TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08726/12

Origem: Paraíba Previdência - PBprev
Natureza: Revisão de Aposentadoria / Recursos de Reconsideração
Aposentado: Yanko Cyrillo
Responsável: Hélio Carneiro Fernandes – Presidente da PBprev
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. REVISÃO DE APOSENTADORIA. VERIFICAÇÃO DE CUMPRIMENTO DE DECISÃO. Preliminar de incompetência do Tribunal de Contas por tratar-se de melhoria posterior sem alteração do fundamento do ato. Rejeição. Não há melhoria nem hipótese de novo registro. Mérito pautado na adequação do cálculo. Inocorrência. Revisão pautada em suspensão liminar de dispositivo constitucional local, que atacou apenas o aspecto formal tangente ao processo legislativo. Efeitos da decisão liminar em ADIN, se desde a sua edição ou a partir de sua publicação: matéria ultrapassada com o advento da concessão de registro ao ato de aposentadoria ao acatar os cálculos proventuais elaborados pelo órgão de origem. Lei Complementar da Paraíba específica a embasar o direito solapado, cujos conteúdo e forma não foram questionados enquanto vigente. Conhecimento e não provimento do recurso.

ACÓRDÃO AC2-TC 01745/13

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos, nesta sentada, do recurso de reconsideração impetrado pelo Sr. HÉLIO CARNEIRO FERNANDES, Gestor da PBPREV – PARAÍBA PREVIDÊNCIA.

O presente processo cuida da análise de revisão de aposentadoria cumulada com verificação de cumprimento de decisão, relativamente ao ato de aposentadoria do Sr. YANKO CYRILLO, no cargo de Procurador, símbolo PL-SEJ-301, lotado na Procuradoria Geral da Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba, matrícula 200.071-7.

O processo foi deflagrado a partir de requerimento do aposentado (fls. 03/06), no qual, após historiar os fatos e apresentar substratos jurídicos, assinalou ter sido o valor do seu

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08726/12

benefício reduzido ao arrepio da decisão deste Tribunal, no ponto relacionado ao adicional por tempo de serviço à razão de 77% para 35% sobre parte de sua retribuição.

O benefício previdenciário, conforme ato à fl. 09, foi concedido com fundamento no art. 34, inciso III, alínea 'a', 69 e seus parágrafos, e 136, incisos V e VII, da Constituição do Estado da Paraíba, combinado com o art. 224, inciso III, alínea 'a', da Lei Complementar 39/85 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado da Paraíba), combinado ainda, com os arts. 39, inciso II, 40, 45, incisos IX e X, §§ 3º e 5º, da Lei Complementar 42/86, assegurando-lhe todos os direitos e vantagens decorrentes dos arts. 154, 161 e 162, parágrafo único, 163, 164 e 165, 229, inciso I, alínea 'a', 231 e 232, da Lei Complementar 39/85, e com o art. 18, da Lei 4.326/81.

Em análise inicial, a Auditoria verificou, em seu relatório às folhas 194/197, que o Acórdão AC2 – TC 1017/03, fl. 170, foi proferido no sentido de ***"conceder o competente registro ao ato da lavra do Exmo. Sr. Presidente da Assembléia Legislativa, que se contém nestes autos, mantidos os proventos calculados pelo órgão de origem"***.

Constatou também que a Lei 9.119, de 13 de maio de 2010 estabeleceu ser o cargo de Procurador remunerado exclusivamente por subsídio, fixado em parcela única, vedado qualquer acréscimo de gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. No entanto, tendo em vista direitos adquiridos pelo exercício do referido cargo, os acréscimos foram incorporados ao subsídio, sendo pagos como PARCELA A COMPENSAR, como forma de complementar o total recebido antes da vigência da Lei 9.119/2010, em respeito à garantia da irredutibilidade da remuneração, no caso, dos proventos da aposentadoria.

No entanto, para melhor concluir sua análise técnica vindicou a coleta de informações junto à autoridade competente a partir das seguintes indagações:

a) Estava sendo paga a parcela adicional por tempo de serviço ao beneficiário antes da Lei 9.119/2010?

b) A parcela estava sendo paga à razão de 77% sobre a retribuição do beneficiário, conforme determinado no Acórdão - AC2- TC – 1017/03 (fl. 170)?

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08726/12

c) O que constituiu a retribuição (base de incidência do adicional por tempo de serviço), gerando os valores contidos no contracheque de fl. 174?

Seguidamente, em sessão realizada no dia 28 de agosto de 2012, os membros da 2ª Câmara deste Tribunal decidiram, por meio, da Resolução RC2 - TC 00330/12, em:

***ASSINAR PRAZO de 30 (trinta) dias** ao Sr. HÉLIO CARNEIRO FERNANADES – Presidente da PBprev, e à Sra. LIVÂNIA MARIA DA SILVA FARIAS, Secretária de Estado da Administração/PB, para que apresentem as informações e documentos indicados pela d. Auditoria sobre: **a)** se estava sendo paga a parcela adicional por tempo de serviço ao beneficiário antes da Lei 9.119/2010; **b)** se a parcela estava sendo paga à razão de 77% sobre a retribuição do beneficiário, conforme determinado no Acórdão AC2- TC – 1017/03 (fl. 170); e **c)** o que constituiu a retribuição (base de incidência do adicional por tempo de serviço), gerando os valores contidos no contracheque de fl. 174. Apresentem, ainda, no mesmo prazo, as fichas financeiras de 2010 a 2012 do benefício pago ao Sr. YANKO CYRILLO.*

Notificados da decisão, os interessados apresentaram os esclarecimentos e a documentação constante às fls. 206/225, alegando em síntese que: o aposentado percebia regularmente a parcela adicional de permanência antes da edição da Lei 9.119/2010; o seu valor, todavia, não vinha sendo pago à razão de 77%, uma vez que, por maioria, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar a ADI 216-3, deferiu a medida liminar e suspendeu até o julgamento final da ação, a vigência do inciso XVIII do art. 33, bem assim do § 2º do art. 34, ambos da Constituição do Estado da Paraíba. Informaram, ainda, que os adicionais foram fixados em 35% sobre os proventos de pessoal civil e representação.

Em novo relatório, de fls. 228/230, o Órgão de Instrução concluiu ter havido o cumprimento da Resolução RC2 - TC 00330/12 e não ser possível o cumprimento do Acórdão AC2 - TC 1017/03, haja vista que a concessão dos proventos na forma estabelecida no ato aposentatório e seus cálculos elaborados pelo Órgão de origem não eram garantidos por nenhuma ordem constitucional. Destacou que a citada ADI 216-3 teve o julgamento do mérito prejudicado em decorrência da revogação posterior do dispositivo impugnado.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08726/12

Seguidamente, a d. Auditoria, em relatório complementar de fls. 232/233, elaborou quadro comparativo dos valores dos proventos na forma atualmente paga e em valores postulados pelo beneficiário. Os quadros a seguir contemplam os valores antes e após a implantação da parcela subsídio:

Valor Pago (antes da implantação do subsídio)	**Valor Requerido (antes da implantação do subsídio)**
Antecipação de Aumento: R$97,66	Antecipação de Aumento: R$97,66
Provento Pessoal Civil: R$1.484,98	Provento Pessoal Civil: R$1.484,98
V. Incorp. Vant Pessoal Art. 154: R$0,07	V. Incorp. Vant Pessoal Art. 154: R$0,07
V. Incorp. Vant Pessoal Civil: R$286,80	V. Incorp. Vant Pessoal Civil: R$286,80
V. Incorp. Adicionais: R$1.457,23	V. Incorp. Adicionais: R$3.430,30
V. Incorp. Representação: R$2.969,96	V. Incorp. Representação: R$2.969,96
V. Incorp. Art. 154 LC - 39/85 45/88: R$8.235,00	V. Incorp. Art. 154 LC - 39/85 45/88: R$8.235,00
V. Incorp. Abono de Permanência: R$573,61	V. Incorp. Abono de Permanência: R$573,61
Grat. Incent. Apoio Ativ. Juridic.: R$1.313,64	Grat. Incent. Apoio Ativ. Juridic.: R$1.313,64
Grat. Suplementar: R$3,75	Grat. Suplementar: R$3,75
Vantagem Art. 231 LC 39/85: R$946,47	Vantagem Art. 231 LC 39/85: R$946,47
Total: R$17.369,17	**Total: R$19.342,24**

Valor Pago (após a implantação do subsídio)	**Valor Requerido (após a implantação do subsídio)**
Subsídio: R$15.840,00	Subsídio:R$15.840,00
Parcela a Compensar: R$1.529,17	Parcela a Compensar: R$3.502,24
Gratificação Suplementar: R$3,75	Gratificação Suplementar: R$3,75
Total: R$17.372,92	**Total: R$19.345,99**

Na sessão do dia 23 de abril de 2013, a 2ª Câmara deste Tribunal decidiu, por meio do Acórdão AC2 – TC 00771/13: ***1) DECLARAR*** *cumprida a Resolução RC2 – TC 00330/12, que*

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08726/12

assinou prazo ao Presidente da PBprev e à Secretária de Estado da Administração para apresentação de documentos e justificativas; ***2) JULGAR IRREGULAR*** *a revisão de aposentadoria do Sr. YANKO CYRILLO, no cargo de Procurador, símbolo PL-SEJ-301, lotado na Procuradoria Geral da Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba, matrícula 200.071-7; e* ***3) ASSINAR PRAZO de 30 (trinta) dias*** *à PBprev – Paraíba Previdência, na pessoa de seu Presidente, Sr. HÉLIO CARNEIRO FERNANDES, para restabelecer a legalidade do referido ato de aposentadoria, calculando o valor dos proventos, na proporção dos valores originalmente calculados, conforme registro concedido pelo Acórdão AC2 – TC 1017/03, com os reflexos subsequentes, conforme fls. 232/233 (Relatório Complementar da Auditoria).*

Inconformada, a PBprev interpôs, tempestivamente, o presente recurso de reconsideração, acostando os documentos de fls. 259/273. Em preliminar, o recorrente alega, em suma, carecer de competência esta Corte para análise do objeto pleiteado, em vista da Constituição Federal de 1988 lhe atribuiu competência apenas para apreciar melhorias posteriores à da concessão que alterem a fundamentação legal do ato concessório, não sendo de competência dos Tribunais de Contas melhorias posteriores que não alterem a fundamentação legal do ato.

No mérito, o recorrente argumentou que as gratificações e os adicionais remuneratórios do aposentado foram mantidos em seus valores absolutos, considerando-se aqueles inerentes à época do advento das leis complementares em que se embasaram, não havendo redução de proventos ou mesma elisão de parcelas estipendiárias. Acrescentou que os valores percebidos pelo inativo, à época da entrada em vigor da lei que estabeleceu o subsídio como forma de remuneração dos ocupantes do cargo de Procurador da ALPB, respeitavam a dicção do art. 10 da Lei Estadual 8.072/2006, que regulava a remuneração as Assembléia Legislativa do Estado, sendo esta composta de vencimento básico, acrescido de representação correspondente a dois inteiros, anuênios a razão de 1% por ano de serviço público e demais vantagens pecuniárias estabelecidas em lei, ou seja, seus adicionais foram fixados em 35% sobre as parcelas de proventos e representação.

Ao final solicita a reconsideração da decisão desta Câmara no tocante a alteração dos cálculos proventuais.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08726/12

Ao analisar o recurso, a Auditoria, em relatório de fls. 277/283, reafirmou o posicionamento já adotado nos autos, em harmonia com o parecer de fls. 235/239 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas/PB, no sentido de que não era possível o cumprimento do Acórdão AC2 - TC 1017/2003 (fls. 170/171), pelas razões acima expostas, estando corretos os cálculos proventuais na forma paga na atualidade, sugerindo o acatamento do recurso interposto pela Autarquia Previdenciária, a fim de reconsiderar a decisão posta no Acórdão AC2 - TC 00771/13 (fls. 240/256).

Instado a se pronunciar, o Ministério Público, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, opinou pelo conhecimento do presente recurso, por atender aos pressupostos de admissibilidade, e, no mérito pela procedência do pedido, ratificando em todos os seus termos o parecer ministerial 00403/13, inserto às folhas 235/239.

O processo foi agendado para a presente sessão com as intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, o recurso é adequado, tempestivo e advindo de pessoa legítima interessada, podendo, assim, abrir trânsito rumo ao julgamento de sua substância.

A preliminar suscitada pelo recorrente não prospera. A melhoria de proventos posterior à concessão de ato se submete sim ao crivo de exame por parte dos Tribunais de Contas, ficando isento, apenas, para fins de registro, conforme preceitua a Constituição Federal no artigo 71. De acordo com o art. 71, III, da Constituição Federal – CF, compete ao Tribunal de Contas, no âmbito de sua atribuição de controle externo:

> *Art. 71.*
>
> *(...)*
>
> *III - **apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal**, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de*

> *provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;*

Todavia, a despesa com pessoal não deixa de ser alvo de avaliação do controle externo, em uma eventual auditoria, por refletir ato que gera despesa pública. Não se pode confundir a fiscalização do ato e eventual reforma com o seu registro. Em todo caso, não se trata de melhoria e sim de diminuição dos proventos, ao arrepio do próprio cálculo original advindo da Pública Administração, chancelado com o registro do Tribunal de Contas.

Calha mais uma vez assinalar a natureza jurídica das decisões emanadas dos Tribunais de Contas, cuja jurisprudência reconhece sua força executiva e vinculante. Vejamos esclarecedora decisão lavrada pelo egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba:

"Tribunal de Contas – Decisões – Força executiva vinculante. Compete ao Tribunal de Contas, por força do imperativo constitucional, dizer sobre a legalidade dos atos de admissão de pessoal da administração pública, a qualquer título, aí incluindo-se a regularidade dos certames públicos, não sendo permitido a nenhum outro órgão insurgir-se contra tal decisão e efeitos dela oriundos, ressalvando-se a apreciação, pelo Poder Judiciário, de lesão ou ameaça a direito, por força do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição, encartada no art. 5º, XXXV, CF/88. (...)" (2ª C. Cível/TJ-PB, Ap. cível e R. de ofício n.º 98.004646-9, DJ/PB 04/04/99).

No mérito, o recorrente alega a adequação do cálculo atual dos proventos. Tal argumento não resiste a uma simples análise dos números, conforme quadros reproduzidos nesta decisão, captados das fls. 232/233.

É flagrande a diferença entre o valor do benefício registrado pelo Tribunal de Contas e aquele atualmente praticado. Reprise-se, sob o aspecto **formal ou adjetivo**, o recorrente, não poderia inovar, muito menos alterar o conteúdo das decisões originadas do Tribunal de Contas fora dos parâmetros processuais adequados, sob pena de subversão de toda a estrutura constitucional jurídica, a exemplo do princípio do devido processo legal.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08726/12

O fato é que a pública administração, sem remessa subsequente ao Tribunal – quem carreou o fato ao processo foi o aposentado - ou prova de concretude dos princípios do contraditório ou da ampla defesa, revisou o cálculo proventual da aposentadoria, sendo este o tema em debate a atrair a jurisdição desta Corte de Contas para, ao final, dizer de sua regularidade ou não, com os correspondentes efeitos, nos termos em que salientou o MD Ministério Público junto ao Tribunal (fls. 237/238):

"Importante destacar que o Supremo Tribunal Federal deu peculiar tratamento jurídico ao registro pelo Tribunal de Contas, conferindo-lhe, além do status de ato fiscalizatório, caráter integrativo do ato administrativo da aposentadoria. Com efeito, como ato administrativo complexo, somente se aperfeiçoa após a manifestação de todos os órgãos encarregadas da sua formação.

Com o advento do registro do ato concessório inicial efetivado pela Corte de Contas, aquele passou a configurar-se como ato jurídico perfeito, com presunção de legalidade. Todavia, nada impede que haja ulterior revisão de aposentadoria, a ser também examinada pelo Tribunal.

A concessão (e a revisão) de aposentadoria tem natureza administrativa, e tal decisão (administrativa), é susceptível de controle por ambas as partes cujas vontades confluem para o ato complexo: o órgão de origem e o próprio Tribunal de Contas.

Desse modo, sempre que se verificar uma ilegalidade em processos de aposentadoria, cabe à autoridade administrativa exercer a prerrogativa de autotutela.

Na jurisprudência também se encontram posicionamentos favoráveis à possibilidade de revisão de ofício de aposentadorias concedidas e registradas pelo Tribunal de Contas, conforme sinalizou o Excelso Pretório no RE-163301/AM, senão vejamos:

> Tribunal de Contas: registro da concessão inicial de aposentadoria (CF, art. 71, III): natureza administrativa da decisão, susceptível de revisão pelo próprio Tribunal – como subjacente à Súmula 6 -, garantido o contraditório e a ampla defesa.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08726/12

No sobredito aresto, o Excelentíssimo Sr. Ministro Sepúlveda Pertence deixou patenteado que as decisões das Cortes de Contas não fazem coisa julgada.

Ademais, a Súmula nº 6 do STF assim profere: "a revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele tribunal, ressalvada a competência revisora do judiciário". O entendimento subjacente ao enunciado sumular é de que, da mesma forma que a concessão inicial de aposentadoria é um ato complexo que necessita da chancela do Tribunal de Contas para produzir efeitos, a sua anulação, revogação ou alteração demanda um novo registro pelo Tribunal de Contas (à exceção das melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato aposentatório, art. 71, III, in fine da CF/88)."

No quadrante **material ou substantivo**, o debate, como alhures dissecado pela Auditoria, resume-se a qual índice deve ser aplicado para o cálculo do adicional de tempo de serviço sobre parcelas dos proventos (35%, com fulcro na Lei Estadual 8.072/06, ou 77%, com espeque na Lei Complementar 39/85), cujo deslinde envolve aspectos sobre a validade de normas.

A investigação da validade formal e material de lei consiste, em linhas gerais, na verificação do processo legislativo que lhe deu origem – se este seguiu o rito consignado em norma de hierarquia superior -, bem como se o seu conteúdo está adaptado à ordem constitucional vigente. O controle da constitucionalidade das leis fundamenta-se nos princípios da hierarquia das normas e da supremacia da Constituição, os quais, em gênero, requisitam de todas as situações jurídicas adequação, formal e material, com os preceitos da Lex Mater. Prospera no ordenamento jurídico pátrio o sistema de controle jurisdicional, nas modalidades difuso e concentrado, fundamentado na outorga da Constituição ao Poder Judiciário de declarar a inconstitucionalidade de lei e de outros atos do Poder Público.

O controle concentrado, aplicado à norma em tese, é exercido pelo Supremo Tribunal Federal, por via de ação, em face de lei ou ato normativo federal ou estadual destoantes da Constituição Federal; bem como pelos Tribunais de Justiça dos Estados, na ocorrência de leis ou atos normativos estaduais ou municipais que não guardem conformidade com a Carta Estadual.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08726/12

O controle difuso, instrumentalizado por via de exceção, permite discutir a validade da norma no caso concreto, em qualquer processo ou juízo. Neste caso, ao inverso do que ocorre no controle concentrado, o objeto da ação principal não é a questão constitucional, pois esta se afigura apenas incidental ou prejudicial na demanda.

Justamente, o exercício de parcela desde controle difuso foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal às Cortes de Contas, encontrando-se sedimentado na Súmula 347, vejamos:

Súmula 347 – O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

Como se vê, o pressuposto jurisprudencial que autoriza o Tribunal de Contas à apreciar a constitucionalidade de leis ou atos do Poder Público é o exercício pleno de suas atribuições, ou seja, que o mesmo esteja, a título de exemplo, julgando ou apreciando contas ou verificando a legalidade de atos de administração de pessoal. O cotejo da inconstitucionalidade, neste caso, é apenas incidental, acessório ao objeto principal, inerente ao controle difuso de constitucionalidade, até porque a declaração de inconstitucionalidade de lei em tese (controle concentrado) é privativa dos tribunais judiciais. Sobre o tema, assim discorre Roberto Rosas:

"(...) há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado".[1]

Com não menos autoridade, Themístocles Brandão Cavalcanti, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, assegura:

"Exerce o Tribunal de Contas o controle de constitucionalidade usando apenas da técnica da interpretação que conduz à valorização da lei maior. Neste ponto tem aplicado o princípio da supremacia da Constituição. Não pode, entretanto, anular o ato, nem anular a lei, mas apenas deixar de aplicá-la por inconstitucional.

[1] ROSAS, Roberto. *Direito Sumular*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 146.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08726/12

Ao poder Judiciário cabe a competência privativa de declarar a inconstitucionalidade, mas qualquer dos poderes responsáveis pela aplicação de uma lei, ou de um ato, pode deixar de aplicá-los quando exista um preceito constitucional que com eles conflite de maneira ostensiva, evidente. Privativo do Poder Judiciário é considerar inválido o ato ou a lei em face da Constituição".[2]

Mas, em regra, como toda lei é válida e constitucional, esta faculdade reconhecida ao Tribunal de Contas pela Corte Suprema, até mesmo como espécie de controle difuso de constitucionalidade, só pode ser exercitada em casos extremos, nos quais a eiva de inconstitucionalidade se apresente flagrante, sob pena de restar abalada toda a estrutura do ordenamento jurídico no que tange às competências para legislar, aplicar e controlar a constitucionalidade das leis.

Eis o magistério do professor Josaphat Marinho:

"Quando o particular ou a autoridade entendem que uma lei ou um fato ferem a Constituição, devem usar o remédio nela previsto, e não de opor arbitrariamente ao que é expressão do direito positivo. Se a Constituição aponta, como em nosso sistema, a ação própria para defesa da competência do Executivo e do direito do particular, no apelo ao procedimento instituído se traduz a conduta regular. (...).

A suspeita de invalidade ou de inconstitucionalidade não justifica o descumprimento da lei ou do ato normativo, quando se reconhece que só o Poder Judiciário declara formalmente a existência desse estigma. Admitir, portanto, recusa de obediência à lei ou a ato, sem ser provocado o Judiciário e antes de sua decisão importa em confundir poder de interpretar, para esclarecer competência, com poder de julgar a inconstitucionalidade, estranho ao Executivo...".[3]

E, em decisão proferida no recurso em Mandado de Segurança nº 14136/ES, pelo Supremo Tribunal Federal, colhe-se a seguinte passagem:

---

[2] CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *O Tribunal de Contas - Órgão Constitucional: Funções próprias e funções delegadas. In:* Revista de Direito Administrativo, nº 109, jul/set 1972, p. 8.

[3] MARINHO, Josaphat. *Leis Inconstitucionais e o Poder Executivo*. *Apud* MOTTA, Carlos Pinto Coelho e outros. *Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 130.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08726/12

"Inconstitucionalidade - Sem embargo de que, em princípio, compete ao Poder Judiciário a atribuição de declarar inconstitucional uma lei, a jurisprudência tem admitido que o Poder Executivo, também interessado no cumprimento da Constituição, goza da faculdade de não executá-la, submetendo-se aos riscos daí decorrentes, inclusive do 'impeachment'. Nesse caso, quem for prejudicado se socorrerá dos remédios judiciais ao seu alcance. ***Recusando cumprimento à lei havida como inconstitucional, o Governador se coloca na mesma posição do particular que se recusa, a seu risco, a desobedecer a lei, aguardando as ações e medidas de quem tiver interesse no cumprimento dela****".*[4]

Em resumo, as leis estaduais contrárias à Constituição Federal e à Carta do respectivo Estado estão sujeitas ao controle concentrado de constitucionalidade pela Suprema Corte Federal[5] e Tribunal de Justiça local[6], respectivamente. Acaso se vislumbre flagrante a inconstitucionalidade, pode o Tribunal de Contas afastar-lhe a aplicabilidade quando do exercício de suas atribuições.

No **enfoque formal**, o processo legislativo tem por objetivo a formação das espécies normativas previstas no ordenamento jurídico e, no caso específico das leis, compreende cinco fases bem definidas: **iniciativa**, discussão, votação, sanção/veto e promulgação. Ao depois de percorridas estas fases, com observância às regras estabelecidas, notadamente as de competência, quorum de votação, tramitação e adequação da forma, ter-se-á no mundo jurídico uma lei formalmente válida a depender, tão-só, de publicação para marcar o termo inicial de vigência condicionada ou não a *vacatio legis* – presumindo-se também a validade material. Doutra banda, havendo mácula em qualquer uma delas, a lei estará fadada ao insucesso, não sendo possível sequer uma etapa sanar a falha ocorrida n'outra. Eis o posicionamento do Supremo Tribunal:

"EMENTA: LEI DO MUNICÍPIO DE AURIFLAMA/SP Nº 751/84, REVOCATÓRIA DE ISENÇÃO FISCAL. ALEGADO VÍCIO FORMAL, PORQUANTO INOBSERVADA A

---

[4] STF. Segunda Turma. RMS 14136/ES Rel. Min. Antônio Vilas Boas. DJU 30/11/66.

[5] CF/88. **Art. 102.** Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: **I** - processar e julgar, originariamente: **a)** a ação direta de inconstitucionalidade de **lei** ou ato normativo federal ou **estadual** e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

[6] CF/88. **Art. 125.** Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição. **§ 2º** - Cabe aos Estados a instituição de representação de **inconstitucionalidade** de **leis** ou atos normativos **estaduais** ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08726/12

INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PREVISTA NO ART. 57, I, DA EC 01/69. Inconstitucionalidade formal frente à EC 01/69, que exigia, em seu art. 57, a iniciativa do Chefe do Poder Executivo, em se tratando de lei financeira. Exigência que, conforme a jurisprudência do STF, não é suprida por haver-se verificado a sanção da lei municipal. Precedentes. Recurso conhecido e provido para declarar inconstitucional a Lei Municipal 751/84, em face da EC 01/69".[7]

"EMENTA: REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS. APOSENTADORIA E VANTAGENS FINANCEIRAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO QUE PERSISTE, NÃO OBSTANTE A SANÇÃO DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI. PRECEDENTES. 1. Dispositivo legal oriundo de emenda parlamentar referente aos servidores públicos estaduais, sua aposentadoria e vantagens financeiras. Inconstitucionalidade formal em face do disposto no artigo 61, § 1º, II, "c", da Carta Federal. 2. É firme na jurisprudência do Tribunal que a sanção do projeto de lei não convalida o defeito de iniciativa. Precedentes. Procedência da ação. Inconstitucionalidade da Lei nº 1.786, de 09 de janeiro de 1991, do Estado do Rio de Janeiro".[8]

Já, a análise de **validade material** da norma jurídica pauta-se no exame da simetria entre o tratamento dado ao conteúdo nela inserto e aquele examinado em normativos de hierarquia superior.

No caso dos autos, esta 2º Câmara, quando concedeu registro ao ato de aposentadoria do requerente, o fez através do Acórdão AC2 – TC 1017/03, mantendo os proventos calculados pelo órgão de origem, em cuja composição o adicional por tempo de serviço restou apurado no índice de 77% (fls. 22 e 170).

O referenciado adicional teve previsão na Lei Complementar 39/85 (antigo Regime Jurídico dos Funcionários Públicos Civis do Estado da Paraíba – hoje vigora a LC 58/03), nos seguintes termos de seu art. 161, já previsto no texto original publicado em 29/12/1985:

[7] STF. Tribunal Pleno. RE 118585/SP. Rel. Min. Ilmar Galvão. DJU 18/06/1999, p. 22.
[8] STF. Tribunal Pleno. ADI 700/RJ. Rel. Min. Maurício Corrêa. DJU 24/08/2001, p. 41.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08726/12

Art. 161. O adicional por tempo de serviço será pago automaticamente, pelos sete quinquênios em que se desdobra, à razão de cinco por cento (5%) pelo primeiro; sete por cento (7%) pelo segundo; nove por cento (9%) pelo terceiro; onze por cento (11%) pelo quarto; treze por cento (13%) pelo quinto; quinze por cento (15%) pelo sexto; e dezessete por cento (17%) pelo sétimo, incidentes sobre a retribuição do beneficiário, não se admitindo a computação de qualquer deles na base-de-cálculo dos subsequentes.

Parágrafo Único. O funcionário investido em mandato legislativo federal ou estadual fará jus ao adicional de que trata este Artigo.

Esse dispositivo foi alçado ao patamar constitucional, conquanto reproduzido no inciso XVIII do art. 33, da Constituição da Paraíba, de 05/10/1989, compondo um dos direitos assegurados aos servidores civis do Estado. Vejamos:

Art. 33. São direitos dos servidores públicos civis:

XVIII - adicional por tempo de serviço pago, automaticamente, pelos sete quinquênios em que se desdobrar, à razão de cinco por cento pelo primeiro; sete por cento pelo segundo; nove por cento pelo terceiro; onze por cento pelo quarto; treze por cento pelo quinto; quinze por cento pelo sexto e dezessete por cento pelo sétimo, incidentes sobre a retribuição por remuneração do beneficiário, não se admitindo a computação de qualquer deles na base de cálculo dos subsequentes, sendo este direito extensivo ao funcionário investido em mandato legislativo estadual.

Como já decantado nos autos, sobredito preceito constitucional paraibano teve sua vigência suspensa pela via de Medida Liminar deferida pelo Supremo Tribunal Federal, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 216-3/PB. A decisão foi proferida em 23/05/1990 e publicada quase três anos depois em 07/05/1993. O tema, conforme decisão citada a seguir, somente foi enfrentado quanto a aspectos formais do processo legislativo. Ou seja, ao tratar de remuneração de servidor público, estaria a Constituição do Estado destoando da Carta da República sobre a competência do Chefe do Poder Executivo para deflagrar a correspondente produção normativa. Naquela assentada deliberou a Corte Suprema:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08726/12

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PROCESSO LEGISLATIVO - A QUESTÃO DA OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA, OU NÃO, DE SEUS PRINCÍPIOS, PELOS ESTADOS-MEMBROS - NOVA CONCEPÇÃO DE FEDERALISMO CONSAGRADA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 - PERFIL DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA - EXTENSÃO DO PODER CONSTITUINTE DOS ESTADOS-MEMBROS - RELEVO JURÍDICO DO TEMA - SUSPENSÃO LIMINAR DEFERIDA.

O perfil da Federação brasileira, redefinido pela Constituição de 1988, embora aclamado por atribuir maior grau de autonomia aos Estados-membros, é visto com reserva por alguns doutrinadores, que consideram persistir no Brasil um federalismo ainda afetado por excessiva centralização espacial do poder em torno da União Federal.

Se é certo que a nova Carta Política contempla um elenco menos abrangente de princípios constitucionais sensíveis, a denotar, com isso, a expansão de poderes jurídicos na esfera das coletividades autônomas locais, o mesmo não se pode afirmar quanto aos princípios federais extensíveis e aos princípios constitucionais estabelecidos, os quais, embora disseminados pelo texto constitucional, posto que não é tópica a sua localização, configuram acervo expressivo de limitações dessa autonomia local, cuja identificação - até mesmo pelos efeitos restritivos que deles decorrem - impõe-se realizar.

A questão da necessária observância, ou não, pelos Estados-membros, das normas e princípios inerentes ao processo legislativo, provoca a discussão sobre o alcance do poder jurídico da União Federal de impor, ou não, às demais pessoas estatais que integram a estrutura da Federação, o respeito incondicional a padrões heterônomos por ela própria instituídos como fatores de compulsória aplicação.

Esse tema, que se revela essencial à organização político-administrativa do Estado brasileiro, ainda não foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal. Da resolução dessa questão central, emergirá a definição do modelo de Federação a ser efetivamente observado nas práticas institucionais.

Enquanto não sobrevier esse pronunciamento, impõe-se, como medida de cautela, a suspensão liminar de preceitos inscritos em Constituições estaduais, que não hajam observado os padrões jurídicos federais, de extração constitucional, concernentes ao processo legislativo.

Aliás, a Constituição da Paraíba, por necessária simetria à Constituição Federal, nesse ponto não diverge:

CF/88.

Art. 61. ...

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

CE-PB/89.

Art. 63. ...

§ 1º - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

c) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

E o dispositivo da Constituição do Estado foi suspenso por motivos apenas formais, sem ter havido restrições ao seu conteúdo, não havendo, pois, como seus efeitos refletirem em outros normativos se não cogitado o mesmo vício.

Aliás, o art. 161, da LC 39/85 vigorou por dezoito anos, até ser revogado pelo novo Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Estado da Paraíba, veiculado pela LC 58/03, sem se ter notícia, nos autos, de qualquer declaração de inconstitucionalidade, formal ou material, pelos

Órgãos Judiciais competentes, ou mesmo de ter sido afastada sua aplicabilidade por tal atributo no âmbito deste Tribunal de Contas.

Sobre o exame do seu conteúdo, é necessário consignar não poder a interpretação se ater exclusivamente ao aspecto gramatical, que apesar de importante referencial teórico, se exercitada com um rigor absoluto, é um perigoso reducionismo técnico que muitas vezes corre o risco de distorcer o espírito da norma. Não resta dúvida que a redação legislativa, sobretudo com a democratização dos processos políticos, perdeu muito do rigor conceitual, necessário à clareza e à objetividade de um texto jurídico-científico. A esse respeito, o Prof. Uadi Lamêgo Bulos já se pronunciou com firmeza:

"Tanto a linguagem do constituinte como a linguagem do legislador infraconstitucional possuem o traço da naturalidade, ambas entremeadas, aqui e acolá, de termos técnicos. Isso ocorre por duas razões. A primeira, foi enfatizada por Paulo de Barros Carvalho, ao notar que 'os membros das Casas Legislativas, em países que se inclinam por um sistema democrático de governo, representam os vários segmentos da sociedade. Alguns são médicos, outros bancários, industriais, agricultores, engenheiros, advogados, dentistas, comerciantes, operários, o que confere um forte caráter de heterogeneidade, peculiar aos regimes que se queiram representativos. E podemos aduzir que tanto mais autêntica será a representatividade do Parlamento quanto maior a presença, na composição de seus quadros, dos inúmeros setores da comunidade social'. A segunda razão consiste em que as leis, no sentido mais lato do termo, não são redigidas de uma maneira clara, deliberadamente, pois, para serem aprovadas, devem satisfazer compromissos de forças antagônicas, interesses de variadíssima gama. Isto gera vaguidades, ambigüidades e imprecisões".[9]

Com tais argumentos é fácil concluir que nem sempre o termo contido num dispositivo normativo se apresenta com sua acepção técnico-jurídica. O importante é verificar qual

[9] BULOS, Uadi Lamêgo. *Teoria da Interpretação Constitucional*. In: Revista de Direito Administrativo. n. 205, jul./set. 1996, p. 23-64.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08726/12

o caminho interpretativo capaz de harmonizar o texto legal ao conjunto normativo a que deva se adequar.

No ponto, ultrapassando o aspecto gramatical e examinando a substância do dispositivo como um todo em seu contexto, o índice final de 77% de adicional por tempo de serviço não se mostra exorbitante, porquanto é aplicável sobre algumas parcelas da retribuição, as quais, no caso, representam 23,03% do total da remuneração do aposentado. A rigor, ao fim e ao cabo, o índice de 77% de adicional por tempo de serviço significa um incremento de 17,73% do valor dos proventos, não se vislumbrando desproporcionalidade no seu emprego.

Logo, se o art. 161, do antigo REJUR/PB, corporificado em lei complementar, possuía base hierárquica própria, receptiva de seu conteúdo, em simetria com norma da Carta da República, não há cogitar inexistência de fundamento constitucional para a sobrevida do dispositivo regulador da graduação do adicional por tempo de serviço, com espeque em medida liminar que não atacou a sua substância, mas apenas sua forma de inserção no mundo jurídico através de processo legislativo diverso.

Para se afastar a aplicação de tal norma, vigente ao tempo da aposentadoria, seria necessária a existência de declaração formal de sua inconstitucionalidade por um Órgão Judicial competente ou algum traço de ruptura dos princípios constitucionais inerentes à espécie identificado pelo Tribunal de Contas. Nenhum nem outro dos aspectos foram detectados no caso em análise, inexistindo, pois, motivos para se acolher alterações naquilo já decido por esta Câmara nos moldes do Acórdão AC2 - TC 1017/03.

Ante o exposto, voto para que esta egrégia Câmara decida **CONHECER** do recurso interposto e, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo incólume a decisão recorrida.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 08726/12

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 08726/12**, referentes ao recurso de reconsideração interposto em face do **Acórdão AC2 – TC 00771/13**, relativo à análise de revisão de aposentadoria cumulada com verificação de cumprimento de decisão, relativamente ao ato de aposentadoria do Sr. YANKO CYRILLO, no cargo de Procurador, símbolo PL-SEJ-301, lotado na Procuradoria Geral da Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba, matrícula 200.071-7, com declaração de impedimento do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em **CONHECER** do recurso interposto e, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo incólume a decisão recorrida.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.
TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.
Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.
João Pessoa, 13 de agosto de 2013.

Conselheiro Arnóbio Alves Viana
Presidente em exercício

Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Relator

Subprocuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira
Representante do Ministério Público junto ao TCE/PB