



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

V 267  
2

**Processo nº:** GPGE nº 3873/2006 (GDOC nº 18575-31416/2006)

**Parecer** PA nº 144/2006

**Interessado:** Arnaldo Nelson Linguanotto

**Assunto:** **CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. INATIVO. INCIDÊNCIA SOBRE O MONTANTE DOS PROVENTOS QUE ULTRAPASSA O DOBRO DO LIMITE MÁXIMO DOS BENEFÍCIOS DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA. MOLÉSTIA INCAPACITANTE.**

O preceito insculpido no artigo 40, Parágrafo 21 da Constituição Federal – ao determinar que a contribuição previdenciária arcada pelos inativos e pensionistas, contemplada no Parágrafo 18 do mesmo dispositivo, incida sobre o que sobrepujar o dobro do limite máximo de benefício pago pela Previdência Geral, quando o beneficiário for portador de doença incapacitante –, não é regra auto-aplicável. Na ausência de uma específica disciplina legal regulamentadora do conceito de doença incapacitante (que possivelmente advirá com uma alteração na Lei Federal 9.717/98), a legislação nacional, ainda assim, contém regra que integra a norma constitucional em comento, ao tratar da concessão de benefícios da previdência social independentemente de carência (Lei 8.213/91, art. 151). O direito em questão – cuja “ratio” é favorecer quem, embora aposentado do serviço público ou pensionista, poderia ainda complementar os proventos (ou pensão) com atividade laboral que se vê forçado a abandonar em função de doença incapacitante para o trabalho, cujo tratamento demanda, outrossim, maiores gastos – deve ser reconhecido tanto nos casos em que a referida moléstia tenha representado o preciso motivo que levou o servidor à inatividade (aposentadoria por invalidez) como nas hipóteses em que ele a tenha adquirido após a aposentadoria (voluntária ou compulsória), e nas em que o benefício seja auferido por pensionista.



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

1963

2

1 – Os autos iniciam-se com o pedido de fls. 3/6, em que o interessado, Procurador do Estado Nível V, aposentado, após declarar encontrar-se isento de Imposto de Renda, em virtude de haver contraído doença incapacitante, invoca o art. 1º da Emenda Constitucional 47/2005, que conferiu nova redação ao art. 40, Par. 21, da Carta da República, dispondo ainda sobre a sua eficácia retroativa até 1º/1/2004. A nova regra determinou que a contribuição previdenciária arcada pelos inativos e pensionistas, contemplada no Parágrafo 18 do mesmo art. 40, deve incidir sobre o que sobrepujar o dobro do limite máximo de benefício pago pela Previdência Geral, quando o beneficiário for portador de doença incapacitante. O interessado alega que os descontos que vem sofrendo a título de contribuição previdenciária ignoram por completo o benefício constitucional, e levam em conta apenas a faixa de isenção correspondente ao teto de benefícios da Previdência Geral (conforme o Par. 18 do art. 40), e não a relativa ao dobro do teto (o que deveria suceder, por força do Par. 21). Afirma, outrossim, que tais descontos estão sendo efetuados desde janeiro de 2004, quando é certo que deveriam incidir apenas depois de abril daquele ano, por força do disposto na LC Estadual 954/2003, que instituiu em São Paulo a referida contribuição para os inativos. E, por fim, critica o critério utilizado para o pagamento do 13º salário.

2 – O Departamento de Despesa de Pessoal, da Secretaria da Fazenda, manifestou-se às fls. 23/26. Relativamente à questão do benefício previsto no art. 40, Par. 21, após a EC 47/2005, o DDPE invoca pronunciamentos anteriores já efetuados pelo órgão em dois processos em que são interessados Luis Alves de Lavor



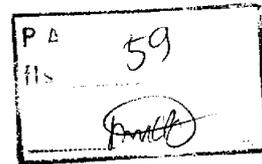
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

269  
2

3

(aposentado voluntariamente e portador de cardiopatia grave) e José Amaro Paes de Lira (aposentado por invalidez em virtude da comprovação de graves transtornos mentais). Cópias de tais peças foram encartadas às fls. 13/17 e 18/22. Em ambas, o DDPE sustentara que a nova regra constitucional, por não ser auto-aplicável, depende, para a concessão do benefício, de legislação ainda não editada, além do que o conceito de “doença incapacitante” é genérico e a lei do Imposto de Renda não pode servir de parâmetro para a sua definição. O Departamento afirmou, a respeito, que a matéria foi submetida à UCRH, e ainda não se encontrava resolvida. Quanto à alegada aplicação retroativa dos descontos (segunda reclamação do interessado), o DDPE a nega peremptoriamente, esclarecendo que a incidência vem sendo realizada apenas desde abril de 2004, e não desde janeiro, e explicando a causa do mal-entendido na indicação “1/2004 a 12/2004” constante do “hollerith” correspondente ao 13º salário, mas que não significa tenha o cálculo computado os meses de janeiro a março daquele ano. E à fl. 25, no terceiro parágrafo, o órgão justifica o critério para o cálculo do 13º salário.

3 – Às fls. 28/30 o interessado insurge-se contra a posição do DDPE nos pareceres reproduzidos às fls. 13/17 e 18/22. Afirma que o conceito de doença incapacitante já se encontra claramente enunciado na legislação infra-constitucional, em particular em norma de isenção do imposto de renda (Lei Federal 7.713/88, art. 6º, XIV), de sorte que negar a aplicação do benefício equivale a eclipsar um manifesto direito consagrado pela Lei Maior.



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

1.910  
2

4

4 – A d. UCRH, às fls. 54/55, reporta-se às suas anteriores manifestações nos processos em nome de José Amaro Paes de Lira e de Luiz Alves de Lavor, as quais junta, respectivamente, às fls. 34/41 e 44/52. Em ambas, preconiza o deferimento do pedido, sob o argumento de que a legislação infra-constitucional define o que vem a ser “doença incapacitante”, citando dispositivos das Leis Federais 7.713/88 (Imposto de Renda), 8.112/90 (Estatuto dos Servidores Cíveis da União) e 8.213/91 (Planos de Benefícios da Previdência Social).

5 – Tendo em vista que os dois processos acima mencionados vieram a esta Especializada para análise e parecer, os presentes autos, que em essência versam sobre o mesmo tema, também para aqui foram encaminhados (fl. 55v). Anoto, por oportuno, que a Consultoria Jurídica da Secretaria da Fazenda não foi ouvida a respeito.

**É o relatório. Opino.**

6 – As questões relacionadas à alegada aplicação retroativa dos descontos da contribuição beneficiária, bem como a atinente aos critérios de fixação do 13º salário, também objeto do pleito exordial, foram adequadamente esclarecidas pelo d. DDPE, tanto que sobre as mesmas não tornou o interessado a polemizar em sua



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

11.972  
e

5

manifestação de fls. 28/30. Remanesce a controvérsia relativa à contribuição previdenciária e ao benefício instituído pela Emenda Constitucional 47/2005.

7 – Para melhor compreender a matéria, transcrevo a seguir as regras da Constituição Federal que lhe são diretamente relacionadas, a saber: o Parágrafo 18 do art. 40 (no texto da EC nº 41/2003) e o Parágrafo 21 do mesmo dispositivo (no texto da EC nº 47/2005):

***§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.***

***§ 21. A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 desta Constituição, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante.***

8 – Depreende-se do texto da última norma retro-citada que a incidência de “doença incapacitante” autoriza, para os efeitos de se calcular a contribuição previdenciária a que alude o Par. 18, seja a base de cálculo reduzida para o que superar o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral



## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

11/22

6

de previdência. Trata-se de um favor fiscal contemplado na própria Lei Maior com beneficiário certo: o aposentado ou pensionista portador de “doença incapacitante”.

9 – Determina a norma em comento que esse favor dar-se-á **“quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante”**. Ao exigir lei integradora, o legislador constituinte sem dúvida deixou expresso que o indigitado Parágrafo 21 não veicula regra auto-aplicável. Este é um ponto essencial para o deslinde da questão: a exigência de lei integradora. E, nesse particular, a controvérsia dos autos faz-nos recordar outras, a exemplo da que veio a lume a propósito do inciso I do Par. 1º do mesmo art. 40, a saber, sobre em que hipóteses a aposentadoria por invalidez ensejará a percepção de proventos integrais. Nunca se questionou que o Par. 1º, I, também se trata de regra não-auto-aplicável, algo reconhecido, inclusive, pelo aditamento ao Parecer PA-3 nº 336/90, que firmou a orientação institucional seguida até hoje, no qual se sustenta que a norma integradora vem a ser o art. 226, I, item 2 da Lei Estadual 10.261/68.

10 – Uma vez assente que a norma introduzida pela Emenda 47/2005 não é auto-aplicável, cumpre-nos avaliar em que medida ela não o é. Vale dizer, a dependência, para a aplicabilidade plena, residiria numa indefinição da figura do beneficiário – a exigir maior precisão –, ou do conceito de “doença incapacitante”? Pelos dizeres da norma, parece não haver dúvida que o beneficiário só pode ser o aposentado e o pensionista. Não havendo restrição quanto ao aposentado, parece igualmente claro que este será beneficiário da redução da base de cálculo não importa

A.  
13. 67  
P. M. A.



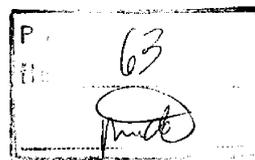
## PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

273  
2

7

qual tenha sido a causa de sua aposentação, dentre as especificadas nos incisos I, II e III do art. 40, Par. 1º (por invalidez, compulsória e voluntária). Em outras palavras: não havendo restrição do tipo de aposentadoria, não cabe ao intérprete restringir, sob pena de se consagrar uma exegese manifestamente inconstitucional, eis que estaria se colocando no papel do próprio legislador constituinte, efetuando a seu arbítrio a eleição de tal ou qual tipo de aposentadoria para ser contemplada pelo benefício em causa. Em matéria constitucional, ainda que tal não represente um dogma, sobreleva o vetusto princípio “ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus”. Bem por isso, pontificou o sempre festejado Carlos Maximiliano: *“Quando o estatuto fundamental define as circunstâncias em que um direito pode ser exercido, ou uma pena aplicada, esta especificação importa proibir implicitamente qualquer interferência legislativa para sujeitar o exercício do direito a condições novas ou estender a outros casos a penalidade”* (“Hermenêutica e Aplicação do Direito”, n. 375; 3ª ed.; Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1941, pág. 369).

11 – A tal conclusão igualmente chegamos ao perquirir a “ratio” ou finalidade do dispositivo em tela, igualmente encarecida por Maximiliano: *“... o fim para que foi inserto o artigo na lei sobreleva a tudo. Não se admite interpretação estrita que entrave a realização plena do escopo visado pelo texto. Dentro da letra rigorosa dele procure-se o objetivo da norma suprema; seja este atingido, e será perfeita a exegese”* (id., ibid., n. 377, pág. 370). E a “ratio” do Par. 21, em comento, é favorecer quem, embora aposentado do serviço público (ou pensionista), poderia ainda complementar os proventos (ou pensão) com atividade laboral que se vê obrigado a



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

274

8

abandonar em função de doença incapacitante ao trabalho, cujo tratamento demanda, outrossim, gastos de maior vulto. Logo, se a figura do beneficiário surge-nos translúcida, a exigência de lei integradora só pode estar relacionada ao conceito de “doença incapacitante”. Foi, desse modo, com o objetivo de precisar-lhe mais nitidamente os contornos que o legislador constitucional valeu-se da expressão “na forma da lei”, despojando de auto-aplicabilidade o dispositivo em tela.

12 – É razoável argumentar que a lei, em princípio, mais adequada para versar sobre o assunto, a que de forma mais harmônica estaria apta a indicar a lista daquelas que devem ser tidas por doenças incapacitantes, outra não poderia ser senão a Lei Federal 9.717/98 (que contém normas gerais sobre os sistemas previdenciários dos servidores federais, estaduais e municipais). Aliás, tramita no Congresso Projeto de Lei que propõe sua alteração precisamente com o escopo de definir quais são as “doenças incapacitantes” a que alude o indigitado Par. 21. Ora, na pendência dessa provável e próxima alteração, a pergunta que se impõe é se haveria em nosso sistema normativo alguma outra norma, constante de alguma outra lei, que servisse adequadamente a tal desiderato.

13 – Neste passo, compartilho a posição sustentada pela d. Chefia da Assessoria Jurídica do Governo, que, nas manifestações proferidas nos processos em nome de José Amaro Paes de Lira e de Luiz Alves de Lavor, acima referenciados, invocou acertadamente a Lei Federal nº 8.213, de 24/7/91 (Lei dos Planos de Benefícios da Previdência Social), a qual, para o efeito de estabelecer exoneração de



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

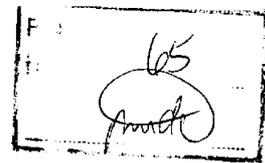
1975

9

prazo de carência no pagamento de contribuição previdenciária nos casos de aposentadoria por invalidez indicados no seu art. 26, II, estatuiu mais à frente, no artigo 151, que...

*“... até que seja elaborada a lista de doenças mencionada no inciso II do art. 26, independe de carência a concessão de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez ao segurado que, após filiar-se ao Regime Geral da Previdência Social, for acometido das seguintes doenças: tuberculose ativa, hanseníase, alienação mental, neoplasia maligna, cegueira, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, estado avançado da doença de Paget (osteíte deformante), síndrome da deficiência imunológica adquirida – Aids, e contaminação por radiação, com base em conclusão da medicina especializada.”*

14 – O rol aponta, inegavelmente, para doenças que impossibilitam a continuidade do trabalho, vale dizer, de doenças que **incapacitam** o contribuinte para o trabalho, de tal sorte que se o segurado, após filiar-se ao Regime Geral da Previdência, vier a ser acometido de alguma delas, fará jus ao auxílio doença e aposentadoria por invalidez. Por outro lado, mais do que buscarmos arrimo na legislação do imposto de renda – que, embora contemple isenção para portadores de moléstias graves, serve a outros propósitos –, ou ainda no Estatuto dos Servidores Civis da União (Lei 8.112/90) – cujo âmbito de aplicação é restrito ao universo daqueles servidores – creio seja mais adequado localizarmos os parâmetros pertinentes na legislação previdenciária geral, mesmo porque é a própria Constituição da República que à mesma nos leva, forte ao declarar, no Par. 12 do seu art. 40:



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

10926  
2

10

*“Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.”*

15 – Ora, a matéria dos autos versa sobre a previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo, donde afigurar-se perfeitamente razoável buscarmos no sistema do regime geral da previdência social o critério integrativo da norma do artigo 40, § 21 da CF. Importa ainda salientar que, apesar de a regra prescrita no art. 151 da Lei 8.213/91 tratar de doenças que rendem ensejo à obtenção dos proventos de aposentadoria independentemente de prazo de carência e em casos de aposentadoria por invalidez, tal não significa que apenas em tais hipóteses (ou seja, de aposentadoria por invalidez) seria admissível a integração do art. 40, Par. 21 da CF/88. Não podemos olvidar que o determinante, para os fins de integração legislativa infra-constitucional, não é o conceito de beneficiário (sobre o qual não pode pairar nenhuma dúvida, dada a dicção do próprio Par. 21), mas o de “doença incapacitante”. E para a melhor precisão deste conceito, a Lei 8.213/91 fornece a indicação mais adequada, tendo em vista as razões acima enunciadas, independentemente do alcance da norma específica em que o rol dessas moléstias se encontra previsto.

16 – Por conseguinte, entendo que tanto os aposentados por invalidez como aqueles que se aposentaram voluntária ou compulsoriamente, e que posteriormente venham a ser acometidos de doenças incapacitantes, assim como os pensionistas, uma vez provando serem portadores de alguma das moléstias indicadas no art. 151 da Lei 8.213/91, fazem jus ao benefício do art. 40, Par. 21 da Lei Maior,

P.A.	
fls	66
	<i>Paulo</i>



**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**  
**PROCURADORIA ADMINISTRATIVA**

11 277  
2

11

posição esta que penso deva permanecer até o esperado advento de alteração na Lei Federal 9.717/98, consoante a observação constante no item 12, "supra".

17 – No caso dos autos, penso que não basta ao interessado comprovar encontrar-se isento do pagamento do imposto de renda. Deve trazer à colação laudo médico oficial (do Departamento Médico do Estado) que ateste ser portador de uma das doenças catalogadas no citado artigo 151 da Lei Federal 8.213/91. Uma vez comprovada a doença incapacitante, seu pleito merecerá provimento, ainda que a moléstia lhe tenha afligido após a obtenção da aposentadoria.

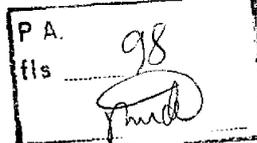
É o parecer, *sub censura*.

São Paulo, 26 de junho de 2006

**MAURO DE MEDEIROS KELLER**  
Procurador do Estado  
OAB/SP nº 104.885-B



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



11 273

PROCESSO: CPGE Nº 3.873/2006 GDOC 18575-31416/2006.

INTERESSADO: ARNALDO NELSON LINGUANOTTO.

PARECER PA nº 144/2006

Estou de acordo com o bem elaborado Parecer PA nº 144/2006 que reconhece na norma do artigo 151 da Lei Federal nº 8.213/91 requisitos para integrar o preceito constitucional do artigo 40, § 21, com a redação da EC nº 47/2005, às situações concretas.

A sugestão do i. parecerista vem ao encontro do desiderato constitucional de observância, pelo sistema próprio dos servidores, dos "requisitos e critérios fixados para o regime geral da previdência social" que se expressa tanto de forma sintética e objetiva na disposição do § 12 do artigo 40 da CF, bem destacada no corpo do Parecer PA nº 144/2006, como também nas remissões constantes de diversas outras regras constitucionais (p. ex.: art. 40, §§ 1º; 3º; 7º, incisos I e II; 13; 14; 15 e 18). Apropriada, portanto, em meu sentir, a sugestão de aplicação de critérios próprios da Previdência Geral ao caso em análise.

No que tange à forma, diga-se também que nenhum reparo merece a proposta feita pelo i. parecerista de utilização de disposição de lei ordinária na espécie porque "De há muito se firmou a jurisprudência desta Corte [STF] no sentido de que só é exigível lei complementar quando a Constituição expressamente a ela faz alusão com referência a determinada matéria, o que implica dizer que, quando a Carta Magna alude genericamente a 'lei' para estabelecer princípio de reserva legal, essa expressão compreende tanto a legislação ordinária, nas suas diferentes modalidades, quanto a legislação complementar" (ADIN-MC 2.036-DF, RTJ 176/83 - grifei).

Registro, por fim, que em razão das referências feitas às fls. 54 e seguintes destes autos, faço juntar ao processo cópias dos Pareceres AJG nº 439/2006 (interessado Luiz Alves de Lavor) e AJG nº 440/2006 (interessado José Amaro Paes de Lira).

Transmitam-se os autos à d. Subprocuradora Geral do Estado – Consultoria.

São Paulo, 06 de julho de 2006.

MARIA TERESA GHIRARDI MASCARENHAS NEVES  
Procuradora do Estado - Chefe  
da Procuradoria Administrativa  
OAB nº 79.413



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

GABINETE DO PROCURADOR GERAL

**PROCESSO :** CPGE nº 3.873/2006 (GDOC 18575-31416/2006)  
**INTERESSADO :** ARNALDO NELSON LINGUANOTTO  
**ASSUNTO :** Ref. revisão de descontos. Verba honorária (Emenda Constitucional nº 47)

*MSS*  
MSS

Acompanho os argumentos lançados no Parecer PA nº 144/2006 (fls. 56/66) que, valendo-se dos critérios fixados para o regime geral de previdência social, a teor do § 12 do artigo 40 da Constituição Federal, sustenta que os aposentados e pensionistas que provarem, por meio de laudo médico oficial, serem portadores de alguma das moléstias indicadas no artigo 151 da Lei Federal nº 8.213/91, fazem jus ao benefício do § 21 do aludido artigo 40 da Carta da República.

No caso concreto dos autos, o interessado deverá apresentar laudo expedido pelo Departamento Médico do Estado de São Paulo.

Concordando com o Parecer PA nº 144/2006, endossado pela d. Chefia da Procuradoria Administrativa, nos termos da manifestação de fls. 98, submeto o assunto à superior apreciação do Senhor Procurador Geral do Estado, com proposta de aprovação.

Subg. Cons., 14 de julho de 2006.

*Ana Maria Oliveira de Toledo Rinaldi*

ANA MARIA OLIVEIRA DE TOLEDO RINALDI  
SUBPROCURADORA GERAL DO ESTADO  
ÁREA DA CONSULTORIA

Imprensa Oficial



# PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

GABINETE DO PROCURADOR GERAL

100  
20

10-280  
9

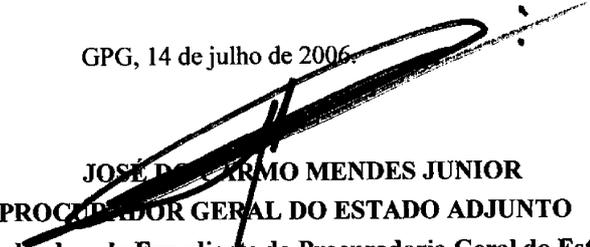
**PROCESSO :** CPGE nº 3.873/2006 (GDOC 18575-31416/2006)  
**INTERESSADO :** ARNALDO NELSON LINGUANOTTO  
**ASSUNTO :** Ref. revisão de descontos. Verba honorária (Emenda Constitucional nº 47)

  
MSS

Nos termos da manifestação da Subprocuradoria Geral do Estado – Área da Consultoria, aprovo o Parecer PA nº 144/2006.

Encaminhem-se o feito ao Conselho da Procuradoria Geral do Estado, para notificação do interessado, e cópia do parecer ora aprovado às Consultorias Jurídicas das Secretarias de Estado, para ciência e divulgação.

GPG, 14 de julho de 2006.

  
**JOSE DE CARMO MENDES JUNIOR**  
**PROCURADOR GERAL DO ESTADO ADJUNTO**  
Respondendo pelo Expediente da Procuradoria Geral do Estado

Imprensaoficial