, enquadramentos, transposições, transformações de cargo, mudança de regime jurídico, efetivações, averbações e todos os demais atos que expliquem a trajetória funcional do servidor.

O ponto sensível é o seguinte: não basta que o servidor esteja há muitos anos no serviço público. É necessário verificar se ele ocupa legitimamente o cargo efetivo pelo qual pretende se aposentar.

Quando houver transposição para cargo diverso, ascensão funcional, enquadramento irregular ou alteração substancial de carreira sem concurso, deve-se avaliar se houve burla à exigência constitucional de concurso público.

A Súmula Vinculante nº 43 do Supremo Tribunal Federal sintetiza essa lógica ao afirmar que é inconstitucional toda modalidade de provimento que permita ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público, em cargo que não integre a carreira na qual anteriormente investido.

STF: Tema 1254 e ADPF 573

Portanto, a forma de ingresso não é uma questão secundária. Ela define se o servidor possui vínculo apto a gerar aposentadoria pelo RPPS.

6. Implemento dos requisitos da aposentadoria

Depois de confirmada a regularidade do vínculo, deve-se verificar se o servidor cumpriu todos os requisitos da regra de aposentadoria utilizada.

A análise deve considerar, conforme o caso:

- idade mínima;
- tempo de contribuição;
- tempo de efetivo exercício no serviço público;
- tempo na carreira;
- tempo no cargo;
- tempo de magistério, quando se tratar de professor;
- tempo de exposição a agentes nocivos, quando se tratar de aposentadoria especial;
- condição de pessoa com deficiência, quando for o caso;
- regras de transição aplicáveis;
- direito adquirido, quando os requisitos tiverem sido implementados antes da alteração legislativa.

Essa etapa exige confronto entre a regra jurídica invocada e a vida funcional do servidor. A simples indicação de um artigo na portaria não basta. É preciso demonstrar que todos os requisitos foram efetivamente preenchidos.

Se faltar idade, tempo de contribuição, tempo no cargo ou qualquer requisito cumulativo, o ato concessório não poderá ser considerado legal.

7. Regras anteriores e posteriores à reforma previdenciária

A análise da aposentadoria exige atenção à legislação vigente no momento em que o servidor implementou os requisitos.

Antes da reforma previdenciária, havia regras permanentes e regras de transição com requisitos próprios, especialmente envolvendo tempo de contribuição, idade, tempo no serviço público, tempo na carreira e tempo no cargo.

Após a reforma, os entes federativos passaram a ter maior responsabilidade normativa na definição de regras de aposentadoria, especialmente quanto às idades mínimas, tempos de contribuição, critérios de cálculo e regras de transição.

Por isso, a análise deve sempre partir de uma pergunta: em qual momento o servidor completou os requisitos?

Se completou antes da reforma aplicável ao ente, pode haver direito adquirido à regra anterior. Se completou depois, deve-se aplicar a regra vigente após a alteração constitucional ou legal local.

O erro mais grave nessa matéria é aplicar uma regra sem verificar a data exata do implemento dos requisitos.

8. Composição dos proventos

A composição dos proventos é o terceiro grande núcleo da análise.

O Tribunal deve verificar se o benefício foi calculado corretamente, conforme a regra aplicada. A aposentadoria pode ser calculada, conforme o caso, por integralidade, por média aritmética ou por outra fórmula prevista na legislação do ente federativo.

Quando a aposentadoria for concedida com integralidade, deve-se verificar se o servidor realmente tem direito à última remuneração do cargo efetivo. Também é necessário conferir se as parcelas incluídas nos proventos possuem natureza permanente e fundamento legal adequado.

Quando a aposentadoria for calculada pela média, deve-se verificar se foram consideradas corretamente as remunerações de contribuição, se houve atualização monetária, se o percentual aplicado está correto e se o resultado respeita os limites constitucionais e legais.

Em qualquer hipótese, cada parcela dos proventos deve estar acompanhada de fundamento legal. Não basta discriminar valores. É necessário justificar juridicamente cada rubrica.

Também deve ser observado que vantagens temporárias, vinculadas ao exercício de função de confiança ou cargo em comissão, não podem ser incorporadas ao cargo efetivo sem autorização constitucional ou legal válida.

9. Acumulação de cargos

A acumulação de cargos deve ser analisada separadamente da acumulação de benefícios.

No item relativo à acumulação de cargos, o objetivo é verificar se o servidor, enquanto ativo, acumulava cargos, empregos ou funções públicas e se essa acumulação era constitucionalmente permitida.

A Constituição Federal admite, havendo compatibilidade de horários:

- dois cargos de professor;
- um cargo de professor com outro de qualquer natureza;
- dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Além da natureza dos cargos, deve ser analisada a compatibilidade real de horários. Para isso, podem ser necessários documentos como declarações funcionais, escalas, boletins de frequência, carga horária, horários de entrada e saída, certidões dos órgãos de origem e outros elementos que permitam verificar se a acumulação é materialmente possível.

Não basta a mera declaração do servidor. Quando houver acumulação, a compatibilidade deve ser comprovada.

10. Acumulação de benefícios

A acumulação de benefícios previdenciários é matéria distinta.

Aqui, a análise não trata dos cargos ocupados na ativa, mas dos benefícios recebidos pelo interessado: aposentadorias, pensões ou outras prestações previdenciárias.

