Processo TC n.º 16.618/19 ***1ª Câmara***

RELATÓRIO

Cuida o presente processo do exame da legalidade de ato de Aposentadoria da servidora **Edna Stoyanovith Cavalcanti de Moura**, Assistente Social, matrícula n.º 80.320-1, lotada na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano.

Na Sessão de Primeira Câmara de **21 de setembro de 2023,** o Colegiado decidiu através da **Resolução Processual RC1 TC n.º 00162/23**, fls. 289/292, *in verbis:*

> *1) ASSINAR PRAZO de 30 (trinta) dias ao atual Gestor da PBPREV, Sr. José Antônio Coelho Cavalcanti, a fim de que adote as providências cabíveis para retificação do cálculo do valor do benefício da Sra. Edna Stoyanovith Cavalcanti, para fins de cumprimento do disposto no art. 40, § 2°, da CF/88 (com redação dada pela EC n° 20/98), devendo, ainda, encaminhar a esta Corte de Contas a planilha de cálculo retificada e o respectivo comprovante de implementação, sob pena de multa e outras cominações legais aplicáveis à espécie.*

O responsável antes indicado encartou aos autos a documentação de fls. 295/314, assim como a interessada, através de seu bastante procurador, impetrou recurso de reconsideração, respectivamente, fls. 318/323 e 325/340, que a Unidade Técnica de Instrução examinou e concluiu, fls. 344/348, informando o seguinte:

a) O Instituto de Previdência, em suma, informou que retificou o ato concessório alterando a fundamentação legal utilizada para concessão do presente benefício, tendo realizado o cálculo proventual com base no novo regramento;

b) Já a defesa da beneficiária apresentou recurso de reconsideração alegando, resumidamente, que houve contribuição previdenciária sobre todas as remunerações, fazendo jus, portanto, a inclusão dos valores nos seus proventos, ainda que ultrapasse o teto estabelecido pela CF, art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a" da CF/88 (redação dada pela EC n° 20/98) c/c art. 1º da Lei 10.887/04. Quanto a este ponto questionado, a Auditoria mantém o entendimento de que o valor do provento de aposentadoria concedida naquela hipótese legal NÃO pode ultrapassar a remuneração do servidor no cargo efetivo, além de informar que, quanto as contribuições realizadas pela recorrente durante o período em que recebeu remuneração pela EMPASA, a opção da servidora 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 NÃO autoriza o desrespeito ao limite constitucional estabelecido (art. 4°, § 2°, da Lei Federal n° 10.887/2004).

c) Por fim, concluiu pelo **cumprimento da Resolução Processual RC1 TC n.º 00162/23** e que a presente aposentadoria reveste-se de **legalidade**, razão por que se sugere o **registro** do ato concessório às fls. 300, bem como entendeu que **não merece prosperar** o recurso de reconsideração às fls. 325/340.

Os autos foram encaminhados ao *Parquet* que, através do ilustre Procurador **Manoel Antônio dos Santos Neto,** emitiu o Parecer n.º 0033/24, fls. 354/364, **divergindo da Auditoria**, conforme motivos a seguir:

a) O ato aposentatório teve como fundamento o artigo 40, § 1º, inciso III, alínea "a" da CF/88, com redação dada pela EC nº 41/2003, c/c art. 1º da Lei 10.887/2004, ou seja, aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição, com proventos integrais, calculados com base na média aritmética simples de 80% das maiores remunerações contributivas, a contar da competência de julho de 1994 ou desde a do início da contribuição. Considerou-se, desse modo, todas as contribuições previdenciárias incidentes em sua remuneração, em conformidade com o referido fundamento. Ao esquadrinhar a documentação encartada aos autos, o Corpo Técnico, em seu Relatório Inicial, às fls.

84/88, entendeu que o cálculo apresentado não observou a limitação estabelecida no artigo 40, §2º, da CF/88, considerando apenas a literalidade da referida norma constitucional, desprezando a finalidade almejada por ela – interpretação teleológica.

b) Ressalte-se que o referido dispositivo apontado pela Auditoria foi introduzido pela EC 20/98, época em que a aposentadoria com base na **integralidade da remuneração era a regra geral para os regimes próprios**, desse modo, considerava-se a última remuneração do cargo efetivo como base de cálculo do valor dos proventos, independentemente do tempo de contribuição no cargo. Nesse sentido, veja-se que uma das finalidades da EC 20/98 era a de evitar algumas distorções, como promoções concomitantes aos atos de aposentação, onde o servidor ao se aposentar passava a obter proventos equivalentes à remuneração do cargo da classe imediatamente superior, ou mesmo com acréscimos, como o adicional de fim de carreira, um *bis in idem* do adicional por tempo de serviço, previsto à época em alguns entes federados, assim, o valor dos proventos superava em muito àquele recebido no momento da inatividade. Entende-se, portanto, que a finalidade da EC 20/98 jamais foi a de afastar a regra constitucional que permite a aposentadoria pela média das contribuições, mas apenas evitar situações como a retromencionada, que trazia um benefício previdenciário, sem que tivesse havido a respectiva contribuição, em dissonância com o princípio da equivalência entre benefício e fonte de custeio.

c) Foi somente com a promulgação da **Emenda Constitucional n.º 41/03**, que a integralidade deixou de ser a regra geral, passando os proventos a serem calculados com base na média aritmética de todas as parcelas remuneratórias que incidiram contribuição. Contudo, o § 2º do art. 40, introduzido pela EC 20/98 no contexto da integralidade da remuneração, permaneceu inalterado. Havia uma clara dicotomia entre as regras trazidas pela EC 20/98 e EC 41/03, a qual somente fora corrigida quando da edição da EC 103/2019, que estabeleceu como limite máximo o fixado para o Regime Geral da Previdência Social.

d) Ressalte-se, ainda, que em relação à "remuneração do servidor", que consta no artigo 40, § 2º, da CF, ela não se confunde com a "remuneração do cargo", posto que aquela possui acréscimos em decorrência de peculiaridades, como as parcelas remuneratórias acumuladas durante a vida funcional do servidor, enquanto esta última não possui tais acréscimos. Uma vez que incidiram contribuição previdenciária sobre essas parcelas remuneratórias, estas integram à remuneração de contribuição, e, portanto, devem integrar à última remuneração do servidor para fins de teto dos proventos. Veja-se que o próprio § 3º, da referida norma, dispõe que quando da concessão, serão observadas nos cálculos proventuais as remunerações utilizadas como base para as contribuições.

e) De outra banda, o nosso sistema previdenciário tem como esteio o princípio da equivalência entre o benefício e a fonte de custeio, do mesmo modo a recíproca também é verdadeira, tendo em vista que não se pode haver custeio sem o respectivo benefício, conforme entendimento já pacificado pelo STF.

f) Quanto ao **cálculo dos proventos**, vislumbra-se dos autos que a regra aplicada ao referido caso foi a disposta no artigo 40 da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 41/2003 c/c o artigo 1º da Lei nº 10.887/2004, calculando o benefício com base em todas as contribuições previdenciárias incidentes em sua remuneração. Nessa toada, veja-se que a Lei Estadual n.º 7.517/2003, no seu artigo 13, §6º, redação dada pela Lei Estadual n.º 9.939/2012, permite a inclusão na base de cálculo da contribuição de parcelas temporárias. Considerando o entendimento deste *Parquet*, anteriormente discutido, quanto a composição da remuneração do servidor para fins de teto dos proventos, bem como que o fundamento apontado permite que o benefício seja calculado com base na média aritmética simples das 80% maiores remunerações contributivas, a contar da competência de julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, na forma do artigo 1º da Lei nº 10.887/2004,

esta Procuradoria entende como **aceitável os cálculos inicialmente propostos pelo ente previdenciário no que concerne o benefício em questão**.

g) De mais a mais, tendo em vista que a contribuição previdenciária incidiu sobre todas as parcelas remuneratórias questionadas pela Auditoria, conforme fichas financeiras, e considerando que houve a opção pela regra da média das contribuições, a não repercussão da referida contribuição em benefício previdenciário poderia configurar, no presente caso, **enriquecimento ilícito por parte do Estado**, como se depreende do entendimento do Superior Tribunal de Justiça.

h) Isto posto, este Ministério Público de Contas entende estarem presentes **a legalidade e a adequação dos cálculos do benefício inicialmente implementados pelo ente previdenciário** em que considera como base de contribuição, para o cálculo da média, as parcelas de cunho efetivamente remuneratório que incidiram contribuição previdenciária, bem como a sua consideração no cômputo da última remuneração da servidora para fins de teto dos proventos, com esteio no fundamento do artigo 40 da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 41/2003 c/c o artigo 1º da Lei nº 10.887/2004. Este tem sido o entendimento desta Corte de Contas em diversos casos análogos, nesse sentido, por uma questão de equidade e isonomia, tais precedentes não devem ser desconsiderados no presente caso concreto.

i) **Quanto à controvérsia referente à previsão legal das parcelas "gratificação de produtividade" (R$ 1.348,60) e "taxa de incentivo" (R$ 1.450,00)**, este *Parquet* entende que não se afigura razoável exigir, passados mais de 20 anos, demonstração de previsão legal de parcelas remuneratórias até então não questionadas, se outra mácula não subsiste sobre a regularidade do ato em análise. Ora, são os atos administrativos dotados de presunção de legitimidade, salvo prova em contrário e, ao que parece, conforme defendido pelo recorrente, as referidas parcelas têm a sua razão de ser no art. 37, do Estatuto da EMPASA, ainda que possam demandar um esforço hermenêutico maior. De mais a mais, a suposta irregularidade somente veio à tona agora no bojo deste processo, sem qualquer admoestação anterior dos órgãos de controle, seja interno ou externo, levando a supor pela normalidade da situação, uma vez que perdurou ao longo dos anos sem qualquer constrangimento, portanto, há de se considerar os princípios da estabilização das relações jurídicas, boa-fé, confiança legítima e segurança jurídica no presente caso. Por outra banda, não se vislumbra nos autos qualquer má-fé por parte da interessada, mas, sim, provável desídia dos gestores anteriores, os quais não cumpriram com as suas obrigações, não podendo a referida interessada ser acoimada por culpa que não deu causa, arcando com os efeitos decorrentes de infração a norma cometida por outrem. É de se destacar que a própria Suprema Corte já reforçou a importância da boa-fé dos interessados, ainda que diante de atos inconstitucionais, tendo em vista o prolongamento do benefício no tempo e a boa-fé dos beneficiários, em prol dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé.

j) Por fim, mas não menos importante, é preciso considerar que a aposentada é pessoa idosa com 69 anos de idade que, *de per si*, já condiciona a uma certa fragilidade e vulnerabilidade social, em que o benefício previdenciário, na maioria das vezes, se propõe a garantir condições mínimas de sobrevivência e, portanto, uma redução nessa altura da vida de seus proventos pode significar uma verdadeira afronta aos princípios do mínimo existencial e da Dignidade da Pessoa Humana, em que é dever do Estado garantir e assegurar esses direitos. Isto posto, considerando a inexistência de outras irregularidades que contaminem a legalidade do ato, entende este Ministério Público de Contas que tais apontamentos podem ser relevados, de modo que o registro possa excepcionalmente ser concedido **conforme inicialmente proposto pelo ente previdenciário.**

Ao final, pugnou pelo(a):

1. **PROVIMENTO** do recurso manejado;
2. **CONCESSÃO** do competente **REGISTRO** do ato de aposentadoria ora analisado.

É o Relatório, informando que foram realizadas as comunicações de estilo para a presente Sessão.

VOTO DO RELATOR

Data venia as conclusões da Unidade Técnica de Instrução, mas o Relator se acosta **integralmente** ao derradeiro pronunciamento do representante do Ministério Público de Contas, e VOTA para que os Exmos. Srs. Conselheiros Membros da Primeira Câmara do E. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA:

1. **CONHEÇAM** do recurso de reconsideração interposto pela beneficiária, concedendo-lhe **provimento integral,** para fins de que o atual gestor da PBPREV, **Sr. José Antônio Coelho Cavalcanti**, adote providências no sentido de tornar sem efeito a retificação promovida no ato aposentatório em exame, através da **Portaria – A – n.º 1587/23** (fls. 300), restabelecendo a validade do ato originário, com a fundamentação legal e cálculos proventuais a ele inerentes **(Portaria – A – n.º 1563/19, fls. 75)**, devendo, inclusive, promover a devolução dos valores descontados da aposentanda, Sra. **Edna Stoyanovith Cavalcanti de Moura,** durante o lapso temporal em que a PBPREV deu cumprimento à decisão desta Corte de Contas, consubstanciada na **Resolução Processual RC1 TC n.º 00162/23,** de tudo fazendo prova junto a este Tribunal, sob pena de aplicação de multa e outras cominações legais aplicáveis à espécie.

É o Voto.

Antônio Gomes Vieira Filho
Conselheiro Relator

Processo TC n.º 16.618/19 ***1ª Câmara***

Objeto: **Aposentadoria**
Aposentanda: **Edna Stoyanovith Cavalcanti de Moura**
Procuradores: **Daniel Sebadelhe Aranha (Advogado OAB/PB n.º 14.139) e Ferdinando Holanda de Vasconcelos Filho (Advogado OAB/PB n.º 21.146)**
Órgão: **Paraíba Previdência - PBPREV**
Responsável: **José Antônio Coelho Cavalcanti**
Procurador: **Roberto Alves de Melo Filho (Advogado OAB/PB n.º 22.065) e outros, fls. 157**

Aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição, com proventos integrais. Constatação de irregularidades passíveis de mitigação. Recurso de Reconsideração interposto pela beneficiária. Conhecimento e provimento integral, para os fins de restaurar o ato aposentatório retificado. Determinação à PBPREV para devolução de valores à aposentanda.

ACÓRDÃO AC1 TC n.º 0385/ 2024

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do **Processo TC n.º 16.618/19**, referente aposentadoria voluntária por idade e tempo de contribuição, com proventos integrais da ***Sra. Edna Stoyanovith Cavalcanti de Moura***, Assistente Social, matrícula n.º 80.320-1, lotada na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano, ACORDAM os Conselheiros integrantes da **PRIMEIRA CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, à unanimidade, em sessão realizada nesta data, na conformidade do Relatório e do Voto do Relator, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

1. **CONHECER** do recurso de reconsideração interposto pela beneficiária, concedendo-lhe **provimento integral,** para fins de que o atual gestor da PBPREV, **Sr. José Antônio Coelho Cavalcanti**, adote providências no sentido de tornar sem efeito a retificação promovida no ato aposentatório em exame, através da **Portaria – A – n.º 1587/23** (fls. 300), restabelecendo a validade do ato originário, com a fundamentação legal e cálculos proventuais a ele inerentes **(Portaria – A – n.º 1563/19, fls. 75)**, devendo, inclusive, promover a devolução dos valores descontados da aposentanda, Sra. **Edna Stoyanovith Cavalcanti de Moura,** durante o lapso temporal em que a PBPREV deu cumprimento à decisão desta Corte de Contas, consubstanciada na **Resolução Processual RC1 TC n.º 00162/23,** de tudo fazendo prova junto a este Tribunal, sob pena de aplicação de multa e outras cominações legais aplicáveis à espécie.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE/PB – Sala das Sessões da Primeira Câmara
João Pessoa, 29 de fevereiro de 2024.

Assinado 4 de Março de 2024 às 11:10

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 1 de Março de 2024 às 12:44

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

Cons. Antonio Gomes Vieira Filho
RELATOR

Assinado 4 de Março de 2024 às 08:40

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

Luciano Andrade Farias
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO