



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 10233/09

Objeto: Aposentadoria

Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo

Revisor: Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

Responsáveis: Severino Ramalho Leite e outros

Interessado: Antonio Paulino de Oliveira

EMENTA: PODER EXECUTIVO ESTADUAL – ADMINISTRAÇÃO INDIRETA – INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA – ATO DE GESTÃO DE PESSOAL – APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO COM PROVENTOS INTEGRAIS – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE REGISTRO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO VI, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 – EXAME DA LEGALIDADE – Regularidade na fundamentação do ato e nos cálculos dos proventos – Preenchidos os requisitos constitucionais e legais para aprovação do feito. Concessão de registro e arquivamento dos autos.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 0633 /12

Vistos, relatados e discutidos os autos da aposentadoria voluntária por tempo de contribuição com proventos integrais do Sr. Antonio Paulino de Oliveira, matrícula n.º 64.258-4, que ocupava o cargo de Vigilante, com lotação na então Secretaria de Estado da Educação e Cultura, acordam os Conselheiros integrantes da 1ª CÂMARA do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, por unanimidade, em sessão realizada nesta data, vencida a proposta de decisão do relator, na conformidade da divergência do Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, em:

- 1) CONCEDER REGISTRO ao referido ato de aposentadoria.
- 2) DETERMINAR o arquivamento dos autos.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.

TCE – Sala das Sessões da 1ª Câmara, Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa

João Pessoa, 01 de março de 2012



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 10233/09

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
REVISOR

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR

Presente:
Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 10233/09

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Versam os autos do presente processo da análise da aposentadoria voluntária por tempo de contribuição com proventos integrais do Sr. Antonio Paulino de Oliveira, matrícula n.º 64.258-4, que ocupava o cargo de Vigilante, com lotação na então Secretaria de Estado da Educação e Cultura.

Os peritos da Divisão de Auditoria de Atos de Pessoal e Gestão Previdenciária – DIAPG, com base nos documentos encartados aos autos, emitiram o relatório inicial, fls. 48/49, destacando, sumariamente, que: a) o referido servidor apresentava como tempo de contribuição 36 anos, 11 meses e 03 dias; b) o aposentado contava, quando da publicação do ato de inativação, com 61 anos de idade; c) a publicação do aludido feito processou-se no Diário Oficial do Estado – DOE datado de 23 de novembro de 2008; d) a autoridade responsável pelo ato foi o antigo Presidente da Paraíba Previdência – PBPREV, Dr. Severino Ramalho Leite; e e) a fundamentação do feito foi o art. 40, § 1º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 41/2003.

Em seguida, os técnicos da DIAPG informaram a necessidade de reformulação dos cálculos efetuados, com vistas à exclusão da vantagem denominada de GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE ESPECIAL – GAE, pois o valor da última remuneração do servidor deveria ser de R\$ 478,41, referente às seguintes parcelas: a) Vencimento, R\$ 415,00; b) Adicional por Tempo de Serviço, R\$ 60,00; e c) Antecipação de Aumento, R\$ 3,41.

Devidamente citado, fls. 50/51, o aposentado, Sr. Antonio Paulino de Oliveira, apresentou defesa, fl. 52, onde alegou, resumidamente, que possuía todos os requisitos para se aposentar com base no art. 6º da Emenda Constitucional n.º 41/2003 e no art. 3º da Emenda Constitucional n.º 47/2005, e que, não sendo possível a manutenção da GAE, fosse aplicada a regra garantidora da paridade.

Ato contínuo, fls. 55/57, os analistas da DIAPG destacaram que o servidor tinha preenchido os requisitos previstos no art. 3º da Emenda Constitucional n.º 47/2005, sendo esta regra mais benéfica, diante da garantia da paridade e da integralidade, tanto para as aposentadorias quanto para as pensões. Contudo, mencionaram que a GAE não é vantagem integrante do cargo de Vigilante, razão pela qual o beneficiário não poderia percebê-la na inatividade. Ao final, entendeu que o ato de aposentadoria deveria ser retificado, com fulcro no referido art. 3º da Emenda Constitucional n.º 47/2005, e que os cálculos proventuais também deveriam ser corrigidos.

Realizada a intimação do Sr. Antonio Paulino de Oliveira, fls. 58/59, este deixou o prazo transcorrer *in albis*.

Processadas as citações dos antigos Presidentes da Paraíba Previdência – PBPREV, Dr. João Bosco Teixeira, fls. 61/64, 67/68, e Dr. Diogo Flávio de Lyra Batista, fls. 72/73, 77/78 e 90/91, o primeiro deixou o prazo transcorrer *in albis*, enquanto o segundo apresentou contestação, fl. 92, onde asseverou que, diante da defesa do aposentado, requerendo a manutenção da parcela denominada *GRATIFICAÇÃO, art. 57, inciso VII, da Lei*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 10233/09

Complementar Estadual n.º 58/2003, somente retificaria o cálculo do benefício quando da decisão definitiva deste Pretório de Contas, a fim de não prejudicar o interessado.

O Ministério Público de Contas, ao se manifestar acerca da matéria, fls. 96/106, enfatizando a tese envidada pelo Supremo Tribunal Federal – STF, segundo a qual *não pode haver contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição*, sugeriu a concessão de registro ao ato de inativação *sub examine*, como também a manutenção dos cálculos proventuais elaborados pela PBPREV.

Solicitação de pauta inicialmente para a sessão do dia 20 de outubro de 2011, conforme fls. 107/108, e nova intimação dos interessados para a presente assentada, consoante fls. 109/110 dos autos.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Inicialmente, é importante realçar que a referida análise tem como fundamento o disciplinado no art. 71, inciso III, da Constituição do Estado da Paraíba, e o estabelecido no art. 1º, inciso VI, da Lei Complementar Estadual n. 18/1993, que atribuíram ao Sinédrio de Contas a responsabilidade pela apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de aposentadorias.

Ademais, cabe destacar que a Constituição Estadual (art. 71, inciso VIII) estabelece que, no âmbito de sua competência e havendo possibilidade de saneamento, compete ao Tribunal de Contas assinar prazo para que, constatada ilegalidade, as autoridades adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei.

In casu, em que pese o posicionamento do ilustre representante do *Parquet* de Contas, conclui-se pela necessidade de retificação da fundamentação legal do ato, bem como dos cálculos dos proventos da aposentadoria, com a supressão da vantagem denominada de GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE ESPECIAL – GAE, fl. 55/57. Todavia, referidas modificações devem ter como base o disposto no art. 3º da Emenda Constitucional n.º 47/2005, haja vista que o servidor preencheu todos os requisitos previstos no mencionado dispositivo, cabendo a responsabilidade pelas referidas correções ao Presidente da PBPREV – PARAÍBA PREVIDÊNCIA, *ex vi* do disposto no art. 4º, § 1º, da Lei Estadual n.º 7.517/2003, *verbatim*:

Art. 4º. Os atos de concessão de aposentadorias, de pensões e de revisão de benefícios dos servidores de quaisquer dos Poderes do Estado são de competência da PBPREV.

§ 1º. As revisões de aposentadorias, de pensões e de benefícios poderão ser feitas a qualquer tempo pela PBPREV, sendo precedida de avaliação de perícia médica, conforme o caso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 10233/09

Ante o exposto, proponho que a 1ª CÂMARA do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*:

1) *ASSINE* o prazo de 60 (sessenta) dias para que o atual Presidente da PBPREV – PARAÍBA PREVIDÊNCIA, Dr. Hélio Carneiro Fernandes, implemente a retificação da fundamentação legal do ato e dos cálculos dos proventos da supracitada aposentadoria, nos termos da peça técnica de fls. 55/57.

2) *INFORME* à mencionada autoridade que a documentação correlata deverá ser anexada aos autos no lapso temporal estabelecido no item anterior, decorrido o qual, o processo retornará à apreciação desta Câmara.

É a proposta.

VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO FÁBIO TÚLIO FILGUEIRAS NOGUEIRA

Como bem observado pelo Parquet, a análise da Auditoria fixa-se na exegese gramatical do art. 191, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 58/03, c/c art. 40, § 2º da CF.

De passagem, ressalte-se que não acompanho o entendimento emanado pelo Técnico deste Tribunal, muito embora guarde profundo respeito ao seu pensar, visto que o mesmo, a meu ver, não consubstancia a melhor interpretação da matéria à luz do ordenamento jurídico pátrio.

A República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito, ou seja, Poder Público e particulares estão submetidos a um círculo concêntrico de normas, donde a Constituição Federal engloba os demais, as quais são elaboradas para a sociedade e por seus legítimos representantes.

Nos dizeres do eminente Professor José Afonso¹:

“O Estado Democrático de Direito reúne os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, não como simples reunião formal dos respectivos elementos, porque, em verdade, revela um conceito novo que supera, na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do status quo.”

É de bom tom ressaltar que num Estado Democrático de Direito o seu conjunto normativo exerce e sofre influência de seu povo. De início, e de modo geral, as regras positivadas espelham o conhecimento, o bom senso e a justiça de uma sociedade sedimentados ao longo do tempo. Importa assentar que determinado sistema de normas, em Estado de idêntica natureza, em boa medida, é reflexo do comportamento médio do povo que em seu território habita. Doutra banda, o ordenamento jurídico, em certas ocasiões, ao exigir novos modos de agir, inova o cotidiano social tendente à adequação aos seus postulados.

Ao interprete da regra, no exercício exegético, não é facultada possibilidade entendê-la, tão somente, sob aspectos meramente gramaticais, devendo, pois, valer-se da integração com outros diplomas (interpretação sistemática), notadamente a LEX MATER, e, ainda, buscar-lhe o sentido (espírito) nas premissas ensejadoras de sua edição (interpretação teleológica). Demonstrar vilipêndio a elementar lição, buscando na letra fria o sentido que melhor lhe aprouver, sem as devidas interações, é acreditar num amplo sistema normativo desconexo, sem liame que promova a sua agregação.

¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 10233/09

Peço licença para citar excerto do luminoso entendimento do saudoso administrativista Geraldo Ataliba²:

“ A compreensão de toda e qualquer instituição de direito público, positivamente adotada por um povo, depende de prévia percepção dos princípios fundamentais postos na sua base por esse mesmo povo, na sua manifestação política plena: a Constituição. Sendo o Direito um sistema, torna-se mais fácil apreender o conteúdo, sentido e alcance de seus institutos e normas, em função das exigências postuladas por esses princípios. Olvidar o cunho sistemático do Direito é admitir que suas formas de expressão mais salientes, as normas, formam um amontoado caótico, sem nexos, nem harmonia, em que cada preceito ou instituto pode ser arbitrária e aleatoriamente entendido e aplicado, grosseiramente indiferente aos valores jurídicos. O resultado da prevalência dessa concepção será a desordem, a insegurança, a imprevisibilidade, a liberação do arbítrio, o estímulo a prepotência. Será a negação do direito, no que ele tem de mais especial, que é sua “significação normativa”, ...”

Em idêntico raciocínio o magistério de Hugo de Brito Machado³:

“o elemento literal é de pobreza franciscana, e utilizado isoladamente pode levar a verdadeiros absurdos, de sorte que o hermeneuta pode e deve utilizar todos os elementos da interpretação, especialmente o elemento sistemático, absolutamente indispensável em qualquer trabalho sério de interpretação, e ainda o elemento teleológico, de notável valia na determinação do significado das normas.”

Superadas as considerações preambulares, gostaria de enaltecer o radioso parecer ministerial, onde o então Procurador André Carlo Torres Pontes, com a rotineira precisão que lhe é peculiar, utilizando-se de exame fulcrado na teleologia e sistemática, abordou o assunto, sem fornecer margem para posicionamentos diversos, o qual filio-me integralmente e peço vênias para trazer à baila alguns excertos:

“... o sistema previdenciário nosso festeja, em nível constitucional, o princípio da equivalência entre benefício e fonte de custeio. Ou seja, não pode haver concessão de benefício previdenciário sem fonte de custeio. Essa equivalência entre benefícios e contribuições, e vice-versa, constitui a base atuarial de todo e qualquer plano previdenciário. Daí, a Constituição Federal mencionar, ao autorizar a criação de sistemas securitários para servidores públicos, o equilíbrio nos campos financeiro e atuarial.

Em sentido inverso, conseqüentemente, não pode também haver custeio para regime de previdência desgarrado do equivalente benefício, sob pena de causar prejuízo ao contribuinte e enriquecimento sem causa ao ente gestor securitário. Tal afirmação já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, segundo o qual:

“... no regime de previdência de caráter contributivo, deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício. A existência de estrita vinculação causal entre contribuição e benefício põe em evidência a correção da fórmula segundo a qual não pode haver contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição”⁴.

Em outras palavras, a incidência da contribuição previdenciária sobre a remuneração pressupõe que estas vantagens integrarão os proventos de aposentadoria ou a pensão. É indevido o desconto previdenciário incidente sobre a remuneração sem repercussão nos futuros proventos da aposentadoria ou pensão, visto que a contribuição não pode exceder ao valor necessário para o custeio do sistema previdenciário, nem pode haver desconto

² ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

³ *Curso de Direito Tributário – 12ª edição*. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 82)

⁴ STF, *Medida Cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 8/DF*, Rel. Min. Celso de Mello, DJU de 04-04-2003, p. 38.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 10233/09

previdenciário em parcelas não reflexivas no benefício. Nessa linha também, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“Agravo regimental no recurso extraordinário. Contribuição social incidente sobre o abono de incentivo à participação em reuniões pedagógicas. Impossibilidade. Somente as parcelas incorporáveis ao salário do servidor sofrem a incidência da contribuição previdenciária.” (RE 589.441-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 9- 12-08, DJE de 6-2-09).

“Impossibilidade da incidência de contribuição previdenciária sobre o terço constitucional de férias. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que somente as parcelas que podem ser incorporadas à remuneração do servidor para fins de aposentadoria podem sofrer a incidência da contribuição previdenciária.” (AI 710.361-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 7-4-09, 1ª Turma, DJE de 8-5-09).

Sendo fato que, conforme o Supremo Tribunal Federal, não pode haver contribuição sem benefício, a remuneração, que representou a base de cálculo da contribuição previdenciária para o futuro benefício, deve ser agora base também para os proventos ou pensão.”

Quanto à celeuma envolvendo as parcelas que integram a remuneração de contribuição do servidor, novamente rendo louvores ao declinado Procurador, que assim assentou:

“Observe-se, modernamente, não ser absoluta a vedação de inclusão das parcelas mencionadas, pois o próprio dispositivo autoriza a inclusão “quando tais parcelas integrarem a remuneração de contribuição”. Na mesma linha, a Lei 10.887/04 também prevê que tais parcelas, se integrarem a base contributiva ou “remuneração de contribuição”, por opção do servidor, refletirão efeito no cálculo do benefício.

(...)

No caso do Estado da Paraíba, no sistema gerido pela Paraíba Previdência - PBprev, a exemplo de outros sistemas previdenciários municipais, ainda não foi dado ao servidor o direito de optar expressamente, recaindo a contribuição, em regra, sobre toda a remuneração.

(...)

Ao não se conceder o direito de optar expressamente, incorre-se em duplo ônus: ao servidor, na qualidade de contribuinte sobre parcelas que poderiam não compor a base de cálculo; e à fonte pagadora, por conta de encargos evitáveis à folha de pessoal. O sistema previdenciário, no entanto, embora venha a arcar com benefícios onerados, teve a parcela contributiva correspondente àquelas duas fontes.”

(...)

“Relativamente à limitação do valor do benefício, prevista no § 2º, do art. 40, da Constituição Federal, de observância determinada no § 2º, do art. 4º, da Lei 10.887/04 – aqui reproduzido -, não pode servir de barreira para o reflexo da inclusão na base de contribuição de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho, do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança autorizada em lei, pois o dispositivo afirma que os proventos de aposentadoria e as pensões não poderão exceder a “remuneração do servidor” e não a do cargo. O próprio § 3º, do mesmo dispositivo, determina considerar, no cálculo do benefício, as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência.

(...)

No cenário da Pública Administração remuneração do servidor se distingue do termo remuneração do cargo. Esta, correspondente ao valor inicial e atribuído a quem se investe



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 10233/09

no cargo a qualquer tempo. Aquela, inerente à remuneração do cargo e acréscimos em decorrência de peculiaridades, a exemplo de parcelas remuneratórias percebidas em decorrência de local de trabalho, do exercício de cargo em comissão ou de função de confiança, acumulados durante a vida funcional, todos integráveis à remuneração de contribuição conforme a Lei 10.887/04.

É justamente essa a possibilidade prevista na legislação infraconstitucional, em harmonia com o preceito constitucional – a de integração de parcelas da “remuneração do servidor” à remuneração do cargo, formando a remuneração de contribuição, para gerar efeito no benefício futuro.

(...)

..., não se deve confundir incorporação de vantagens à remuneração do servidor, alhures possibilitada pelo simples transcurso do tempo e sem qualquer avaliação entre custo e benefício, com inclusão de parcelas na base de contribuição para cálculo do benefício pela média aritmética. Nesse último sistema, quanto menos tempo uma parcela compuser a remuneração de contribuição menor proporção dela será transferida para o benefício, preservando-se o equilíbrio atuarial.

Assim, toda a legislação regulamentar, permissiva ou proibitiva, de incorporação de parcelas à remuneração de servidor, não se aplica na modernidade, tendo eficácia, pelos critérios da hierarquia, cronologia e especificidade, aptos para solucionar conflitos de normas no tempo e no espaço, o sistema de cálculo pela média aritmética simples das maiores remunerações utilizadas como base para as contribuições, nos termos da Lei 10.887/04.

(...)

Com efeito, conforme fichas financeiras às fls. 21/29 e 36/37, a contribuição previdenciária incide sobre todas as parcelas remuneratórias, inclusive em relação à parcela mencionada, devendo, assim, a base de contribuição repercutir no benefício respectivo, sem prejuízo de o Estado adequar a base de contribuição para benefícios futuros, nos termos da lei.”

Destarte, pelos motivos muito bem pontuados, voto, em perfeita simbiose com o Órgão Ministerial, no sentido de conceder o registro da aposentadoria do Sr. Antônio Paulino de Oliveira, nos termos calculados pela PBPREV.