O Tribunal deve verificar se a acumulação é permitida e, quando cabível, se foram aplicadas as regras de limitação, opção pelo benefício mais vantajoso ou redutores previstos na legislação (art. 24 da EC 103/19).

A distinção é essencial:

- acumulação de cargos: examina vínculos funcionais;
- acumulação de benefícios: examina prestações previdenciárias recebidas.

11. Documentação essencial da aposentadoria

Um processo de aposentadoria deve ser instruído com documentos suficientes para demonstrar a legalidade do ato (IN 07/2024).

Entre as peças essenciais, destacam-se:

- requerimento do interessado, quando se tratar de aposentadoria voluntária;
- documentos pessoais;
- último contracheque como servidor ativo;
- mapa de tempo de serviço ou contribuição;
- certidões de tempo de contribuição;
- atos de nomeação, posse, enquadramento, transposição ou mudança de regime, quando existentes;
- declaração de acumulação ou não acumulação de cargos;
- declaração de acumulação ou não acumulação de benefícios;
- demonstrativo de cálculo dos proventos;
- parecer jurídico ou manifestação de controle interno;
- ato concessório;
- publicação do ato;
- laudo médico, quando se tratar de aposentadoria por incapacidade permanente.

A ausência de documento essencial pode impedir a análise conclusiva e justificar diligência.

A Unidade Gestora tem 30 dias para remeter o processo de aposentadoria ao TCE/PI.

12. Pensão por morte

A pensão por morte exige análise própria.

O foco não está no cumprimento de requisitos de aposentadoria pelo servidor, mas na comprovação do óbito, da qualidade do instituidor e da condição dos dependentes.

A análise deve verificar:

- falecimento do segurado;
- vínculo do instituidor com o RPPS;
- condição de aposentado ou servidor ativo na data do óbito;
- existência de dependentes habilitados;
- comprovação de casamento, união estável, filiação, invalidez, deficiência ou dependência econômica, conforme o caso;
- cálculo correto da pensão;
- eventual acumulação de benefícios;
- ato concessório;
- publicação.

Quando o instituidor já era aposentado, é importante verificar a regularidade da aposentadoria originária, pois ela serve de base para a pensão.

13. Rito de análise no Tribunal de Contas

O rito de análise segue uma sequência lógica:

- Primeiro, a unidade gestora do RPPS encaminha o processo ao Tribunal.
- Depois, ocorre a autuação e distribuição.
- Em seguida, os autos são analisados pela unidade técnica, que emite manifestação sobre a legalidade do ato.
- Após a instrução técnica, o processo segue ao Ministério Público de Contas, que emite parecer.
- Na sequência, o processo é submetido ao relator ou ao órgão colegiado competente.
- Se o ato estiver regular, o Tribunal determina o registro. Se houver falhas sanáveis, o julgamento pode ser convertido em diligência. Se a ilegalidade persistir, o registro pode ser negado.
- Após decisão definitiva pela ilegalidade, a Administração deve adotar as providências cabíveis, inclusive a cessação do pagamento indevido, quando for o caso, sob pena de responsabilização.

14. Limites da atuação do Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas aprecia a legalidade do ato concessório, mas não assume o papel da Administração.

Ele não concede aposentadoria. Também não substitui diretamente a portaria por outro ato. Sua competência é registrar ou negar registro, além de determinar ou recomendar providências necessárias à regular instrução do processo.

Também não são submetidas necessariamente a novo registro as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório. Essa ressalva está expressamente prevista no art. 71, III, da Constituição Federal.

Assim, a atuação do Tribunal deve respeitar os limites do controle externo: apreciar a legalidade, exigir documentação, apontar falhas, determinar diligências quando cabíveis e decidir pelo registro ou pela ilegalidade do ato.

15. Estrutura do relatório técnico

Um relatório técnico sobre aposentadoria ou pensão deve ser objetivo, organizado e conclusivo.

Estrutura:

- benefício concedido;
- fundamento legal;
- identificação do interessado;
- cargo em que se deu a aposentadoria;
- análise da acumulação de cargos;
- análise da admissão no serviço público;
- análise do implemento dos requisitos;
- análise da composição dos proventos;
- análise da acumulação de benefícios;
- publicação do ato;
- conclusão.

A conclusão deve dizer claramente se o ato está legal, se há necessidade de diligência ou se há ilegalidade que impede o registro.

16. Conclusão

O controle externo dos atos de aposentadoria e pensão no RPPS tem fundamento direto no art. 71, III, da Constituição Federal.

Trata-se de competência essencial para assegurar que benefícios previdenciários sejam concedidos apenas quando houver fundamento jurídico, prova documental suficiente e cálculo correto.

Na aposentadoria, a análise gira em torno de três eixos: validade do vínculo, cumprimento dos requisitos e composição dos proventos.

Na pensão por morte, a análise se concentra na qualidade do instituidor, na comprovação do óbito, na condição dos dependentes, no cálculo do benefício e na regularidade formal do ato.

O relatório técnico não deve ser genérico. Deve ser uma análise probatória, jurídica e conclusiva. Seu objetivo é responder, com segurança, se o ato concessório está apto ao registro, se precisa de diligência ou se deve ser considerado ilegal.

Em resumo, o Tribunal de Contas não apenas confere documentos. Ele protege a legalidade previdenciária, o equilíbrio do RPPS, a moralidade administrativa e a segurança jurídica dos atos concessórios.

Obrigado

Instagram: @alex_sertao