

Autonomia administrativa do Tribunal de Contas do Estado: conseqüências em sede de revisão de proventos requerida pela Procuradoria-Geral do Estado.

ADMINISTRATIVO. DIREITO DE PESSOAL. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA (ART. 40, CF/88). CONFLITO APARENTE DE ATRIBUIÇÕES: PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO E TRIBUNAL DE CONTAS. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO TCE (ART. 74, CE/89). REVISÃO DE PENSÃO POR MORTE. EFEITO CASCATA. VPNI: INADEQUAÇÃO. CONSULTA.

1. Prevalece na Procuradoria-Geral do Estado do Ceará (PGE/CE) o entendimento de que a exclusão do efeito cascata, no caso de pensão, deve se dar considerando os valores do benefício na data do óbito do servidor, neste momento criando-se VPNI para cobrir eventual decesso (VPNI, contudo, criada em relação a parcelas ou gratificações com previsão em lei para pagamento em efeito cascata).

2. A autonomia administrativa do Tribunal de Contas do Estado (TCE) (art. 74, *caput*, CE/89) faz com que os pronunciamentos da PGE/CE acerca da legalidade dos atos de pessoal (art. 26, III, da Lei Complementar Estadual 58/2006) não possam ser considerados de modo vinculante.

3. A existência de decisão judicial transitada em julgado acerca de vencimentos ou proventos não é motivo suficiente para não conhecer do presente caso. Jurisprudência do STF que pontifica que, na existência de relações jurídicas de trato continuado – como a que se tem em questão –, a eficácia oriunda da autoridade da coisa julgada é condicionada à manutenção dos pressupostos fáticos e jurídicos subjacentes ao *decisum* (verdadeira cláusula *rebus sic stantibus*).

4. Na espécie, a revisão deflagrada pela PGE/CE cuida de um ato de pensão cuja instituição remonta a 1971, oportunidade em que se deu o falecimento do ex-servidor, que já se encontrava aposentado desde 1958. Aplicação da jurisprudência deste TCE firmada na Resolução 1.183/2014 – Plenário: a ex-

clusão de efeito cascata da composição de atos de aposentadoria ou pensão, mediante confecção de VPNI, só se faz necessária em se tratando de atos publicados após o marco de 13 de março de 2014, data de prolação da Resolução 1.183/2014 – Plenário, o que evidentemente não é o caso.

I

01. Tratam os autos de solicitação de atualização da pensão conferida à Sra. Maria**, viúva do Sr. José, servidor aposentado deste Tribunal de Contas e instituidor da pensão, falecido em 25/05/1971.

02. Na instrução do processo foram trazidos os seguintes documentos: Declaração “se vivo fosse” do ex-servidor (ff. 02-04-TC); Folha de pagamento, referente à pensão por morte, do dia 13/10/2010 (ffs. 05-06-TC); Cópia do Acórdão proferido em Mandado de Segurança, reconhecendo o direito à parte interessada (ff. 09-16-TC); Folha de Informação e Despacho da SEPLAG (f. 21-TC); Parecer 0147/2012 da PGE (ff. 26-28-TC); Fundamentação legal das verbas recebidas pelo ex-servidor (f. 43-TC); Diligência da PGE ao TCE para solicitar informação quanto ao cálculo da composição do ato de pensão (ff. 70-75-TC); Informação nº 201/2015 da Secretaria de Administração do TCE, em resposta à diligência da PGE (ff. 91-93-TC); Parecer 3176/2016 de Procurador do Estado (ff. 97-103-TC); Despacho 0917/2016 do Procurador-Chefe da Consultoria-Geral da PGE, aprovando o parecer da PGE com ressalvas (ff. 163-164-TC); Folha de Informação e Despacho da SEPLAG (f. 165-TC); Informação nº 004/2017 da Secretaria de Administração do TCE, encaminhando para a Procuradoria Jurídica para esclarecimento de

dúvidas suscitadas sobre a matéria (ff. 170-173)

03. Às ff. 09-16, acostou-se cópia de acórdão do C. TJ/CE lavrado nos autos do Mandado de Segurança 96.01244-0 (20.03.1997), pelo qual foi concedida a segurança para que a pensão devida à então impetrante, ora Interessada, fosse paga “com base na integralidade do que receberia seu falecido marido, se vivo estivesse”.

04. Desde a abertura do processo, em 2010, ocorreram inúmeras diligências com a finalidade de sanar dúvidas e questionamentos quanto à composição dos proventos da parte interessada, tendo em vista se tratar de benefício bastante antigo (aposentadoria concedida no ano de 1958 e pensão decorrente de servidor cujo óbito se deu no ano de 1971).

05. Ao ser instada a se pronunciar sobre o feito, a Procuradoria-Geral do Estado (PGE/CE) exarou o Parecer 3176/2016, de ff. 97-103-TC, assim ementado:

CONSULTA INTERNA. EFEITO CASCATA. PROVENTOS DE APOSENTADORIA E DE PENSÃO. FORMA DE CÁLCULO. APOSENTADORIA ANTERIOR À EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL 21/1995. PARECER PGE 2.851/2012. LEI ESTADUAL 12.991/1999.

1. O Parecer PGE 2851/2012 consolidou o entendimento administrativo desta Procuradoria-Geral acerca da vedação constitucional ao efeito cascata na remuneração dos servidores estaduais.

2. “Nesta Procuradoria, prevalece o entendimento de que a exclusão do efeito cascata, no caso de pensão, deve se dar considerando os valores do benefício na data do óbito do servidor, neste momento criando-se VPNI para cobrir eventual decesso. Contudo, tal VPNI só cabe ser criada em relação a parcelas ou gratificações com previsão em lei para pagamento em efeito cascata [...]”. Precedentes desta Procuradoria-Geral: despacho do Procurador-Chefe, em caráter terminativo (Portaria PGE 7/2016), no Parecer PGE 925/2016; e Parecer PGE 1203/2014.

3. O servidor instituidor faleceu em 1971, motivo porque se permite excluir o efeito cascata desde a data da vigência da Emenda Constitucional Estadual 21/1995, dispensada a cobrança dos valores pagos a maior.

4. A Lei Estadual 12.153/1993 majorou a Gratificação de Representação dos ocupantes do cargo de Secretário do Tribunal de Contas para 222%, incidente apenas sobre o vencimento-base.

5. O efeito cascata da Gratificação do art. 4º da Lei Estadual 11.547/1989 (Gratificação Adicional), da Gratificação do art. 3º da Lei Estadual 12.465/1995 (Gratificação de Controle Externo), da Gratificação do art. 193, II, da Lei Estadual 2.394/1954, e da Gratificação do art. 4º da Lei Estadual 11.850/1981 (Gratificação de Auditoria) era legalmente autorizado, devendo ser suprimido a partir do óbito do servidor instituidor, nos termos do item 2, acima.

06. Conclusivamente, opina a PGE/CE: (i) pela retirada do efeito cascata, a partir do início da vigência da Emenda Constitucional 21/1995; (ii) para que se confeccione uma VPNI a fim de se evitar decesso remuneratório; (iii) remessa dos autos ao TCE/CE para que se proceda à revisão do ato de aposentadoria, não sem antes conferir à Interessada o direito ao contraditório.

07. Antes de ser enviado a este TCE/CE, o Parecer 3176/2016 foi afetado à consideração superior. No despacho de ff. 163-164, o Procurador-Chefe da Consultoria-Geral, Dr. Rafael Machado Moraes adversou restrições ao entendimento *supra*. Primeiro, entende que a Lei 11.850/1991 não permitia a incidência da Gratificação de Auditoria em outras parcelas remuneratórias que não o vencimento-base; ou seja, não havia previsão legal para o efeito cascata existente na pensão em apreço. Segundo, acredita que não se deve proceder à revisão do ato de pensão: “por estarmos tratando de alteração superveniente, por isso já sendo possível o ajuste do benefício ser procedido” (f. 164). Entendimento ratificado pelo Eminentíssimo Procurador-Geral do Estado, Dr. Juvêncio Vasconcelos Viana.

08. Autos ingressos nesta Corte de Contas, a Gerência de Atos Funcionais, pela Informação 004/2017 (ff. 170-173), suscita consulta a esta Procuradoria Jurídica, no que autorizada pelo Presidente do TCE/CE. Eis o teor dos questionamentos:

1. “No caso em tela, mantém-se a estrutura remuneratória antiga para os proventos da interessada ou aplica-se o entendimento da PGE, no sentido de transformar parte das gratificações em VPNI?”
2. “Ademais, considerando que os tribunais de contas possuem independência administrativa e financeira, caberia ao Executivo, através de sua Procuradoria, determinar que esta Corte tome as mencionadas providências, sem determinação legal ou decisão judicial?” (f. 173)

É o Relatório.

II

Passo a opinar.

II.1. Da legalidade e natureza da manifestação do opinativo da PGE/CE.

09. No que se refere ao segundo questionamento, e que se coloca até como questão preliminar para o enfrentamento da questão de fundo, insta salientar que a Procuradoria-Geral do Estado do Ceará possui a competência privativa de exercer a atividade de consultoria jurídica do Estado do Ceará (art. 150, III, CE/89). Uma vez que o benefício previdenciário em questão é custeado pelo SUPSEC, vinculado à Secretaria do Planejamento (SEPLAG), nos quer parecer fora de qualquer dúvida que a PGE/CE nada mais fez do que exercer seu *munus* institucional ao proceder ao exame de legalidade da

atualização da pensão em tela.

10. Nesse sentido a Lei Complementar Estadual 58/2006, Lei Orgânica da PGE/CE:

Art. 26. Compete à Consultoria-Geral:

(...)

III – examinar os processos de aposentadoria, transferência para a reserva, reformas, abonos de permanência e pensões, relativos a servidores e militares estaduais da Administração, que serão encaminhados para análise com os atos respectivos devidamente assinados pelas autoridades competentes; (Nova redação dada pela Lei Complementar n.º 134, de 07.04.14)

11. Dessa forma, a autonomia administrativa deste TCE/CE não se vê confrontada pela remessa, por parte da PGE/CE, do caso em questão. Somente assim seria se o referido opinativo fosse tomado como de observância compulsória por parte deste Tribunal: o que parece não ser o caso. Ao contrário, o envio dos autos a este Tribunal de Contas do Estado do Ceará, que figura como órgão de origem, na espécie, revela-se estritamente derivado da competência inscrita do art. 26, III, da Lei Complementar Estadual 58/2006, de sorte que não poderia, a PGE/CE, concluir pela ilegalidade dos proventos sem que, subsequentemente, preconizasse a este TCE pelo saneamento.

II.2. Coisa julgada e revisão de ato de aposentadoria e pensão: possibilidade, em tese. Relação jurídica continuativa. Nova jurisprudência do STF.

12. Consta dos autos que o C. TJ/CE proferiu acórdão em mandado de segurança pelo qual ordenou aos impetrados, o Secretário da Fazenda e o Secretário de Administração do Estado do Ceará, que o pagamento da pensão em apreço fosse realizado “com base na integralidade do que receberia seu falecido marido, se vivo estivesse” (f. 15).

13. Tal não importa, contudo, em uma absoluta imutabilidade da estrutura remuneratória dos proventos.

14. O **Supremo Tribunal Federal** tem asseverado que em caso de relações jurídicas de trato continuado – como a que se tem em questão – a eficácia oriunda da autoridade da coisa julgada é condicionada à manutenção dos pressupostos fáticos e jurídicos subjacentes ao *decisum*. É, portanto, inserta em tais sentenças uma cláusula *rebus sic stantibus*. Nesse sentido:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APOSENTADORIA. EXAME. DECADÊNCIA. NÃO CONFIGURAÇÃO. DIREITO À DIFERENÇA DE PERCENTUAL REMUNERATÓRIO DE 28,86%, INCLUSIVE PARA O FUTURO, RECONHECIDO POR SENTENÇA TRANSITADA EM JULGADO. PERDA DA EFICÁCIA VINCULANTE DA DECISÃO JUDICIAL, EM RAZÃO DA SUPERVENIENTE ALTERAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS FÁTICOS E JURÍDICOS QUE LHE DERAM SUPORTE. SUBMISSÃO À CLÁUSULA *REBUS SIC STANTIBUS*. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À GARANTIA DA COISA JULGADA.

1. Conforme entendimento da Corte, o procedimento administrativo complexo de verificação das condições de validade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão não se sujeita à regra prevista no art. 54 da Lei 9.784/99.

2. A força vinculativa das sentenças sobre relações jurídicas de trato continuado atua *rebus sic stantibus*: sua eficácia permanece enquanto se mantiverem inalterados os pressupostos fáticos e jurídicos adotados para o juízo de certeza estabelecido pelo provimento sentencial. A superveniente alteração de qualquer desses pressupostos determina a imediata cessação da eficácia executiva do julgado, independentemente de ação rescisória ou, salvo em estritas hipóteses previstas em lei, de ação revisional.

3. No caso, após o trânsito em julgado da sentença que reconheceu o direito à diferença de 28,86% nos vencimentos do servidor, sobreveio, além da sua aposentadoria, substancial alteração no estado

de direito, consistente na edição da MP 1.704/1998, que estendeu o aumento inicialmente concedido aos servidores militares aos servidores civis, e de leis posteriores reestruturadoras da Carreira de Magistério Superior (Lei 10.405/2002, que alterou a tabela de vencimentos dos professores de 3º grau, a Lei 11.344/2006, que reestruturou a carreira dos professores de 3º grau, e a Lei 11.784/2008, que instituiu a Gratificação Temporária para o Magistério – GTMS e a Gratificação Específica do Magistério Superior – GEMAS, dentre outras). Por força dessa superveniente mudança do quadro fático e normativo que dera suporte à condenação, deixou de subsistir a eficácia da sentença condenatória.

4. Agravo regimental provido.

(**AgRg no MS 32.435/DF**, Rel. p/ acórdão Min. Teori Zavascki, 2ª Turma, julgado em 04/08/2015, DJe 206, de 14/10/2015)

AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO QUE DETERMINOU A EXCLUSÃO DE VANTAGEM ECONÔMICA RECONHECIDA POR DECISÃO JUDICIAL COM TRÂNSITO EM JULGADO. REAJUSTE DE 28,86% INSTITUÍDO PELA LEI 8.622/1993. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA À CORTE DE CONTAS. MODIFICAÇÃO DA FORMA DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO. INOCORRÊNCIA DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA COISA JULGADA, DO DIREITO ADQUIRIDO E DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS. CONCESSÃO DE APOSENTADORIA. PRAZO DECADENCIAL PREVISTO NO ART. 54 DA LEI 9.784/1999. INAPLICABILIDADE. PRAZO INICIAL. ATO JURIDICAMENTE COMPLEXO QUE SE APERFEIÇOA COM O REGISTRO DO TCU. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. A garantia fundamental da coisa julgada (CRFB/88, art. 5º, XXXVI) não resta violada nas hipóteses em que ocorrerem modificações no contexto fático-jurídico em que produzida – como as inúmeras leis que fixam novos regimes jurídicos de remuneração.

2. As vantagens remuneratórias pagas aos servidores inserem-se no âmbito de uma relação jurídica continuativa, e, assim, a sentença referente a esta relação produz seus efeitos enquanto subsistir a situação fática e jurídica que lhe deu causa. A modificação da estrutura remuneratória ou a criação de parcelas posteriormente à sentença são fatos novos, não abrangidos pelos eventuais provimentos judiciais anteriores.
3. É cediço que a alteração, por lei, da composição da remuneração do agente público assegura-lhe somente a irredutibilidade da soma total antes recebida, assim concebido: os vencimentos e proventos constitucionais e legais. Precedentes: RE 563.965/RN-RG, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 20/03/2009; MS 24.784, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJe 25/06/2004.
4. O ato de aposentadoria de agentes públicos é complexo e somente se aperfeiçoa após o seu registro junto ao Tribunal de Contas da União. A partir desse momento é que começa a correr o prazo decadencial estabelecido pelo art. 54 da Lei 9.784/1999. Precedentes: MS 27722 AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, DJe 22/06/2016; MS 27628 AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 06/11/2015; MS 28.604 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 21/02/2013.
5. Agravo regimental a que se NEGA PROVIMENTO. (**AgRg no MS 33.561/DF**, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, julgado em 14/10/2016, DJe 236, de 04/11/2016)

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROVENTOS. APOSENTADORIA. REGISTRO. ACÓRDÃO DO TCU QUE DETERMINOU A IMEDIATA INTERRUÇÃO DO PAGAMENTO DA URP DE FEVEREIRO DE 1989 (26,05%). NATUREZA DE ANTECIPAÇÃO SALARIAL. PREVISÃO LEGAL. DECISÃO JUDICIAL. ALCANCE. PRAZO DECADENCIAL. ARTIGO 54 DA LEI Nº 9.784/99. INAPLICABILIDADE. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA À CORTE DE CONTAS. MODIFICAÇÃO DE FORMA DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO. ALEGADA OFENSA AOS PRINCÍPIOS

CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO, AMPLA DEFESA, COISA JULGADA, SEGURANÇA JURÍDICA E IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS. INOCORRÊNCIA. PLANOS ECONÔMICOS. REAJUSTES SALARIAIS. VANTAGEM SALARIAL RECONHECIDA POR DECISÃO JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO. REMUNERAÇÃO. ALCANCE. INEXISTÊNCIA DE OFENSA A DIREITO ADQUIRIDO. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO À COISA JULGADA. SEGURANÇA DENEGADA.

