



Processo TC nº 05.700/20

RELATÓRIO

O presente processo examina o ato do Presidente da **Paraíba Previdência - PBPREV, Sr. José Antônio Coelho Cavalcanti**, concedendo Aposentadoria Voluntária, com Proventos Integrais, à servidora **Luciene Vasconcelos**, Assistente de Administração, Matrícula nº 124.817-1, lotada na Secretaria de Estado de Governo, que contava, à época do ato, com 36 anos, 03 meses e 22 dias e idade de 62 anos.

Após exame da documentação pertinente, a Unidade Técnica emitiu o Relatório Inicial, às fls. 66/71, constatando algumas falhas. Houve citação do Responsável, Sr. José Antônio Coelho Cavalcanti, Presidente da PBPREV, que apresentou defesas acostadas aos autos, conforme Documento TC nº 50630/21 (fls. 78/89) e Documento TC nº 81582/22 (fls. 105/8). Ao analisar a documentação acostada, a Unidade Técnica emitiu o Relatório de Análise de Defesa fls. 115/117, com as seguintes considerações:

Em relação ao cálculo do benefício, O Gestor da PBPREV afirmou que, com a chegada da Emenda Constitucional nº 41/2003, a integralidade deixou de ser a regra geral, passando apenas a regular alguns casos enquadráveis em regras de transição. A partir de então, a base de cálculo dos proventos passou a ser a média contributiva do servidor, ou seja, tudo aquilo que foi objeto de incidência da contribuição previdenciária (desde que se trate de parcela tributável, nos termos da legislação respectiva).

A Auditoria, em sua manifestação, manteve seu posicionamento no sentido de que, ainda que no cálculo da média das remunerações constem todas as parcelas sobre as quais incidiu contribuição ao RPPS, quando do confronto entre esta média e o valor da última remuneração do cargo, com vistas à definição do valor do benefício, deve ser observado o disposto no artigo 40, § 2º, da Constituição Federal de 1988 (con redação dada pela EC 20/1998), sendo a remuneração do cargo efetivo composta de vencimento mais as parcelas inerentes ao cargo ocupado pelo servidor.

Desse modo, sugeriu a baixa de Resolução, determinando que a PBPREV retifique os cálculos proventuais, observando o disposto no citado artigo 40, § 2º da CF/1988 (com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/1998).

Ao se pronunciar sobre o feito, o Ministério Público Especial, através da Douta Procuradora **Elvira Samara Pereira de Oliveira**, emitiu o Parecer nº 497/2023, anexado às fls. 120/128 dos autos, considerando o seguinte:

No presente caso, a Srª Luciene Vasconcelos teve concedida aposentadoria voluntária por tempo de contribuição, decorrente do cargo de Assistente de Administração, lotada na Secretaria de Estado de Governo.

Como dito acima, após a análise dos autos, a Auditoria apontou inconformidade referente à aplicação de regra menos benéfica à aposentadoria concedida (art. 40, inciso III, alínea "a", da CF/88, c/c art. 1º da Lei 10.887/04), quando deveria ter aplicado a regra constante no art. 3º, inciso I ao III da EC nº 47/2005. Ademais, a Auditoria fez restrições quanto ao cálculo dos proventos, posto entender que o órgão previdenciário não observou a limitação estabelecida no art. 40, § 2º, aduzindo, sob esse aspecto, que o valor dos proventos excedeu o da última remuneração do cargo efetivo.

Em sede de defesa, o Sr. José Antônio Coelho Cavalcanti apresentou algumas decisões deste Tribunal de Contas, em que destaca o entendimento de que algumas parcelas temporárias, por terem composto a remuneração de contribuição, podem refletir nos benefícios. Ademais, acrescentou o argumento de que o regime previdenciário é contributivo/retributivo, devendo os proventos de inatividade espelhar aquilo que foi vertido compulsoriamente pelo beneficiário, bem assim que a servidora fez opção pela concessão da sua aposentadoria nos termos concedidos. Enfim, requer que se considere legal o ato de aposentadoria em causa, mantendo-se, portanto, como originariamente deferido, e, por corolário, desnecessária a sua modificação.



Processo TC nº 05.700/20

Inicialmente, é importante destacar, sobretudo à vista da celeuma que por vezes tem-se instalado em relação a alguns processos de aposentadoria em tramitação nesta Corte, a necessidade de se diferenciar o cálculo dos proventos de aposentadoria de servidor público efetivado com base na média das remunerações utilizada como base para as contribuições do servidor, conforme previsto na Emenda Constitucional nº 41/03, do cálculo da remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria, a qual servirá de limite para o valor dos proventos.

A Emenda Constitucional nº 41/03, ao dar nova redação ao art. 40, § 3º da Constituição Federal, assim dispôs em seu art. 1º:

Art. 1º. A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

§ 3º Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base de contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.

§ 17. Todos os valores de remuneração considerados para o cálculo do benefício previsto no § 3º serão devidamente atualizados, na forma da lei.” (grifos nossos)

A propósito, a lei disciplinadora do cálculo dos proventos de aposentadoria do servidor público nos moldes estabelecidos pela Emenda Constitucional acima referida é a Lei 10.887/2004, que assim dispõe em seu art. 1º §§ 1º, 2º e 5º e art. 4º, §§ 1º e 2º de mais interesse ao caso em apreço:

Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

§ 1º As remunerações consideradas no cálculo do valor inicial dos proventos terão os seus valores atualizados mês a mês de acordo com a variação integral do índice fixado para a atualização dos salários-de-contribuição considerados no cálculo dos benefícios do regime geral de previdência social.

§ 2º A base de cálculo dos proventos será a remuneração do servidor no cargo efetivo nas competências a partir de julho de 1994 em que não tenha havido contribuição para regime próprio.

§ 5º Os proventos, calculados de acordo com o *caput* deste artigo, por ocasião de sua concessão, não poderão ser inferiores ao valor do salário-mínimo nem exceder a remuneração do respectivo servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

Art. 4º A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de 11% (onze por cento), incidentes sobre a totalidade da base de contribuição.



Processo TC nº 05.700/20

§ 1º Entende-se como base de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, excluídas:

I - as diárias para viagens;

II - a ajuda de custo em razão de mudança de sede;

III - a indenização de transporte;

IV - o salário-família;

V - o auxílio-alimentação;

VI - o auxílio-creche;

VII - as parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho;

VIII - a parcela percebida em decorrência do exercício de cargo em comissão ou de função comissionada ou gratificada; e

IX - o abono de permanência de que tratam o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

X - o adicional de férias;

XI - o adicional noturno;

XII - o adicional por serviço extraordinário;

XIII - a parcela paga a título de assistência à saúde suplementar;

XIV - a parcela paga a título de assistência pré-escolar;

XV - a parcela paga a servidor público indicado para integrar conselho ou órgão deliberativo, na condição de representante do governo, de órgão ou de entidade da administração pública do qual é servidor;

[...]

§ 2º O servidor ocupante de cargo efetivo poderá optar pela 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, para efeito de cálculo do benefício a ser concedido com fundamento no art. 40 da Constituição Federal e art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, respeitada, em qualquer hipótese, a Limitação estabelecida no § 2º do art. 40 da Constituição Federal. (grifos nossos)

Destarte, considerando as aposentadorias concedidas com fulcro nas normas constitucionais advindas da Emenda Constitucional nº 41/2003, observa-se que o valor dos proventos do servidor corresponderá, a princípio, ao montante decorrente da média aritmética simples das maiores remunerações utilizadas como base para as suas contribuições, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, ou seja, tomar-se-á apenas 80% (oitenta por cento) das maiores remunerações de contribuição atualizadas do período legal.

Por sua vez, como se pode inferir do art. 4º, § 1º da Lei 10.887/04 acima transcrito, a remuneração base de contribuição, em regra, é constituída do vencimento do cargo efetivo acrescido de todas as demais vantagens percebidas pelo servidor, à exceção apenas daquelas mencionadas nos incisos do referido preceito legal.

Logo, é de se ver, por outro lado, que à exceção das parcelas constantes no mencionado dispositivo, todas as demais vantagens que o servidor perceber em folha de pagamento devem integrar a remuneração de contribuição.



Processo TC nº 05.700/20

Nesse contexto, é de se destacar que o nosso sistema previdenciário festeja, no âmbito 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.

Dessa forma, a incidência da contribuição previdenciária sobre a remuneração pressupõe que estas vantagens integrarão os proventos de aposentadoria ou a pensão. Exsurge indevido, portanto, 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 previdenciário em parcelas não reflexivas no benefício. Nessa linha já decidiu o Supremo Tribunal Federal.

Assim, considerando o entendimento do Supremo Tribunal Federal, não pode haver contribuição sem benefício e vice-versa, logo, 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. Sobre o tema relacionado ao efeito da base de contribuição no benefício, o inciso X, do art. 1º, da Lei 9.717/98, alterado pela Lei 10.887/04, ainda estabelece assim:

Art. 1º ...

(...)

X - vedação de inclusão nos benefícios, para efeito de percepção destes, de parcelas remuneratórias pagas em decorrência de local de trabalho, de função de confiança ou de cargo em comissão, exceto quando tais parcelas integrarem a remuneração de contribuição do servidor que se aposentar com fundamento no art. 40 da Constituição Federal, respeitado, em qualquer hipótese, o limite previsto no § 2º do citado artigo;

Observe-se não ser absoluta sequer a vedação de inclusão das parcelas mencionadas, pois o próprio dispositivo autoriza a inclusão “quando tais parcelas integrarem a remuneração de contribuição”.

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 não pode servir de barreira para o reflexo da inclusão na base de contribuição de vantagens remuneratórias, 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 artigo 40 da CF/1988 determina que se considere, no cálculo do benefício, as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência.

A propósito, é preciso esclarecer que não se pode confundir “remuneração do servidor” com “remuneração do cargo”. Esta se relaciona ao valor inicial e é atribuída a quem se investe no cargo a qualquer tempo. Aquela, é inerente à remuneração do cargo e acréscimos em decorrência de peculiaridades, a exemplo de parcelas remuneratórias acumuladas durante a vida funcional, todas integráveis à remuneração de contribuição, portanto, consideradas para fins de incidência da contribuição previdenciária. 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.

No caso sub exame, a Auditoria entende que a autoridade concedente do benefício aplicou, equivocadamente, a regra prevista no art. 40, inciso III, alínea “a”, da CF/88, c/c art. 1º da Lei 10.887/04, pois, ao seu ver, deveria ter aplicado a regra constante no art. 3º, incisos I, II e III da EC nº 47/2005, por ser a norma mais benéfica.



Processo TC nº 05.700/20

Ademais, a Unidade Técnica ressalta que parcelas temporárias, a exemplo da gratificação por atividade especial, embora sejam consideradas no cálculo da média em decorrência da incidência de contribuição, não podem integrar a última remuneração do servidor no cargo efetivo (limite).

Por fim, quanto ao cálculo proventual, a Auditoria destaca que o gestor não observou a limitação prevista no art. 40, §2º da CF/88, o qual estabelece que nenhum provento de aposentadoria poderá exceder a remuneração do cargo efetivo em que se deu a aposentadoria.

Aqui, é de se destacar, em acréscimo a todas as considerações já formuladas, que, com o advento da EC 41/03, a integralidade deixou de ser a regra geral, passando apenas a regular alguns casos enquadráveis em regras de transição. A partir de então, a base de cálculo dos proventos passou a ser a média contributiva do servidor, ou seja, tudo aquilo que foi objeto de incidência da contribuição previdenciária (desde que se trate de parcela tributável, nos termos da legislação respectiva).

Portanto, não há que se falar em exclusão ou não integração de parcelas, a exemplo das correspondentes a adicional por tempo de serviço da base de cálculo da média, ou seja, da remuneração de contribuição. Ressalte-se que, no caso de aposentadoria com cálculos dos proventos efetivado com base na média contributiva do servidor, como o ora em apreço, quando da feitura do cálculo da remuneração do servidor no seu cargo efetivo, que serve de limite ao valor dos proventos, é adequado que se proceda a uma interpretação diferenciada do já mencionado artigo 40, § 2º, da Lei Maior, considerando-se como teto a remuneração do servidor no momento da aposentação, de modo que sejam abarcadas todas as parcelas de cunho efetivamente remuneratório associada ao cargo e que foram objeto de incidência da contribuição previdenciária.

Observe-se que isso não tem potencial de causar desequilíbrio ao sistema previdenciário, posto que há uma equivalência entre benefício e fonte de custeio, não se estando a tratar aqui de incorporação de vantagem, nos moldes anteriormente previstos em determinados Estatutos de Servidores Públicos.

A esse respeito, tem-se que a PBPREV considerou na remuneração correspondente ao teto da aposentadoria valores relativos a vantagens pecuniárias recebidas pela Servidora, sobre as quais incidiu contribuição previdenciária, ex vi de fichas financeiras constantes dos autos, devendo, assim, repercutir no benefício respectivo, de modo que, à luz das considerações posta, não se vislumbra, com isso, irregularidade na concessão originária. Cumpre salientar que a própria beneficiária optou em se aposentar pela regra de aposentadoria contida no art. 40, inciso III, alínea "a", da CF/88, c/c art. 1º da Lei 10.887/2004 (fl. 46), razão pela qual, em respeito às autonomias de escolha, sobretudo no que tange ao direito social da aposentadoria, não se vê ser o caso de a fundamentação utilizada passe a ter seu regimento dado pelo art. 3º, incisos I, II e III da EC nº 47/2005.

Ante o exposto, com as vênias de estilo ao entendimento da ilustre Auditoria, opinou a Representante Ministerial pela LEGALIDADE do Ato da Aposentadoria em apreço e da CONCESSÃO do competente REGISTRO.

É o relatório.

Antônio Gomes Vieira Filho
Conselheiro - Relator



Processo TC nº 05.700/20

VOTO

Considerando as conclusões a que chegou a Equipe Técnica, bem como o Ministério Público Especial no parecer oferecido, voto para que os Srs. Conselheiros membros da 1ª CÂMARA do Egrégio **Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**:

- I) **Considerem Legal e Concedam Registro** ao ato de Aposentadoria Voluntária, com Proventos Integrais [**Portaria A nº 0304**], haja vista ter sido expedido por autoridade competente (Presidente da **PBPREV**, *Sr José Antônio Coêlho Cavalcanti*), em favor de servidora legalmente habilitada ao benefício, **Srª Luciene Vasconcelos**, Matrícula nº 124.817-1, Assistente de Administração, lotada na Secretaria de Estado de Governo, estando corretos os seus fundamentos (art.40, § 1º, inciso III, alínea “a” da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003 c/c o Art. 1º da Lei Federal nº 10.887/2004), o tempo de contribuição líquido (36 anos, 03 meses e 22 dias) e os cálculos dos proventos feitos pela Entidade Previdenciária Estadual;
- II) **Determinem** o arquivamento dos presentes autos.

É o voto!

Antônio Gomes Vieira Filho
Conselheiro - Relator



1ª CÂMARA

Processo TC nº 05.700/20

Objeto: Atos de Pessoal

Beneficiário: Luciene Vasconcelos

Órgão: **Paraíba Previdência - PBPREV**

Gestor Responsável: José Antônio Coêlho Cavalcanti

Patrono/Procurador: Roberto Alves de Melo Filho - OAB/PB nº 22.065

CONTROLE DA LEGALIDADE DOS ATOS DE PESSOAL. APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA, com Proventos Integrais. ATENDIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS APLICÁVEIS À ESPÉCIE - *Preenchidos os requisitos constitucionais e legais para aprovação do ato de inativação, cabe ao Sinédrio de Contas conceder registro e determinar o arquivamento dos autos.*

ACÓRDÃO AC1 - TC nº 1.702 /2023

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC nº 05.700/20**, acordam os integrantes da **1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, à unanimidade, em sessão realizada nesta data, em conformidade com o Relatório e o Voto do Relator, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

- 1) Considerar Legal e Conceder Registro** ao ato de Aposentadoria Voluntária, com Proventos Integrais [**Portaria A nº 0304**], haja vista ter sido expedido por autoridade competente (Presidente da **PBPREV**, *Sr José Antônio Coêlho Cavalcanti*), em favor de servidora legalmente habilitada ao benefício, **Srª Luciene Vasconcelos**, Matrícula nº 124.817-1, Assistente de Administração, lotada na Secretaria de Estado de Governo, estando corretos os seus fundamentos (art.40, § 1º, inciso III, alínea “a” da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003 c/c o Art. 1º da Lei Federal nº 10.887/2004), o tempo de contribuição líquido (36 anos, 03 meses e 22 dias) e os cálculos dos proventos feitos pela Entidade Previdenciária Estadual;
- 2) Determinar** o arquivamento dos presentes autos.

Presente ao Julgamento Representante do Ministério Público.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

TC- Sala das Sessões da 1ª Câmara, João Pessoa, 27 de julho de 2023.

Assinado 28 de Julho de 2023 às 11:44



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE

Assinado 28 de Julho de 2023 às 10:56



Cons. Antonio Gomes Vieira Filho
RELATOR

Assinado 31 de Julho de 2023 às 08:20



Marcílio Toscano Franca Filho
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO