Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Cabedelo - IPSEMC. APOSENTADORIA por tempo de contribuição de servidor do sexo masculino. Legalidade do ato. Concessão de registro.

ACÓRDÃO APL TC 00065/2022

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo com vistas à apreciação da legalidade do ato concessório da aposentadoria por tempo de contribuição do Sr. Luiz Bezerra Filho, ocupante do cargo de Professor, com matrícula de nº 00.339-5 lotada na Secretaria de Educação de Cabedelo, concedida através da Portaria nº 077/17, fl. 66, com fundamento no Art. 3°, da Emenda Constitucional n° 47/05, reproduzido pelo Art. 43 da Lei Municipal n° 1.412/08.

A Unidade Técnica de instrução desta Corte, ao examinar os documentos encaminhados, emitiu o relatório às fls. 126/131, sugerindo a notificação do Instituto para demonstrar o exercício de cargos em comissão ou funções gratificadas pelo prazo mínimo estabelecido na Lei 523/89 (Estatuto do Servidor Municipal de Cabedelo), ou seja, 10 anos, ou retificar o cálculo dos proventos de aposentadoria.

Procedida a notificação, o IPSEMC apresentou seus esclarecimentos na defesa de fls. 137/143, cuja análise feita pela Auditoria, fls. 150/152, deu por sanada a restrição apontada inicialmente. Entretanto, com base na análise da ficha financeira do servidor, constatou-se, a partir da Portaria nº 4242/2004 (dezembro de 2004), que o referido servidor incorporou a gratificação denominada “vantagem pessoal”. Acontece que, até a data da aposentadoria (novembro de 2016), a referida vantagem teve seu valor atualizado em 327%, passando de R$ 1.898,31 para R$ 8.104,40 enquanto o vencimento do cargo efetivo passou, no mesmo período, de R$ 594,27 para R$ 2.085,22 (variação de 251%). Importante salientar que a variação da remuneração do cargo efetivo absorve não só reajustes do vencimento, mas também eventuais incrementos provenientes de progressões e promoções.

Portanto, não é possível ratificar o valor incorporado aos proventos de aposentadoria a título de vantagem pessoal – VPNI, ao que esta auditoria sugere a notificação do gestor para apresentar o valor da gratificação pelo exercício em comissão símbolo CC-1, conforme Portaria 4242/2004 (fl.92), além da remuneração do cargo efetivo de professor da rede pública municipal, ambos ao tempo da concessão da incorporação, a fim de que seja feito o cálculo da diferença entre eles; devendo apresentar também o índice acumulado de variação do vencimento do cargo efetivo, desde a incorporação até a concessão do benefício previdenciário.

A defesa se pronunciou em duas oportunidades, às fls. 158/223 e 242/255. Por sua vez, a Unidade Técnica de instrução procedeu às análises de defesa em relatórios de fls. 230/233 e 262/268.

Em seu último pronunciamento, a Auditoria manteve seu entendimento anterior quanto à irregularidade na forma de reajuste da gratificação denominada de VPNI (valor da parcela nominalmente identificada), no valor de R$ 8.104,95, a qual foi incorporada aos proventos de aposentadoria do servidor em tela.

A incorporação tem como base legal o §2° do art.133 da Lei Municipal 523/1989, alterado pela Lei 1.214/2004, in verbis:

> *O funcionário que contar com (8) oito anos completos consecutivos ou não - de exercício em cargos comissionados, ou cargo que nesta classificação tenha sido transformado, ou, ainda, na função de assessor especial, ou função gratificada, fará jus a ter adicionado ao vencimento do respectivo cargo efetivo ou estável, por força do disposto no art. 19 do ADCT, da Constituição Federal, como vantagem pessoal, reajustável e incorporável inclusive ao provento de aposentadoria, o valor da diferença entre o vencimento do cargo efetivo ou estável e do cargo comissionado ou assemelhado de maior valor exercido neste período (grifo nosso).*

De acordo com o entendimento da Auditoria, na conformidade com a lei acima, no momento da incorporação, a diferença entre o vencimento do cargo efetivo ou estável e do cargo comissionado de maior valor exercido neste período passa ser adicionado ao vencimento do cargo efetivo, e sobre ele deverá incidir somente os reajustes próprios do vencimento base, e não eventuais alterações de valores fixados para o cargo em comissão

Assim, para efeito de cálculo de reajuste acumulado, a Auditoria considera o valor da remuneração base na época da incorporação, equivalente a R$ 594,27 (fl.39), reajustado para R$ 2.085,22 (fl.60) no momento da aposentadoria do servidor, o que representa uma variação de 350,88%. Aplicando este índice de correção à gratificação incorporada, encontra-se o valor de R$ 6.660,79, o qual comporá o provento de aposentadoria a título de VPNI.

Os argumentos apresentados pela Presidente do Instituto de Previdência de Cabedelo, não acolhidos pela Auditoria, foram os seguintes:

- Que as variações ocorridas na vantagem pessoal ao longo dos anos decorreram dos reajustes salariais concedidos e aplicados em consonância com a legislação municipal que rege a matéria, em estrita observância ao princípio da legalidade, como já foi consignado em razões apresentadas anteriormente.
- Que, a partir do advento da Lei nº 1.672/2013, ou seja, há mais de 05 (cinco) anos, a Vantagem Pessoal incorporada transmudou-se para Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, a qual fora desatrelada de toda forma de reajuste nos termos do art. 3º, § único da citada norma, previsão legal que provocou o imediato congelamento da rubrica incorporada.
- Que a forma de cálculo e reajuste da Vantagem Pessoal já foi objeto de análise desta Corte de Contas em inúmeras outras oportunidades, passando pelo crivo de múltiplos auditores(as) e Conselheiros, a exemplo dos processos administrativos: nº 00838/05 – Maria Ramos de Araújo

Martins - Acórdão nº AC2 TC 1219/07; nº 02799/04 – Pedro Florêncio da Silva - Acórdão nº AC2 TC 223/06; nº 07752/0-11 – Marta Sabino da Silva – Acórdão AC2 TC nº 02073/2011; nº 10008/98 – Vera Lúcia Gomes Chaves - Acórdão nº AC2 TC 83/99; nº 06505/04 – Cecília dos Anjos Pereira- Acórdão nº TC 871/07; nº 04655/05 - Antonio Cavalcanti Chianca – Acórdão nº 873/07; nº 2954/99/ Mario Coutinho Lira – Acordão nº AC1 TC 0322/02, etc. etc.

- Que a redução de referida vantagem pessoal realizada de forma administrativa com base no princípio da autotutela foi, igualmente, objeto de exame do Poder Judiciário que contrariamente ao entendimento do Município de Cabedelo decidiu reiteradamente pela correção do cálculo e reajuste, e principalmente de sua irredutibilidade, a exemplo dos processos judiciais já argumentados em sentença de que a interpretação dada pelo Município de Cabedelo à incorporação da gratificação de secretário (o que é extensível às demais gratificações incorporadas), é totalmente acertada.
- Tanto que no momento que o Município reduziu o valor da gratificação (que depois virou VPNI), os servidores prejudicados buscaram o Poder Judiciário e conseguiram retornar ao valor anterior. Ressalte-se que esse entendimento foi corroborado pelo Tribunal de Justiça da Paraíba.
- Assim, temos que se o TCE tentar mudar o entendimento já consolidado, e determinar a modificação do reajuste da gratificação até o ano de 2013 (ano que virou VPNI), certamente o Poder Judiciário irá determinar novamente uma correção, fato que só gerará um contencioso para o IPSEMC e um passivo judicial (já que terá que pagar as diferenças atrasadas, e talvez seja condenado ao pagamento de danos morais).
- Que a referida situação já ganhou certa estabilidade na esfera administrativa do Tribunal de Contas e no âmbito do próprio Poder Judiciário, onde fora firmado o entendimento interpretativo de concessão e reajuste até então utilizado, o qual se encontra cristalizado como manifestação do princípio da segurança jurídica.
- E, por último, que o caso concreto já alcançou status de direito adquirido, pois pago regularmente há mais de 13 (treze) anos e encontrando-se incorporado ao patrimônio pessoal do servidor aposentado.

O Ministério Público de Contas emitiu o Parecer nº 01240/19, fls. 271/279, da lavra da subprocuradora-geral Sheyla Barreto Braga de Queiroz, pugnando pela:

1. a SUBIDA DA MATÉRIA AO CRIVO DO TRIBUNAL PLENO para fins de apreciação em caráter de repercussão geral, destacadas as posições e entendimentos dos órgãos técnicos desta Casa de Contas, alvitrando-se, por fim, a baixa de RESOLUÇÃO PROCESSUAL assinando prazo à Diretora-Presidente do Regime Próprio de Cabedelo, Sr.ª LÉA SANTANA PRAXEDES, com estribo na Constituição da República e na Lei Orgânica desta Corte estadual de Contas, para adequar, em tempo hábil, os proventos aqui examinados, à sistemática constitucional aplicável e pertinente, de tudo fazendo prova ao Relator e ao órgão julgador, sem prejuízo de

2. REPRESENTAÇÃO à Procuradoria-Geral do Município de Cabedelo para, em nome e favor do Município, representado por Sua Excelência, o Prefeito Vitor Hugo Peixoto Castelliano, ir às barras do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba para questionar a constitucionalidade da norma constante do ordenamento jurídico local instituidora e reguladora da vantagem denominada VPNI, expurgando sua variação para fins de incorporação e vinculação a proventos, por ser manifestamente contrária à regra constitucional maior.

A 2ª Câmara, através da Resolução RC2 TC 00013/2020, decidiu encaminhar o presente processo à apreciação do Tribunal Pleno, em face da relevância da matéria a ser decidida, com fundamento no art. 17, § 1º do Regimento Interno desta Casa.

O Relator emitiu despacho, fl. 295, enviando o Processo à DIAPP I para uma reanálise, conforme entendimento mantido com a Auditora Sara Maria Rufino de Sousa, em razão de diversos processos desse tema na Auditoria, evitando-se decisões divergentes.

Em complementação de instrução, fls. 311/326, após um resumo da instrução processual, a Unidade Técnica de instrução concluiu pela: a remessa da matéria ao Tribunal Pleno para fins de apreciação em caráter de repercussão geral; a assinação de prazo para que o RPPS adeque os proventos referentes ao processo em análise conforme destacado por esta Auditoria no item 2.2 deste relatório.

Quanto à sugestão do Ministério Público Especial referente à representação à Procuradoria-Geral do Município de Cabedelo para que, em nome do Município, questione junto ao Tribunal de Justiça da Paraíba, a constitucionalidade da norma que tratava acerca da VPNI, "expurgando sua variação para fins de incorporação e vinculação a proventos, por ser manifestamente contrária à regra constitucional maior", esta Auditoria destaca que, por força do art. 3º da Lei Municipal nº 1.672/13, houve a desvinculação, a partir de sua vigência, da VPNI dos "valores atribuídos à parcela que originou a sua incorporação à remuneração do servidor, bem como suas posteriores correções e atualizações, somente sujeitando-se às revisões gerais de remuneração dos servidores públicos municipais de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição Federal".

Por fim ressalte-se que o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do RE 636.553/RS, assentou a tese em repercussão geral de que os tribunais de contas têm o prazo de cinco anos, a contar da chegada do processo à corte, para julgar a legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão. Nesse sentido, dado que estes autos deram entrada neste Tribunal em 06/07/2017, percebe-se que restam menos de sete meses para se consumar a decadência. Assim, sugere-se a priorização da análise deste processo.

É o relatório.

2. VOTO DO RELATOR

O ponto de discordância da Auditoria, no tocante aos cálculos dos proventos, diz respeito ao reajuste da verba denominada "vantagem pessoal", que, desde a sua incorporação, em 2004, vem tendo reajuste em percentual diferente do valor do cargo efetivo, pois enquanto o vencimento do cargo

passou, no período de 2004 a 2016, de R$ 594,27 para R$ 2.085,22 (variação de 251%), a vantagem pessoal teve um reajuste de 327%, passando seu valor de R$ 1.898,31 para R$ 8.104,40. De acordo com entendimento da Unidade Técnica de instrução, a partir de sua incorporação, o reajuste de tal verba deveria seguir o mesmo percentual de reajuste do cargo efetivo, na conformidade do §2° do art.133 da Lei Municipal 523/1989, alterado pela Lei 1.214/2004, in verbis:

> *O funcionário que contar com (8) oito anos completos consecutivos ou não de exercício em cargos comissionados, ou cargo que nesta classificação tenha sido transformado, ou, ainda, na função de assessor especial, ou função gratificada, fará jus a ter adicionado ao vencimento do respectivo cargo efetivo ou estável, por força do disposto no art. 19 do ADCT, da Constituição Federal, como vantagem pessoal, reajustável e incorporável inclusive ao provento de aposentadoria, o valor da diferença entre o vencimento do cargo efetivo ou estável e do cargo comissionado ou assemelhado de maior valor exercido neste período.*

O Ministério Público junto ao TCE-PB acompanhou o entendimento do Órgão Auditor, sugerindo, inclusive, a subida da matéria ao crivo do TRIBUNAL PLENO para fins de apreciação em caráter de repercussão geral, sem prejuízo de baixa de resolução processual assinando prazo à Diretora-Presidente do Regime Próprio de Cabedelo, Sr.ª LÉA SANTANA PRAXEDES, com estribo na Constituição da República e na Lei Orgânica desta Corte estadual de Contas, para adequar, em tempo hábil, os proventos aqui examinados, à sistemática constitucional aplicável e pertinente, de tudo fazendo prova ao Relator e ao órgão julgador.

Por outro lado, a Presidente do IPEMC argumenta que a forma de cálculo e reajuste da vantagem pessoal já foi objeto de análise desta Corte de Contas em inúmeras outras oportunidades, passando pelo crivo de múltiplos auditores(as) e Conselheiros. Além disso, a redução de referida vantagem pessoal realizada de forma administrativa com base no princípio da autotutela foi, igualmente, objeto de exame do Poder Judiciário que, contrariamente ao entendimento do Município de Cabedelo, decidiu reiteradamente pela correção do cálculo e reajuste, e principalmente de sua irredutibilidade. Por fim, informou que, a partir do advento da Lei nº 1.672/2013, ou seja, há mais de 05 (cinco) anos, a vantagem pessoal incorporada transmudou-se para Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, a qual fora desatrelada de toda forma de reajuste nos termos do art. 3º, § único da citada norma, previsão legal que provocou o imediato congelamento da rubrica incorporada.

Diante do explanado, o Relator apresenta seu entendimento sobre a matéria. Observa-se que a legislação local municipal, no tocante à incorporação e reajuste das gratificações, por exercício de cargos comissionados, de certa forma, se assemelha com o extinto Estatuto do Servidor Público Estadual, Lei Complementar 39/85, que no seu art. 154, assim dizia:

Artigo 154 – O funcionário que contar quatro (4) anos completos consecutivos ou não – de exercício em cargo em comissão, ou cargo que nesta classificação tenha sido transformado, ou ainda, na função de assessor especial, ou função gratificada, fará jús a ter adicionado ao vencimento do respectivo cargo efetivo, como vantagem pessoal, reajustável e incorporável ao provento de

aposentadoria (grifo nosso), o valor da gratificação pelo exercício do cargo comissionado, obedecidas as regras dos parágrafos primeiro, segundo, terceiro, quarto, quinto e sexto deste artigo.

Da mesma forma, o §2° do art. 133 da Lei Municipal 523/1989, alterado pela Lei 1.214/2004, tratou a incorporação e o reajuste das gratificações dos cargos comissionados, no âmbito municipal de Cabedelo, da seguinte forma:

"...fará jus a ter adicionado ao vencimento do respectivo cargo efetivo ou estável, por força do disposto no art. 19 do ADCT, da Constituição Federal, como vantagem pessoal, reajustável e incorporável, inclusive ao provento de aposentadoria, o valor da diferença entre o vencimento do cargo efetivo ou estável e do cargo comissionado ou assemelhado de maior valor exercido neste período.

Ambas estabeleceram a previsão de incorporação ao vencimento do respectivo cargo efetivo como vantagem pessoal, **reajustável e incorporável**, inclusive aos proventos de aposentadoria os valores percebidos pelo exercício em cargos comissionados, ou cargo que nesta classificação tenha sido transformado, ou, ainda, na função de assessor especial, ou função gratificada, sendo que no caso de Cabedelo, o valor incorporado seria a diferença entre o vencimento do cargo efetivo ou estável e do cargo comissionado ou assemelhado de maior valor exercido neste período.

Com o novo Estatuto do Servidor Público do Estado, Lei Complementar nº 58/2003, a incorporação das gratificações, inclusive para efeito de aposentadoria, e seu reajuste deixam de existir, conforme se verifica nos §§ 1º e 2º do art. 191, *in verbis:*

> *Art. 191 - Terão direito de obter o benefício previsto no art. 154, §§ 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º, da Lei Complementar nº. 39, de 26 de dezembro de 1985, extinto por esta Lei, apenas os servidores que, na data da entrada em vigor desta Lei, contarem, no mínimo, mais de 04 (quatro) anos ininterruptos de exercício de cargo em comissão, de função gratificada ou de assessoria especial, sendo o acréscimo de ¼ do valor da gratificação pelo exercício do cargo em comissão, de função gratificada ou de assessoria especial, contados do quinto ano até o oitavo ano, desde que ininterruptos.*
>
> *§ 1º - Com exceção da hipótese prevista no caput, nenhum acréscimo ou incorporação de vantagens ao vencimento do cargo efetivo será concedido a partir da entrada em vigor desta Lei.*
>
> *§ 2º - Os acréscimos incorporados ao vencimento dos servidores antes da vigência desta Lei continuarão a ser pagos pelos seus valores nominais a título de vantagem pessoal, sendo reajustados de acordo com o art. 37, inciso X, da Constituição Federal.*

Da mesma forma ocorreu com a nova lei de Cabedelo, sobre a incorporação de vantagem pessoal, Lei Municipal nº 1.672/13, abaixo reproduzida:

Art. 1º Fica vedada a incorporação de vantagem pessoal prevista nos §§ 2° e 4º do art. 133 da Lei n° 523 de 19 de julho de 1989, alterados pelas Leis n°s 1.214, de 09 de novembro de 2004 e 1.569, de 11 de abril de 2012.

Parágrafo único. Consoante o previsto no "caput" deste artigo, nenhuma parcela percebida por exercício de cargo em comissão ou cargo eletivo municipal, ou ainda, da função gratificada, em qualquer dos Poderes, após a vigência desta Lei, poderá ser incorporada à remuneração do servidor efetivo municipal.

Art. 2º Terão direito de obter a incorporação de vantagem de que trata o "caput" do artigo anterior, apenas os servidores que, na data da entrada em vigor desta Lei, tenham completados os requisitos mínimos para obtenção do benefício.

Parágrafo único. O servidor terá o prazo de 90 (noventa) dias para solicitar o benefício, sob pena de extinção do direito.

Art. 3º Fica transformada em "Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada – VPNI" toda importância paga em razão da incorporação de retribuição pelo exercício de cargo em comissão ou cargo eletivo municipal, ou ainda, da função gratificada, exercido em qualquer dos Poderes.

Parágrafo único. A VPNI de que trata o "caput" deste artigo, estará desatrelada e não mais vinculada, a partir da vigência desta Lei, aos valores atribuídos à parcela que originou a sua incorporação à renumeração do servidor, bem como suas posteriores correções e atualizações, somente sujeitando-se às revisões gerais de remuneração dos servidores públicos municipais de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição Federal.

Portanto, hoje, tanto na legislação estadual quanto na municipal de Cabedelo, não é mais possível a incorporação de gratificação ao vencimento do cargo efetivo e seu reajuste, inclusive para aposentadoria, e os reajustes dos que ainda percebem passam a ocorrer de acordo com revisão geral dos servidores públicos municipais.

Para o caso em análise, e, tendo em vista que a legislação municipal se assemelhava à legislação estadual da época, o Relator se socorreu do Departamento de Gestão de Recursos Humanos do nosso Tribunal de Contas para que o mesmo pudesse informar como funcionava a sistemática de incorporação e reajuste das gratificações, inclusive para os aposentados que possuíam tais verbas incorporadas ao provento, à luz da Lei Complementar nº 39/85.

De acordo com informações obtidas, antes da vigência da Lei Complementar nº 58/2003 (Novo Regime Jurídico do Servidor Público do Estado da Paraíba), os servidores que haviam incorporado os benefícios previstos no art. 154 da Lei Complementar nº 39/85, estendidos aos

aposentados, tinham direito aos reajustes desses valores independentemente de qualquer reajuste do vencimento do cargo efetivo.

Portanto, é caso do presente processo, em que vantagem pessoal incorporada foi reajustada em razão dos reajustes ocorridos no valor da gratificação do cargo comissionado.

Por todo o exposto, o Relator vota no sentido que o Tribunal Pleno julgue legal a aposentadoria do Sr. Luiz Bezerra Filho, ocupante do cargo de Professor, com matrícula de nº 3395 lotada na Secretaria de Educação de Cabedelo, concedida através da Portaria nº 077/17, fl. 66, com fundamento no Art. 3°, da Emenda Constitucional n° 47/05, reproduzido pelo Art. 43 da Lei Municipal n° 1.412/08.

3. DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 11829/17, que trata da aposentadoria de natureza voluntária por tempo de contribuição do servidor Luiz Bezerra Filho, ocupante do cargo de Professor, com matrícula de nº 00.339-5, lotada na Secretaria de Educação de Cabedelo, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, à unanimidade de votos, nesta sessão, em julgar legal e conceder registro a Portaria – 077/17, fl. 66, com fundamento no Art. 3°, da Emenda Constitucional n° 47/05, reproduzido pelo Art. 43 da Lei Municipal n° 1.412/08.

Publique-se, intime-se, registre-se e cumpra-se.
Sessão remota do Tribunal Pleno.
João Pessoa, 09 de março de 2022.

acss

Assinado 16 de Março de 2022 às 10:54

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado 16 de Março de 2022 às 08:40

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Subst. Antônio Cláudio Silva Santos

RELATOR

Assinado 16 de Março de 2022 às 09:25

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Bradson Tiberio Luna Camelo
PROCURADOR(A) GERAL