1. O processo de registro de aposentadoria, desde que não tenha transcorrido período de tempo superior a cinco anos entre o início do processo no TCU e o indeferimento do registro, não impõe o contraditório nesse lapso de tempo, nos termos da Súmula Vinculante nº 03 do Supremo Tribunal Federal, *verbis*: “Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão”.

2. A decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/99 não se consuma no período compreendido entre o ato administrativo concessivo de aposentadoria ou pensão e o posterior julgamento de sua legalidade e registro pelo Tribunal de Contas da União – que consubstancia o exercício da competência constitucional de controle externo (CRFB/88, art. 71, III) –, porquanto o respectivo ato de aposentação é juridicamente complexo, que se aperfeiçoa com o registro na Corte de Contas. Precedentes: MS 30916, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe 08.06.2012; MS 25525, Rel. Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 19.03.2010; MS 25697, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 12.03.2010.

3. As URPs – Unidade de Referência de Preço - foram previstas visando a repor o poder aquisitivo de salários e vencimentos até a data-base da categoria, quando verificado o acerto de contas; entendimento sumulado pelo egrégio Tribunal Superior do Trabalho, *verbis*: “Súmula 322: Os reajustes salariais

decorrentes dos chamados “Gatilhos” e URP’s, previstos legalmente como antecipação, são devidos tão-somente até a data-base de cada categoria.”

4. A alteração por lei do regramento anterior da composição da remuneração do agente público, assegura-se-lhes somente a irredutibilidade da soma total antes recebida, assim concebido: os vencimentos e proventos constitucionais e legais. Precedentes: RE 563.965/RN-RG, Rel. Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 20.03.2009; MS 24.784, Rel. Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJe 25.06.2004; RE 185255, Rel. Ministro Sydney Sanches, Primeira Turma, DJ 19.09.1997.

5. A boa-fé na percepção de parte imotivada de vencimentos, reconhecido no acórdão do TCU, conjura o dever de devolução.

6. A garantia fundamental da coisa julgada (CRFB/88, art. 5º, XXXVI) não resta violada nas hipóteses em que ocorrerem modificações no contexto fático-jurídico em que produzida - como as inúmeras leis que reestruturam as carreiras dos servidores do Poder Judiciário da União e fixam novos regimes jurídicos de remuneração.

7. *In casu*, restou demonstrado nos autos a improcedência do pedido de continuidade do pagamento da URP, tendo em vista, sobretudo, os reajustes salariais advindos após a sua concessão, com destaque ao aumento salarial provocado pela reestruturação de carreira dos docentes em universidades federais – *verbi gratia*, Lei nº 11.784/2008 –, que vieram a incorporar o valor que era pago em separado a título de antecipação salarial.

8. Segurança denegada.

(MS 31642/DF, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, julgado em 02/09/2014, DJe 184, de 22/09/2014)

I – CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA DECLARADA ILEGAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CÁLCULO DO ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO COM BASE NA REMUNERAÇÃO. DIREITO RECONHECIDO POR DECISÃO JUDICIAL COM TRÂNSITO EM JULGADO. SUPERVENIÊN-

CIA DE NOVO REGIME JURÍDICO. PERDA DA EFICÁCIA VINCULANTE DA DECISÃO JUDICIAL, EM RAZÃO DA ALTERAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS FÁTICOS E JURÍDICOS QUE LHE DERAM SUPORTE. SUBMISSÃO À CLÁUSULA *REBUS SIC STANTIBUS*. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À GARANTIA DA COISA JULGADA. NÃO COMPROVAÇÃO DE VIOLAÇÃO À IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS. AGRAVO REGIMENTAL DA IMPETRANTE NÃO PROVIDO.

1. Ao pronunciar juízos de certeza sobre a existência, a inexistência ou o modo de ser das relações jurídicas, a sentença leva em consideração as circunstâncias de fato e de direito que se apresentam no momento da sua prolação. Tratando-se de relação jurídica de trato continuado, a eficácia temporal da sentença permanece enquanto se mantiverem inalterados esses pressupostos fáticos e jurídicos que lhe serviram de suporte (cláusula *rebus sic stantibus*). Assim, não atenta contra a coisa julgada a superveniente alteração do estado de direito, em que a nova norma jurídica tem eficácia *ex nunc*, sem efeitos retroativos.

2. No caso, com o advento da Lei 8.112/1990, houve perda da eficácia vinculativa da sentença proferida nos autos da Ação Ordinária 9248005, não mais subsistindo o direito da impetrante ao cálculo do adicional por tempo de serviço com base em sua remuneração, não se caracterizando qualquer inconstitucionalidade no Acórdão TCU 3.370/2006-2ª Câmara, especialmente no que diz respeito à garantia da coisa julgada.

3. Não há elementos probatórios suficientes que demonstrem ter havido, com a nova forma de cálculo do adicional por tempo de serviço, desrespeito ao princípio constitucional da irredutibilidade dos vencimentos.

4. Agravo regimental da impetrante a que se nega provimento.

II – CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA DECLARADA ILEGAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. NEGATIVA DE REGISTRO. BOA-FÉ DO SERVIDOR. DEVOLUÇÃO DOS VALORES INDEVIDAMENTE

RECEBIDOS. TERMO INICIAL. DATA DA CIÊNCIA DA DECISÃO DO ÓRGÃO DE CONTAS. AGRAVO REGIMENTAL DA UNIÃO PROVIDO.

1. Havendo boa-fé do servidor público que recebe valores indevidos a título de aposentadoria, o termo inicial para devolução dos valores deve corresponder à data em que teve conhecimento do ato que considerou ilegal a concessão de sua aposentadoria.

2. Agravo regimental da União provido.

(**AgRg no MS 26.980/DF**, Rel. Min. Teori Zavascki, 2ª Turma, julgado em 22/04/2014, DJe 86, de 07/05/2014)

15. Dessa forma, em tese, um reexame do ato de pensão em apreço não necessariamente importaria em violação à coisa julgada proferida pelo C. TJ/CE, que determinou ao Secretário da Fazenda e ao Secretário de Administração do Estado do Ceará, que o pagamento da pensão em apreço fosse realizado “com base na integralidade do que receberia seu falecido marido, se vivo estivesse” (f. 15).

II.3. Da necessidade de se manter a atual estrutura remuneratória do ato de pensão: jurisprudência deste TCE.

16. Fundamental perceber que o que se tem em apreço é a revisão de um ato de pensão cuja instituição remonta a 1971, oportunidade em que se deu o falecimento do ex-servidor, que já se encontrava aposentado desde 1958.

17. Adotando-se o entendimento de que o fato gerador da pensão não é aposentadoria, mas o falecimento (STJ, **MS 14.743/DF**, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 16 de junho de 2010), ainda assim tem-se que o marco de 1971 é período em muito anterior ao advento da Constituição Federal de 1988. Por isso, plenamente aplicável à pensão em tela os princípios da **paridade** e da **integralidade, como muito bem pontuou a Informação 004/2017 (f. 170)**.

18. Surge assim a questão de saber se há um direito adquirido à percepção dos proventos com a mesma estrutura remuneratória – o

que inclui um cálculo informado por efeito cascata.

19. Consultando a jurisprudência desta C. Corte de Contas, vejo que há entendimento sobre o tema. No **Processo 03197/2006-1**, o Conselheiro Edilberto Pontes Lima proferiu voto-vista vencedor, que serviu de base à **Resolução 1.183/2014 – Pleno** (Sessão de 13 de maio de 2014). No referido voto, foi estabelecido novo posicionamento que veda a percepção do efeito cascata para atos de aposentadoria e pensões publicados a partir daquela data:

“Considerando que o efeito cascata foi extinto do ordenamento jurídico do Estado do Ceará, a partir da EC nº 21/95 à Constituição Estadual, e que posteriormente foi corroborado pela EC Nº 19/98 à Constituição Federal, ao estabelecer que os valores percebidos a título de gratificações ou quaisquer outras vantagens pecuniárias, inclusive as de caráter pessoal, seriam calculadas e aplicadas de modo singular, entendo ser preciso a reanálise por parte desta Corte de Contas do posicionamento defendido até então, com supedâneo na Resolução nº 3164/2007.

A Constituição Federal a partir da EC nº 19/98 estabeleceu a seguinte redação ao Art. 37, XIV: “os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores”.

Restando assim, vedado o acúmulo de acréscimos pecuniários para a obtenção das demais vantagens.

A autoaplicabilidade do Art. 37, torna impossível que se conceda num período após Emenda, vantagens calculadas sob efeito cascata.

Ademais, o *caput* do Art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelece que: “Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título”.

Vê-se, pois que o Art. 17 do ADCT não per-

mite o recebimento de remunerações e proventos em desconformidade com a Constituição, restando assim abrangidos nestas circunstâncias, inclusive, os servidores públicos que ingressaram antes da referida alteração constitucional.

O Supremo Tribunal Federal já consolidou seu posicionamento sobre a vedação do cálculo de vantagem posterior em efeito cascata. Em julgado recente, assim verberou:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO À REGIME JURÍDICO. BASE DE CÁLCULO DE VANTAGENS PESSOAIS. EFEITO CASCATA: PROIBIÇÃO CONSTITUCIONAL. PRECEDENTES. IMPOSSIBILIDADE DE REDUÇÃO DOS VENCIMENTOS. PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DOS VENCIMENTOS. RECURSO AO QUAL SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO. (RE 563708 / MS - MATO GROSSO DO SUL Relator(a):Min. CARMEN LÚCIA Julgamento: 06/02/2013 Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

No mesmo sentido são os julgados de ambas as Turmas do STF, colacionados a seguir:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Servidor público. Gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva (TIDE). Inexistência de direito adquirido a regime jurídico. Vantagens funcionais em cascata. Período anterior à Emenda Constitucional nº 19/98. Vedação. Reexame de fatos e provas. Impossibilidade. Precedentes. 1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal está firmada no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico, ficando assegurada, contudo, a irredutibilidade de vencimentos. 2. Esta Corte consolidou entendimento de que, mesmo anteriormente à Emenda Constitucional nº 19/98, era vedado o acúmulo de vantagens pecuniárias concedidas sob o mesmo título ou por idêntico fundamento (efeito cascata). 3. Inadmissível, em recurso extraordinário, o reexame dos fatos e das provas dos autos.

Incidência da Súmula nº 279 desta Corte. 4. Agravo regimental não provido. (RE 457745 AgR / PR – PARANÁ, AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Julgamento: 11/09/2012 Órgão Julgador: Primeira Turma)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO. CÁLCULO SOBRE O VENCIMENTO BASE. OFENSA AO ART. 37, XIV (REDAÇÃO DA EC 19/1998), DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE MAIS DE UMA VANTAGEM SOB O MESMO FUNDAMENTO. AGRAVO IMPROVIDO. I - O art. 37, XIV, da Constituição Federal, redação da EC 19/1998, veda o cômputo de vantagem recebida no cálculo de vantagem posterior (cálculo em cascata ou efeito repique), porém não proíbe a concessão de mais de uma vantagem sob o mesmo fundamento, desde que calculadas de forma singela sobre o vencimento básico. II - Agravo regimental improvido. (RE 633077 AgR/MG- MINAS GERAIS AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Julgamento: 05/03/2013 Órgão Julgador: Segunda Turma)

Tem-se pois, que as Leis estaduais que disciplinam de forma diferente, ou seja permitem a concessão de vantagens em repique, gerando o efeito cascata, não de ser consideradas inconstitucionais, posto que a Constituição Federal e Estadual vedam a acumulação de acréscimos pecuniários para fins de cálculos de acréscimos ulteriores.

Assim com base na Súmula 347 do STF, afastos os efeitos do Art. 8º da Lei nº 11.488/88, por prever o efeito cascata quando instituiu a Gratificação de Exercício, bem como o Art. 8º da Lei nº 11.816/91, por não terem sido recepcionados pela Emenda Constitucional nº 19/98, vez que manteve a gratificação de exercício para os servidores que a percebiam à época.

Ressalte-se, porém que no caso dos servidores do Tribunal de Justiça, a retirada do efeito

cascata ocasionará um decesso remuneratório, visto que os atos que vêm sendo expedidos com base na Lei nº 11.488/88 - instituidora da Gratificação de Exercício, produz o efeito cascata, que não foi completamente extirpado com a edição da Lei nº 14.786/2010, já que esta facultou aos servidores a opção de aderir ou não ao novo plano, que pôs fim ao efeito cascata.

Contudo como a irredutibilidade de vencimentos é assegurada constitucionalmente, sugiro que esta Corte de Contas **recomende ao Tribunal de Justiça do Estado a utilização de VPNI, para substituir o efeito cascata, nos atos a serem editados a partir desta Resolução**, cujos segurados não tenham aderido ao novo plano de cargos e salários objeto da Lei nº 14.786/2010, como é o caso dos presentes autos, em que o início do benefício remonta a 08.08.2006, anterior portanto a edição do novo plano.

Destarte, proponho que esta Corte de Contas passe, a partir da publicação da Resolução referente à presente decisão, a adotar nos processos de aposentadoria e pensões, concedidos a partir de então, e submetidos a análise e registro, o entendimento aqui proposto, consoante os ditames constitucionais da EC 19/98, que veda o “efeito cascata” nos vencimentos dos servidores públicos.

VOTO, pois, pelo registro do Ato de fls. 70 datado de 23/10/2012 e publicado no Diário da Justiça de 26/10/2012,

Após oficie-se ao Presidente do Tribunal de Justiça e ao Procurador Geral do Estado, para conhecimento da presente decisão.”

20. A parte dispositiva da Resolução 1.183/2014 – Pleno (Sessão de 13 de maio de 2014) foi assim vazada:

“RESOLVE O PLENO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, por maioria de votos: i) adotar o entendimento de que, desde o advento da EC nº 19/98, a aplicação do efeito cascata é irregular, bem como pela modulação dos efeitos ao novel entendimento, para que sua aplicação seja reservada aos atos de aposentadoria e pensões publicados a

partir da data da prolação da presente Resolução; ii) divulgar a todos os jurisdicionados o novo posicionamento do Tribunal; iii) autorizar o registro do ato, nos termos da Resolução.”

21. Dessa maneira, e em resposta ao primeiro questionamento formulado no ponto 19 da Informação 004/2017 (f. 170), considerando o atual marco jurisprudencial deste TCE/CE, ao qual este Parecerista é obrigatoriamente vinculado, mormente os efeitos prospectivos conferidos na Resolução 1183/2014 – Plenário, somos do entendimento de que a providência suscitada pela PGE, no sentido de proceder a um novo cálculo dos proventos sem a incidência do efeito cascata, mas com a concomitante confecção de VPNI, não se afigura possível. Tal providência só se afigura possível em se tratando de atos de aposentadoria/pensão publicados após o marco de 13 de março de 2014, o que evidentemente não é o caso.

22. Tudo isso sem falar na incidência da prescrição, que notoriamente existe na espécie.

III

Por todo o exposto, opinamos para que a presente CONSULTA seja respondida nos seguintes termos:

a) A autonomia administrativa deste TCE/CE não se vê confrontada pela remessa, por parte da PGE/CE, do caso em questão, que na verdade encontra-se circunscrito à competência inscrita do art. 26, III, da Lei Complementar 58/2006; até porque, figurando o TCE como órgão de origem, neste caso, não poderia, a PGE/CE, concluir pela ilegalidade dos proventos sem que, subsequentemente, preconizasse a este TCE pelo saneamento e confecção de novo ato.

b) Considerando o atual marco jurisprudencial deste TCE/CE, ao qual este Parecerista é obrigatoriamente vinculado, mormente os efeitos prospectivos conferidos na Resolução 1183/2014 – Plenário, somos do entendimento de que a providência suscitada pela PGE/CE, no sentido de proceder a um novo cálculo dos proventos sem a incidência do efeito cascata, mas com a concomitante confecção de VPNI, não se afigura possível. Tal providência só se afigura possível em se tratando de atos de aposentadoria/pensão publicados após o marco de 13 de março de 2014, o que evidentemente não é o caso.

c) Pela remessa dos autos à Secretaria de Administração para prosseguimento da instrução.

É o que nos parece, salvo melhor juízo.

À elevada consideração superior. *Sub censura.*

Fortaleza, de julho de 2017.

Paulo Sávio N. Peixoto Maia

Procurador-Geral

Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará