



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

1

Ofício nº: GPG-Consultoria 3940/2006 (SF 23751-651837/2006)

Parecer: PA nº 330/2007

Interessada: Procuradoria Geral do Estado

Assunto: **REGIME PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. PROVENTOS INTEGRAIS OU PROPORCIONAIS. PARECER PA Nº 206/2006. ALCANCE.**
Os proventos das aposentadorias por invalidez concedidos pela administração estadual ao arrepio do texto da Constituição Federal e da legislação previdenciária geral (Lei 8.112/90, art. 187, Par. 1º), tidos por inconstitucionais nos termos do Parecer PA nº 206/2006, devem sofrer a competente revisão a cargo da Secretaria da Fazenda. A mudança de orientação jurídica a respeito não rende ensejo a que se preservem supostos “direitos adquiridos” daqueles que se aposentaram antes da aprovação do indigitado parecer, uma vez que o direito que se adquire e se integra ao patrimônio jurídico de alguém decorre da alteração da lei, jamais da modificação da exegese que dela fazem os operadores jurídicos e as instituições a que pertencem. Em qualquer caso, porém, deve-se observar o prazo decadencial decenal para a invalidação de atos nulos, estabelecido no art. 10, I da Lei Estadual 10.177/98 – contados nos termos do Despacho Normativo do Governamental de 19/11/2002 (que versa sobre o conflito intertemporal de normas relativo os atos praticados anteriormente à vigência da indigitada lei) –, vedada a exigência de devolução do eventualmente pago a mais, a teor do Despacho Normativo Governamental de 31/10/86.

1 – O ofício inaugural (fl. 2) destinou-se a encaminhar ao Sr. Secretário da Fazenda cópia do Parecer PA nº 206/2006, acostada às fls. 3/11, no qual



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

2

sugeriu-se que a orientação exarada em aditamento ao Parecer PA-3 nº 336/90 fosse submetida a revisão, no sentido “*de se reconhecer que a aposentadoria por invalidez com proventos integrais deve-se restringir às hipóteses consagradas expressamente no texto constitucional*”, vale dizer, quando se tratar de invalidez decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em lei. Sugeriu-se, ademais, que na ausência de legislação integradora, de âmbito nacional, devem-se localizar os parâmetros pertinentes na lei previdenciária geral, com base no art. 40, Par. 12 da Carta Magna. O parecer foi aprovado superiormente, nos termos da manifestação aditiva da Sra. Subprocuradora Geral da Consultoria (cfr. fls. 13/25).

2 – Remetido o feito ao d. DDPE, este se manifestou às fls. 27/29. Recordou que o dispositivo de regência não pode ser outro que não o art. 186, Par. 1º da Lei Federal 8.112/90, que reza: “*Consideram-se doenças graves, contagiosas ou incuráveis, a que se refere o inciso I deste artigo, tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, cegueira posterior ao ingresso no serviço público, hanseníase, cardiopatia grave, doença de Parkinson, paralisia irreversível e incapacitante, espondiloartrose anquilosante, nefropatia grave, estados avançados do mal de Paget (osteíte deformante), síndrome de imunodeficiência adquirida – AIDS, e outras que a lei indicar, com base na medicina especializada*”. Indaga o órgão fazendário se o Departamento de Perícias Médicas do Estado, quando da efetivação das aposentadorias por invalidez, já vinha observando o mencionado dispositivo, e, em caso negativo, se essas aposentadorias deverão ser revistas.

3 – Instada a pronunciar-se, a Consultoria Jurídica da Pasta, às fls. 31/39, sustentou que a questão atinente à aplicação, pelo DPME, do conceito de doença grave, contagiosa ou incurável, é essencialmente fática, e somente aquele departamento tem condições de respondê-la. De qualquer modo, porém, não poderão ser anuladas ou



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

3

revisadas as aposentadorias por invalidez, com proventos integrais, já concedidas pela Administração com base num entendimento que vigorou até o advento do indigitado Parecer PA 206/2006, sob pena de ofensa ao direito adquirido, que passou a integrar o patrimônio jurídico dos aposentados.

4 – A Sra. Subprocuradora Geral para a Consultoria houve por bem, à fl. 41, remeter o feito ao DPME, para que esclarecesse a dúvida suscitada na manifestação fazendária. Na seqüência (fl. 42), o DPME informou que, *“conforme determinação da Secretaria da Fazenda, após o conhecimento do PA nº 206/2006... a partir de março de 2007, começou a atender o disposto no art. 151 da Lei Federal nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.”*

5 – Por fim, a Sra. Subprocuradora Geral para a Consultoria o encaminhou a esta Especializada, para análise e parecer (fl. 43).

É o relatório. Opino.

6 – De início, devo assinalar que a primeira questão posta pelo DDPE não foi respondida com a clareza desejável pelo Departamento de Perícias Médicas. A uma, porque o art. 151 da Lei Federal 8.112/90, mencionado à fl. 42, não guarda qualquer pertinência com o tema sob análise. A duas, porque nada se disse sobre o que verdadeiramente importa: se a perícia médica apontava, ou não, de forma expressa, a doença ou moléstia causadora da invalidez.

7 – Com efeito, se o atestado médico idôneo a ensejar a concessão de aposentadoria por invalidez indicava explicitamente qual a doença em questão, é



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

4

possível analisar-se com maior segurança e facilidade se a inativação processou-se corretamente, ou não. Caso contrário (o que não creio tenha ocorrido, mercê da legislação que obriga o médico a mencionar o tipo de moléstia com o qual se depara em sua perícia), será necessário, sem dúvida, proceder-se a um dificultoso (e talvez inconclusivo, em muitos casos) exame “a posteriori”, visando a verificar se o inativado preenche os requisitos do citado dispositivo da Lei 8.112/90.

8 – A propósito, aparto-me totalmente, com a devida vênia, da tese albergada no parecer de fls. 31/39, da CJ da Secretaria da Fazenda. A mudança de orientação jurídica (a qual, consoante comprova o aditamento de fls. 13/17, deveu-se a uma má compreensão do que efetivamente pretendia o aditamento ao Parecer PA-3 nº 336/90) não pode implicar a preservação de supostos “direitos adquiridos” enquanto triunfante uma exegese agora superada. Pois o direito adquirido não tem por referência a alteração de um ponto de vista doutrinal, jurisprudencial ou administrativo, mas a modificação do próprio texto legal. Na lapidar definição de Gabba, *“é adquirido um direito que é consequência de um fato idôneo a produzi-lo em virtude da lei vigente ao tempo em que se efetuou, embora a ocasião de fazê-lo valer não se tenha apresentado antes da atuação da lei nova, e que, sob o império da lei então vigente, integrou-se imediatamente no patrimônio do seu titular”* (apud Caio Mário da Silva Pereira, “Instituições de Direito Civil”, vol. 1, pág. 97, Rio de Janeiro: Forense, 1999, 19ª ed.). Ou seja, diz-se adquirido o direito que passou a integrar o patrimônio de alguém nos termos de uma lei vigente ao tempo da aquisição, e revogada sem que todos os seus efeitos próprios houvessem, ao tempo da revogação, se esgotado.

9 – Assim sendo, afigura-se irrelevante, para sabermos se os proventos das aposentadorias por invalidez foram regulares ou não, o que a Administração entendia a respeito do tema, ou que interpretação conferia ao art. 40, I da Carta de 1988, em sua redação original, ou ao atual texto do art. 40, Par. 1º, I. O Parecer



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

5

PA nº 206/2006 sustentou serem inconstitucionais os proventos integrais das aposentadorias por invalidez concedidos sem lastro nas normas de regência (i.e., o próprio texto constitucional e a lei previdenciária geral). Ora, se assim é, afigura-se incontornável a conclusão de que quaisquer aposentadorias por invalidez com proventos integrais concedidas pela Administração paulista e que não se enquadram nos parâmetros legais estão a merecer revisão. Trata-se de um corolário inescapável do Parecer PA nº 206/2006, sem que se possa atribuir ao mesmo algum tipo de “eficácia retroativa”.

10 – Apenas anoto que estes procedimentos de revisão – que haverão de implicar a retificação parcial de algumas aposentadorias (parcial porque não atingirão as aposentadorias em si, mas a determinação da integralidade dos proventos) – estão sujeitos às regras da Lei Estadual 10.177/98, em particular a do art. 10, I, que estabelece um prazo de decadencial de dez anos à invalidação do ato inquinado de nulidade, contados nos termos do Despacho Normativo do Sr. Governador de 19/11/2002 (que versa sobre o conflito intertemporal de normas relativo os atos praticados anteriormente à vigência da indigitada lei).

11 – Por oportuno, observo ainda que eventual registro, junto ao Tribunal de Contas, das aposentadorias concedidas e que demandam retificação não constitui óbice aos procedimentos acima mencionados. Com efeito, o Parecer PA nº 273/2004, aprovado superiormente, consignou em sua ementa que *“o registro do ato concessivo de aposentadoria pelo Tribunal de Contas não impede a administração de proceder a sua anulação, se detectada ilegalidade, ou a sua revisão para adequá-lo ao comando da lei. A Súmula nº 6 da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não obsta a atuação administrativa, mas apenas condiciona a eficácia do eventual ato revogatório ou anulatório à prévia aprovação da corte de contas.”*



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

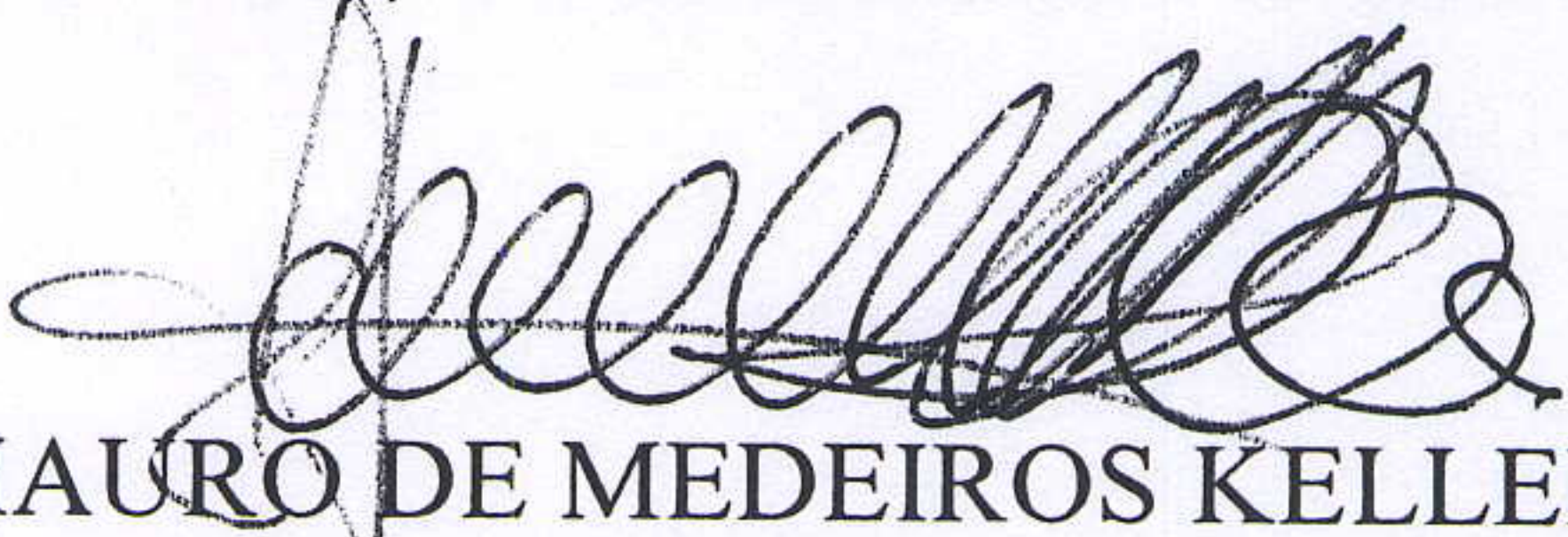
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

6

12 – Concluo que o DDPE não somente está autorizado, mas deve, por dever de ofício, proceder à retificação das aposentadorias por invalidez a fim de adequá-las ao teor do Parecer PA nº 206/2006, fazendo-o segundo os ditames da Lei Estadual 10.177/98 e do Despacho Normativo de 19/11/2002. Em cada um dos procedimentos de revisão o DPME deverá ser acionado para informar qual o resultado da perícia médica que suportou a inativação correspondente. Na eventual ausência de um dado esclarecedor por parte do DPME, nova perícia médica deverá ser encetada. E em qualquer caso, o prazo decadencial de 10 anos, decorridos desde a data do ato concessivo da aposentadoria, deverá ser observado (aplicando-se o mencionado Despacho Normativo em face de conflito intertemporal), vedado, outrossim, exigir-se a restituição, por parte do aposentado ou pensionista, do que eventualmente lhe houver sido pago a mais antes da invalidação, porquanto fazem-se presentes aqui as mesmas razões que amparam o Despacho Normativo Governamental de 31/10/86, que dispensa o servidor de reposição em caso de boa-fé e desde que haja mudança de critério jurídico por parte da Administração.

É o parecer, *sub censura*.

São Paulo, 28 de dezembro de 2007


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



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Processo:

OFÍCIO GPG-CONS 3940/2006
GDOC 23751-651837/2006.

Interessado:

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO - GABINETE
DO PROCURADOR GERAL.

PARECER PA nº 330/2007.

De acordo com o Parecer PA nº 330/2007, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Transmitam-se os autos à consideração da d. Subprocuradora Geral da área da Consultoria

PA, 14 de fevereiro de 2008.

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



PROCESSO Exp. PGE nº 23.751-651837/2006
INTERESSADO PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSUNTO REGIME PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR
INVALIDEZ. PROVENTOS INTEGRAIS OU
PROPORCIONAIS.

Acolho parcialmente as razões externadas no
Parecer PA nº 330/2007.

O Departamento de Despesa de Pessoal do Estado – DDPE solicitou manifestação da Procuradoria Geral do Estado “acerca de eventual revisão de aposentadorias” concedidas com base em entendimento não mais prevalente no âmbito desta Instituição, segundo o qual os proventos decorrentes de aposentadoria por invalidez sempre deveriam ser integrais, independente do fundamento de sua concessão, alterado quando da aprovação do Parecer PA nº 206/2006.

O aludido parecer concluiu que “*apenas nas hipóteses expressamente elencadas no texto constitucional os proventos poderão ser integrais, e nas demais, terão de ser necessariamente proporcionais, para o que far-se-á mister socorrermos-nos de lei integradora de âmbito nacional, localizando os parâmetros pertinentes na legislação previdenciária para a fixação do conceito das causas de invalidez suscetíveis de serem obtidas com proventos integrais*”, alterando, assim, o entendimento firmado nos Pareceres PA-3 nºs. 214/99 e 250/99 e na decisão do Procurador Geral do Estado, quando da apreciação do Parecer PA-3 nº 272/99.

Ao determinar o alcance das disposições do Parecer PA nº 206/2006, a Procuradoria Administrativa emitiu o Parecer PA nº 330/2007 e afirmou que “que o DDPE não somente está autorizado, mas deve, por dever de ofício, proceder à retificação das aposentadorias por invalidez a fim de adequá-las ao teor do Parecer PA nº 206/2006” afigurando-se “irrelevante para sabermos se os proventos das aposentadorias por invalidez foram regulares ou não, o que a Administração entendia a respeito do tema, ou que interpretação conferia ao art.40, I da Carta de 1988, em sua redação original, ou ao atual texto do art. 40, Par. 1º, I.”

Afasto-me desta conclusão, pelas razões que passo a
expor.

MBL



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

1152
e

Valendo-se da orientação da Procuradoria Geral do Estado, as autoridades administrativas atribuíram proventos integrais a todos os servidores públicos que se aposentaram por invalidez até a data da aprovação do Parecer PA nº 206/2006. Alguns destes atos concessórios de aposentadoria foram registrados pelo Tribunal de Contas do Estado, nos termos do inciso VI do artigo 2º da Lei Complementar nº 709, de 14/01/1993.

Em face dos documentos e manifestações que instruem este processo, o Departamento de Despesa de Pessoal do Estado – DDPE supõe que eventualmente nem todos os aposentados por invalidez teriam direito aos proventos integrais, se tivessem sido observados à época das concessões das aposentadorias os critérios traçados na nova orientação contida no Parecer PA nº 206/2006.

Entendo que esta mera suposição é absolutamente insuficiente para motivar ou justificar a abertura de processos de natureza revisional, em face de todos os servidores que se aposentaram por invalidez nos últimos dez anos, considerando as disposições do artigo 7º da Lei Estadual nº 10.177, de 30/12/1998 *in verbis*:

“Artigo 7º - A Administração não iniciará qualquer atuação material relacionada com a esfera jurídica dos particulares sem a prévia expedição do ato administrativo que lhe sirva de fundamento, salvo na hipótese de expressa previsão legal.”

Para compatibilizar a atuação da Administração com a norma em comento, é mister que o Departamento de Despesa de Pessoal do Estado – DDPE preliminarmente analise cada um dos laudos médicos que deram suporte às concessões de aposentadoria por invalidez. Empreendida esta análise, surgem três possibilidades excludentes, em relação aos aposentados nos últimos dez anos: (i) o laudo médico indicará a existência de uma das hipóteses para a concessão de aposentadoria por invalidez com proventos integrais, caso em que a Administração não terá qualquer providência a adotar; (ii) se o laudo médico não contiver elementos fáticos suficientes para indicar que a aposentadoria por invalidez deveria ter sido concedida com proventos proporcionais, também neste caso não haverá fundamento para iniciar o procedimento de invalidação do ato concessivo, *ex vi* do disposto no artigo 7º da Lei Estadual nº 10.177/98; e, (iii) se o laudo médico contiver indícios de que a aposentadoria por invalidez deveria ter sido concedida com proventos proporcionais, a Administração deverá iniciar o procedimento administrativo de anulação do ato. Evidente que em qualquer destas hipóteses, poderá o Departamento de Despesa de Pessoal do Estado – DDPE solicitar o auxílio do Departamento de Perícias Médicas do Estado para dirimir as eventuais dúvidas quanto ao conteúdo do laudo médico.

Endosso somente a conclusão do Parecer PA nº 330/2007, no sentido de que, consumada a invalidação, total ou parcial, do ato

M/L



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

153

concessivo de aposentadoria, está vedado exigir-se a restituição de valores percebidos, em conformidade com o Despacho Normativo do Sr. Governador de 31/10/1986.

Observo, ademais, que eventual decisão de retificação do ato de aposentadoria somente produzirá efeito, a partir da aprovação do Tribunal de Contas do Estado, nos termos da Súmula nº 06 do Supremo Tribunal Federal, que dispõe: "A revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de aprovada por aquele Tribunal, ressalvada a competência revisora do Judiciário."

Submeto a matéria ao Sr. Procurador Geral do Estado, a quem compete a decisão.

Subg., 16 de junho de 2008.

Maria Christina Tibiriçá Bahbouth
MARIA CHRISTINA TIBIRIÇÁ BAHBOUTH
SUBPROCURADORA GERAL DO ESTADO
ÁREA DA CONSULTORIA



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO ¹³⁵⁴_e


PROCESSO Exp. PGE nº 23.751-651837/2006
INTERESSADO PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSUNTO REGIME PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR
INVALIDEZ. PROVENTOS INTEGRAIS OU
PROPORCIONAIS.

Nos termos da manifestação da Subprocuradoria Geral do Estado da Área da Consultoria, aprovo parcialmente o Parecer PA nº 330/2007.

Expeçam-se ofícios encaminhando-se cópias deste parecer à Consultoria Jurídica da Secretaria da Gestão Pública e à Unidade Central de Recursos Humanos, para ciência.

Encaminhe-se este expediente à Secretaria da Fazenda, por intermédio da Consultoria Jurídica que serve a Pasta.

GPG., 16 de junho de 2008.


MARCOS FÁBIO DE OLIVEIRA NUSDEO
PROCURADOR GERAL DO ESTADO