

REVISTA DIGITAL DO TCEPR

DOCTRINA

Controle de políticas públicas pelos tribunais de contas brasileiros: em busca da elevação do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, do Índice De Riqueza Inclusiva - IRI e do Índice De Felicidade Bruta - IFB

NOTICIÁRIO

Consórcios têm acesso *online* à Certidão Liberatória

Protesto de CDA eleva arrecadação de municípios e Estado

Relatório vai contribuir com administração do Estado

Diretores de escola recebem capacitação

Fórum traz experiências na contabilidade pública

Novo conselheiro enfatiza responsabilidade do TCE

Pioneirismo do TCE foi tema em encontro nacional

Nota técnica esclarece sobre Plano de Contas municipal

Prejulgado esclarece sobre compensação de índices

WWW.TCE.PR.GOV.BR

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
NÚMERO 10

OUT/DEZ 2014

REVISTA DIGITAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Revista Digital do Tribunal de Contas do Estado do Paraná/Tribunal de Contas do Estado do Paraná. - n. 1, (2012) - . Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2012- .

Trimestral

Resumo em português

Disponível em <http://www.tce.pr.gov.br/>

1. Administração pública - Paraná - Periódicos. 2. Finanças públicas – Paraná – Periódicos. 3. Controle externo – Paraná - Periódicos. 4. Paraná – Tribunal de Contas – Periódicos. I. Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

CDU 336.126.55(816.5)(05)

Opiniões e conceitos emitidos nos artigos, bem como a exatidão, adequação e procedência das citações bibliográficas, são de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Conselho Editorial:

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
IVENS ZSCHOERPER LINHARES
CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN
AKICHIDE WALTER OGASAWARA
ÂNGELA CÁSSIA COSTALDELLO
DUÍLIO LUIZ BENTO
GUMERCINDO ANDRADE DE SOUZA
MAURITÂNIA BOGUS PEREIRA
OMAR NASSER FILHO
OSNI CARLOS FANINI SILVA
YARUSYA ROHRICH DA FONSECA

Presidente
Vice-Presidente
Secretária

Seleção de processos: LIGIA MARIA HAUER RÜPPEL
Organização: CAROLINE GASPARIN LICHTENSZTEJN
Normalização bibliográfica: YARUSYA ROHRICH DA FONSECA
Projeto gráfico: Núcleo de Imagem
Diagramação: Núcleo de Imagem
Capa: Núcleo de Imagem

Tribunal de Contas do Estado do Paraná – Secretaria do Conselho Editorial
Praça Nossa Senhora de Salete, s/n – Centro Cívico - Curitiba – PR
Contato - Secretária do Conselho Editorial: CAROLINE GASPARIN
LICHTENSZTEJN (carolg@tce.pr.gov.br)
Tel. (41) 3350-1670/3054-7555

[SUMÁRIO

EDITORIAL	8
TCE NOTÍCIAS	11
Consórcios têm acesso <i>online</i> à Certidão Liberatória	12
Protesto de CDA eleva arrecadação de municípios e Estado.....	13
Relatório vai contribuir com administração do Estado.....	14
Diretores de escola recebem capacitação.....	15
Fórum traz experiências na contabilidade pública.....	16
Novo conselheiro enfatiza responsabilidade do TCE.....	17
Pioneirismo do TCE foi tema em encontro nacional.....	18
Nota técnica esclarece sobre Plano de Contas municipal	19
Prejulgado esclarece sobre compensação de índices	20
DOUTRINA	23
Controle de políticas públicas pelos tribunais de contas brasileiros: em busca da elevação do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, do Índice de Riqueza Inclusiva - IRI e do Índice de Felicidade Bruta - IFB	24
HIGINO NETO, Vicente	
JURISPRUDÊNCIA	47
ACÓRDÃOS	
Pensão por morte	48
Viúvas de deputados e ex-deputados estaduais	



Prestação de contas	93
Recursos oriundos da aplicação de pena de prestação pecuniária	
Quadro do magistério	101
Inclusão dos cargos de educador social e atendente de creche - Lei de Diretrizes e Bases de Educação Brasileira, Lei Federal n.º 9.394/1996	
Repasses de convênio	108
Pagamento de verbas rescisórias trabalhistas	
Servidores dos poderes executivo e legislativo	115
Mandato classista - Isonomia de direitos - Progressão funcional	
Servidores públicos	124
Quadro do magistério - Recomposição geral anual dos servidores públicos municipais	
LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE	131
REVISTA DIGITAL DO TCE-PR - ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO	139

[EDITORIAL

O Tribunal de Contas do Paraná tendo presente a importância da informação para a sociedade, publica a sua Revista Digital, correspondente ao trimestre de outubro a dezembro de 2014.

É crível afirmar que o conhecimento da legislação, das normas e dos fatos relevantes de gestão, são fatores importantes para a governança pública contemporânea e para a definição de políticas consistentes de eficiência e efetividade.

A sociedade, em sua dinâmica, exige dos governantes atitudes de resolução de problemas e que sejam consentâneas com as transformações do século 21.

Além disso, a Revista tem se constituído num canal democrático de qualificação dos quadros da administração, trazendo à discussão temas relevantes das várias áreas do conhecimento, corporificando-se com forte ferramenta para as esperadas transformações do setor público.

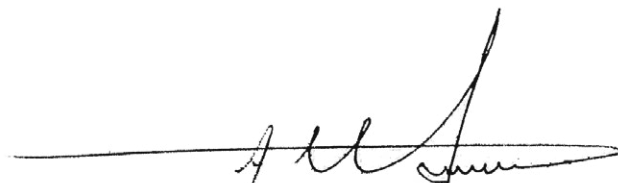
Nesta publicação, em especial, o leitor, dentro da linha procedimental de ampliar a capacidade de diálogo, tem à sua disposição a sessão Noticiário,

além de artigo de larga consistência, no capítulo Doutrina, que enfoca matéria que pode subsidiar análises das ações do poder público.

Assim, o trabalho de Vicente Higinio Neto, Analista de Controle do Tribunal, que aborda o tema “Controle de Políticas Públicas Pelos Tribunais de Contas Brasileiros: em busca da elevação do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, do Índice de Riqueza Inclusiva – IRI e do Índice de Felicidade Bruta – IFB, onde o autor evidencia a relevância do estudo e significado do importante assunto.

Estou convicto de que a Revista Digital do Tribunal de Contas do Paraná é parceira das boas práticas de gestão pública e documento afinado com os reclamos da cidadania.

Curitiba, dezembro de 2014.



ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente





[TCE NOTÍCIAS]

TCE NOTÍCIAS

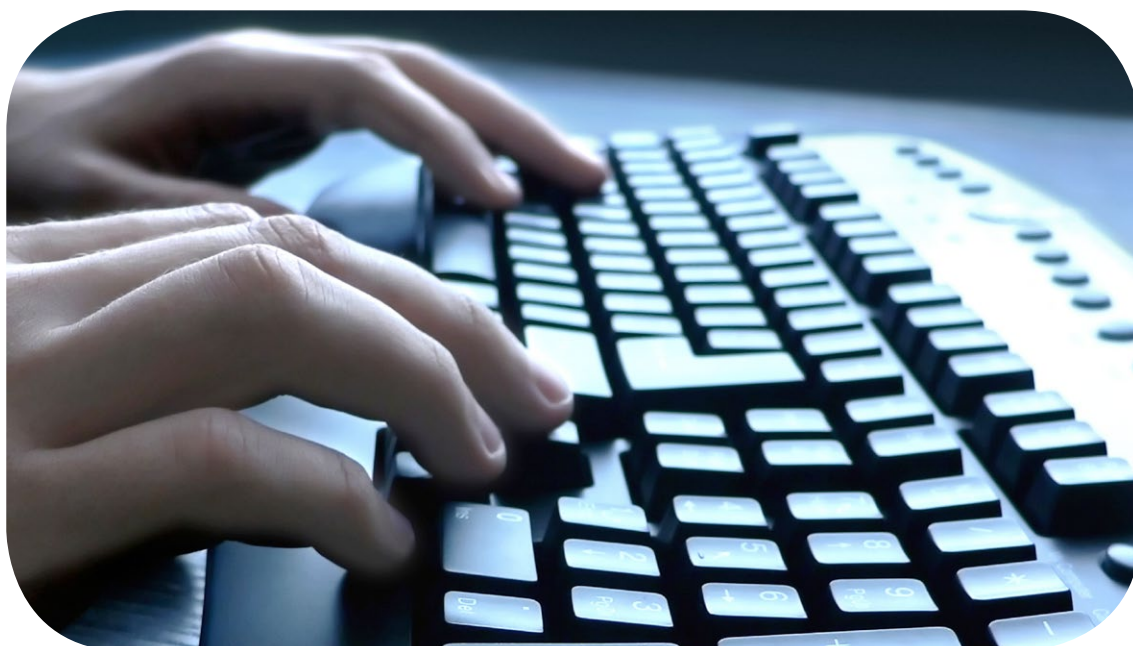
Consórcios têm acesso *online* à Certidão Liberatória

Está disponível a emissão *online* da Certidão Liberatória para os consórcios públicos intermunicipais. O documento é necessário para o recebimento de recursos públicos de outros entes da federação e é emitido para as instituições que estejam em dia com o cumprimento de obrigações junto ao Tribunal.

Os procedimentos para a emissão são os mesmos das demais entidades. O usuário habilitado deverá entrar na página do TCE na internet (www.tce.pr.gov.br) e clicar na guia

Serviços, Certidões, Certidão Liberatória, Emitir Certidão. Até agora, a emissão da certidão não era automática para os consórcios, que tinham de protocolar o pedido.

O cadastro do consórcio deverá estar atualizado. Caso contrário, não será possível a emissão do documento. Os interessados poderão esclarecer dúvidas no setor de Cadastro da Diretoria de Protocolo, pelos telefones: (41) 3350-1737, 1736, 1903, 1939 e 1792.



Protesto de CDA eleva arrecadação de municípios e Estado

Um incremento de, pelo menos, R\$ 15 milhões na arrecadação do Estado e dos 399 municípios paranaenses. Esta, a expectativa do TCE, com o protesto, em cartório, das Certidões de Dívida Ativa (CDAs). Os títulos têm por base decisões do Tribunal em favor do Estado e dos municípios.

O TCE vem acompanhando, por meio de sua Diretoria de Execuções (DEX), a recuperação de créditos pelas prefeituras com o protesto em cartório das CDAs. O procedimento torna mais rápida a cobrança dos valores em favor da administração pública.

Alguns exemplos mostram a importância da medida. No município de Jandaia do Sul (Norte), uma condena-

ção por recebimento de subsídio em excesso resultou no recolhimento, ao erário, de R\$ 39.165,62. Em Tapejara (Noroeste), para evitar protesto em cartório, outro agente público parcelou sua dívida, superior a R\$ 30 mil.

Custo menor

Além da celeridade - por evitar o trâmite pelo Judiciário - o protesto é mais barato e eficiente. Por isso, o Pleno do TCE, em 27 de março, emitiu comunicado aos órgãos e entes estaduais e municipais para que façam o protesto em cartório das decisões transitadas em julgado pelo Tribunal, após a inscrição em dívida ativa. A medida tem sido bem aceita pelos gestores públicos.



Estimativa do TCE é que acréscimo aos cofres públicos seja de até R\$ 15 milhões

Relatório vai contribuir com administração do Estado

O presidente do TCE, conselheiro Artagão de Mattos Leão, entregou, no último dia 17 de novembro, à vice-governadora eleita, deputada federal Cida Borghetti, um documento contendo contribuições para o segundo mandato do governador Beto Richa.

A entrega faz parte de evento nacional que está sendo promovido sob a coordenação do Tribunal de Contas da União (TCU), denominado *Pacto para a Boa Governança*. A iniciativa, que tem participação da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e do Instituto Rui Barbosa, busca o aperfeiçoamento da

administração pública e o desenvolvimento integrado do Brasil a partir da análise de problemas e recomendações para funções de governo.

No caso do Paraná, o TCE fez um diagnóstico e apresenta recomendações sobre os setores de saúde, educação e previdência social. O documento tem 54 páginas e foi elaborado a partir de decisões e deliberações, especialmente acórdãos e relatórios de análise de contas da administração estadual dos últimos anos.

“Esperamos que o documento seja analisado pela nova gestão e



Presidente Artagão com a vice-governadora, Cida Borghetti: ganhos reais

contribua de forma decisiva para solucionar deficiências ali apontadas, com ganhos reais para a sociedade paranaense. É a nossa quota de colaboração para o novo governo”,

destacou o presidente Artagão. O ato de entrega foi acompanhado pelos conselheiros Durval Amaral e Ivens Linhares e por diretores do TCE.

Diretores de escola recebem capacitação

Um total de 2.370 diretores e gestores de escolas estaduais do Paraná participou do *Curso de Formação Básica em Contratações Públicas*, na modalidade a distância. Oferecido pelo TCE, em parceria com a Secretaria de Estado da Educação (SEED), o objetivo do curso, que aconteceu entre 15 e 20 de novembro, é preparar os gestores para a correta contratação de serviços, fiscalização e pres-

tação de contas do dinheiro recebido do Fundo Rotativo da SEED.

A demanda pelo curso foi apresentada pela Procuradoria Geral do Estado e pela SEED à 1ª Inspeção de Controle Externo, unidade do TCE sob a superintendência do conselheiro Nestor Baptista, responsável pela fiscalização da pasta no quadriênio 2011-2014. “Capacitar os servidores



Na modalidade ensino a distância, curso atendeu 2.370 diretores e gestores

é a melhor forma de preservar o patrimônio público”, destaca o presidente do Tribunal, conselheiro Artagão Mattos Leão, que determinou a realização do curso.

O Paraná possui 2.500 escolas, entre ensino regular e educação especial. Essas instituições recebem recursos do Fundo Rotativo, em valores que chegam a R\$ 150 mil. O

dinheiro é utilizado em pequenas obras, reformas e reparos das instalações de ensino.

O secretário estadual de Educação, Paulo Schmidt, agradeceu ao TCE pela parceria. “O curso vai permitir que os gestores de escolas tenham embasamento para atender à legislação e a todas as exigências do Tribunal de Contas”, afirmou.

Fórum traz experiências na contabilidade pública

O TCE participou do 1º Fórum Paranaense de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, realizado entre os dias 23 e 24 de outubro, no auditório do Conselho Regional de Contabilidade do Paraná (CRC-PR), em Curitiba. O evento reuniu cerca de 400 participantes e contou com o com-

partilhamento de experiências em contabilidade pública em diferentes estados e Tribunais de Contas.

Representando a Corte paranaense, participaram do fórum o vice-presidente, conselheiro Durval Amaral; os diretores de Contas Estaduais e Muni-



Diretor de Contas Municipais do TCE, Akichide Walter Ogasawara

cipais, Edemilson José Pego e Akichide Walter Ogasawara, respectivamente; além do titular da 7ª Inspeção de Controle Externo, Márcio Assumpção, coordenador da Comissão do Contador Público do CRC-PR.

O diretor de Contas Municipais do TCE, Akichide Walter Ogasawara, pa-

lestrou sobre “a repercussão da Nova Contabilidade Pública no âmbito dos municípios paranaenses”. Ele mostrou o ritmo do Paraná na adoção das novas regras e procedimentos contábeis que permitem a comparação com outros países e entidades do setor público, nacionais e internacionais.

Novo conselheiro enfatiza responsabilidade do TCE

Qualificação técnica, seriedade, experiência profissional e merecimento. Essas foram as principais características e qualidades de Ivens Linhares, destacadas durante a cerimônia de sua posse como o mais novo conselheiro do TCE, na tarde do último dia 9 de outubro. Auditor

concurado, ele atua no órgão de controle externo desde 2005.

Na presença de autoridades representando os poderes do Estado do Paraná e do Município de Curitiba, o presidente do Tribunal de Contas, conselheiro Artagão de



Ivens Linhares: em benefício do Paraná e da boa gestão pública

Mattos Leão, deu posse a Linhares, que passou a ocupar a vaga aberta pela aposentadoria do conselheiro Caio Márcio Nogueira Soares.

O presidente destacou que a escolha do novo integrante do colegiado - baseada em avaliação objetiva do merecimento - obedeceu a critérios inovadores e democráticos. "O conselheiro Ivens contribuirá para o avanço da nossa instituição", afirmou Artagão.

Linhares disse que o novo cargo coroa, "de forma generosa e gratificante", sua trajetória no serviço público. Agradeceu os colegas de colegiado e os servidores da Casa pela relação de confiança, profissionalismo, respeito e amizade. E enfatizou a responsabilidade do Tribunal de Contas, que neste ano fiscaliza um orçamento público de R\$ 55 bilhões - soma das receitas do Estado e dos 399 municípios paranaenses. "Trabalharei em benefício do Paraná e da boa gestão pública", declarou.

Pioneirismo do TCE foi tema em encontro nacional

O pioneirismo do TCE esteve presente no 3º Encontro Jurisprudência nos Tribunais de Contas (JurisTCs), realizado entre 22 e 24 de ou-

tubro, no auditório da Corte de Contas do Estado do Ceará, em Fortaleza. O evento reuniu cerca de 130 participantes entre conselheiros, conse-



Giovana Araújo apresentou diagnóstico da jurisprudência no TCE-PR

lheiros substitutos, procuradores de contas e servidores de 26 tribunais de contas municipais, estaduais e da União, responsáveis por decisões de todo o Brasil.

O encontro contou com o compartilhamento de experiências em comunicação dos TCs com a sociedade e foi realizado em parceria com o Instituto Rui Barbosa (IRB). A servidora do TCE do Paraná Giovana Benevides

Sales Araújo apresentou o Diagnóstico da Estrutura de Jurisprudência na Corte paranaense. O Estado foi o pioneiro no tema e sediou as duas primeiras edições do encontro.

Apresentações de diagnósticos, metas, ações e de casos práticos foram realizadas no segundo dia do encontro. Servidores das cortes de contas brasileiras falaram sobre suas experiências na área da jurisprudência.

Nota técnica esclarece sobre Plano de Contas municipal

A Diretoria de Contas Municipais (DCM) publicou a Nota Técnica nº 4/2014, divulgando esclarecimentos sobre os critérios utilizados nas alterações efetuadas no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (Pcasp) dos municípios paranaenses para o exercício de 2015. As mudanças foram implantadas para que o Pcasp Municipal de 2015 se aproxime o quanto possível do Pcasp-Federação, evitando, contudo, alterações que demandem ajustes nos sistemas por parte dos jurisdicionados.

A DCM esclarece que foi realizada alteração parcial do Plano de Contas para a contabilidade do exercício de

2015. Ou seja: serão incluídas, excluídas e alteradas apenas as contas contábeis que não impliquem necessidade de aplicação da correlação “De-Para”.

A publicação destaca as principais mudanças ocorridas, a fim de esclarecer aos jurisdicionados os motivos que levaram a tais alterações, utilizando, por vezes, justificativas publicadas pela própria Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A relação completa das contas contábeis incluídas, alteradas e excluídas consta do arquivo em formato de planilha disponível no site do TCE. Acesse aqui a [Síntese de alterações do Pcasp 2014 para o Pcasp 2015](#).

Prejulgado esclarece sobre compensação de índices

O Pleno aprovou, na sessão de 2 de outubro, Prejulgado que define a posição da Corte em relação à admissibilidade da utilização do método de compensação de índices constitucionais durante os quatro anos da gestão do chefe do Poder Executivo.

Por maioria absoluta, o TCE decidiu que não é possível aplicar, de forma isolada, o método de compensação dos índices obrigatórios ao longo dos quatro anos da gestão, tendo em vista o que dispõem os artigos 34, 35, 167, 198 e 212 da Constituição Federal (CF/88).

O artigo 198 da Carta Magna, regulamentado pela Lei complementar nº 141/2012, estabelece a exigência de aplicação de, no mínimo, 15% das re-

ceitas provenientes de impostos pelos municípios na saúde. Nos estados, o limite inferior é de 12%. O artigo 212 da Constituição determina que municípios e estados devem aplicar o mínimo de 25% da sua arrecadação na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Diretoria de Contas Municipais, em sua instrução, enfatizou que as regras referentes ao artigo 212 da CF/88 são de aplicação imediata e integral. Portanto, os índices estabelecidos são os mínimos que devem ser aplicados anualmente, não havendo espaço para qualquer interpretação que leve à autorização de compensação de índices pela média dos quatro anos de gestão. Portanto, manifestou-se pela sua impossibilidade.



Pleno do Tribunal considerou que não se pode aplicar método de compensação





[DOUTRINA]

CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS: EM BUSCA DA ELEVAÇÃO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO - IDH, DO ÍNDICE DE RIQUEZA INCLUSIVA - IRI E DO ÍNDICE DE FELICIDADE BRUTA - IFB



HIGINIO NETO, Vicente¹

Doutor e Mestre em Direito – PUCPR

Graduado em Contabilidade - UFPR

Analista de Controle Externo – TCE/PR

Especialista em Direito Constitucional – ABDCONST

Especialista em Direito Contemporâneo, Direito Tributário, Direito Processual Civil, Direito Privado e Direito Tributário - IBEJ

RESUMO

Os tribunais de contas brasileiros são competentes para realizar o controle preventivo e corretivo de constitucionalidade de políticas públicas porque esse controle qualitativo concretiza o direito fundamental do cidadão à boa gestão pública e essas Instituições têm *expertise* e são intérpretes privilegiadas da matéria orçamentária que veicula essas políticas, devendo avaliá-las, especialmente se forem desconformes com a Constituição.

1 INTRODUÇÃO

Objetiva o presente artigo examinar se os tribunais de contas brasileiros são competentes para realizar o controle de constitucionalidade de políticas públicas e como tal controle pode ser realizado.

Procura auscultar possíveis benefícios que esse controle pode trazer para o desenvolvimento municipal, regional e nacional e o impacto de tais políticas na melhoria da qualidade de vida de cada pessoa humana e, com isso,

buscar a elevação do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, do Índice de Riqueza inclusiva – IRI² e do Índice de Felicidade Bruta³.

2 O IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, constitui unidade de medida para aferir o grau de desenvolvimento humano de cada região (ex. Município, Estado membro ou País) e visa classificar as regiões ou países como desenvolvidos, em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. É composto pela expectativa de vida ao nascer, grau de educação e PIB per capita. A composição de sua fórmula é complexa, mas pode ser obtida no site: www.pt.wikipedia.org. Na avaliação global, o Brasil ocupa a posição nº 79, com IDH de 0,744, enquanto a Noruega, o 1º lugar, com o índice de 0,944 e o Níger, a última posição (posição nº 187), com o índice de 0,337. Quanto aos Estados e Distrito Federal, este (DF) ocupa a 1ª posição, com IDHM de 0,824, enquanto Alagoas ocupa a 27ª posição, com o índice de 0,631 e o Paraná, a 5ª posição, com o índice de 0,749. Quanto aos municípios, o Município de Doutor Ulysses, no Paraná, é o Município de pior IDHM, com o índice de 0,546 e posição nº 399, enquanto o Município de Curitiba, o de melhor IDHM (1º lugar), com o índice de 0,823. Os dados do IDH são de 2013 e os do IDHM, de 2010 e foram extraídos do site do Iparides: www.ipardes.gov.br para o IDHM e PNUD Brasil, para o IDH de 2013. Por sua vez, o índice de Riqueza Inclusiva - IRI, considera no cálculo do crescimento econômico dos países, recursos como capital humano, produção industrial, recursos naturais, como áreas agrícolas, florestas, combustíveis fósseis e reservas minerais e capital social, como a longevidade. O IRI não é uma métrica concorrente ao IDH, ao PIB ou ao IFB – Índice de Felicidade Bruta, em que esta avalia o bem-estar das pessoas, mas uma métrica complementar que objetiva analisar o desempenho dos países a longo prazo e é mais sofisticado que o IDH. O IRI inclui uma gama de ativos, como o capital manufaturado humano e natural e quer mostrar aos governos a verdadeira riqueza de suas nações e a sustentabilidade de seu crescimento. Sua fórmula pode ser encontrada no site da Organização das Nações Unidas – ONU. A China ocupa a 1ª posição no Índice de Riqueza Inclusiva, com o índice de 2,1 e o Brasil, a 5ª posição, com o índice 0,9.

3 Já o índice de Felicidade Bruta é calculado levando em conta os seguintes fatores: a) promoção do desenvolvimento educacional para a inclusão social; b) preservação e promoção de valores culturais; c) resiliência ecológica na base do desenvolvimento

Para iniciar esse percurso, examinar-se-ão as linhas gerais da teoria constitucional brasileira e da teoria do Estado, previstas pelo modelo constitucional vigente, eis que impossível falar em políticas públicas⁴ sem essa compreensão prévia.

Conforme acentua Eros Roberto Grau⁵, a Constituição de 1988 é dirigente e o conjunto de diretrizes, programas e fins que ela enuncia no art. 1º, incisos III e IV c/c art. 170, caput (dignidade humana, valorização do trabalho humano e da livre iniciativa e sujeição da ordem econômica aos ditames da justiça social); art. 3º, incisos I a III e art. 170, inciso VII (construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantia do desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais, como objetivos fundamentais da República), todos da Constituição, traduzem objetivos a serem implementados pelo Estado e pela a sociedade e conferindo à Magna Carta um plano global normativo, visando à preservação dos vínculos sociais, a promoção e a coesão social, projetando um Estado desenvolto e for-

sustentável; d) estabelecimento da boa governança; e) preservação dos valores capazes de garantir a vitalidade comunitária; f) saúde na garantia de vida; g) desenvolvimento sustentável para a inclusão e potencialização do padrão de vida; h) diminuição da jornada de trabalho na promoção do tempo livre e do lazer. Os 05 (cinco) primeiros colocados são: a) Dinamarca; b) Noruega, Suíça, Holanda e Suécia. O Brasil, ocupando a 24ª colocação, ficou atrás da Costa Rica (12ª colocada), Panamá (15º colocado), Venezuela (20º colocada) e Omã (23ª colocada). Os dados do Índice de Felicidade Bruta foram extraídos do Relatório da Organização das Nações Unidas – ONU, avaliado pela Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável (NSDS, em inglês) e apurado em 2012 e divulgado em 2013, podendo ser encontrados em: <http://unsdn.org/resources/publications/world-happiness-report-2013>.

4 Para nós, apoiados nos ensinamentos de Amartya Kumar Sen (Prêmio Nobel de Economia em 1998), políticas públicas são ações governamentais, veiculadas por intermédio de dispositivos econômicos, sociais, políticos e culturais que implementam ou viabilizam as potencialidades individuais das pessoas, dos agentes econômicos e da sociedade, envolvendo um processo complexo de desenvolvimento que depende: a) da ação prestacional do Estado; b) da construção de valores solidários; c) de Instituições que funcionem; d) de atividade econômica vibrante; e) de democracia ativa; f) de partidos e oposição sérias; g) de meios de comunicação livres; h) de organizações não governamentais que preencham espaços comunitários importantes; i) de investimentos em educação, saúde e segurança social (garantia de emprego, previdência); j) do respeito ao meio ambiente e k) de direitos intangíveis que ampliem as liberdades das pessoas, agentes econômicos, Instituições e da sociedade, visando o desenvolvimento municipal, regional e nacional. Já para BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 13, p. 134-144, jan. 1996, políticas públicas são “programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

5 GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 113, 153 e 174.

te, necessário o suficiente para que os fundamentos afirmados no art. 1º e os objetivos definidos no art. 3º, venham a ser plenamente realizados.

Nessa perspectiva, Gilberto Bercovici⁶, seguindo a senda de Canotilho e de Peter Häberle e, incorporando a realidade social a uma teoria adequada para a sociedade brasileira, acentua que carecemos não de uma teoria qualquer (autocentrada em si mesma e ignorante da política e dos conflitos sociais diários), mas de uma teoria material da Constituição, para que os fins e tarefas nela previstos sejam concretizados, o que significa que não há uma teoria material da Constituição sem Estado e sem política, pois é por meio de ambos que a Lei Maior é concretizada e compreendida como expressão de certo grau de desenvolvimento cultural, meio de auto-representação própria de todo um povo, espelho de sua cultura e fundamento de suas esperanças.

Por essa lente ou gramática, não é possível interpretar-aplicar-concretizar a Constituição sem aferir seu auto grau de comprometimento com o desenvolvimento do país e o Pacto que ela instituiu entre o Estado e a sociedade para a consecução de seus fins e objetivos.

As políticas públicas representam a dimensão material dessa grande missão a que a Constituição convocou todos os brasileiros (comunidade aberta de intérpretes da Constituição como diz Peter Häberle) a realizar, visando emancipar cada pessoa humana em particular e transformar a realidade da sociedade brasileira.

Mas as políticas públicas não podem ser concebidas apenas como direitos tangíveis/materiais, mas também como portadoras de bens e direitos intangíveis, como a construção de um espaço público e democrático onde as pessoas, a sociedade e as Instituições possam debater e deliberar sobre seus problemas e encontrar soluções.

Porém, é relevante acentuar que os brasileiros não devem esperar que o Estado e as Instituições sozinhos planejem e executem essas políticas, mas

6 BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 41-43.

exige cidadãos ativos participantes da formulação, controle e avaliação do resultado dessas políticas.

Esses cidadãos devem interiorizar o pensamento de Norberto Bobbio⁷ e Joaquim Herrera Flores⁸: Bobbio ao afirmar que os direitos não são dados, mas construídos com muito sacrifício, suor, lágrimas e mortes e Herrera Flores, ao defender que os direitos humanos, começando pela dignidade humana, são produtos culturais construídos em espaços de luta por uma vida digna, e para que esta exista efetivamente, é preciso lutar diariamente em busca de um mundo possível e melhor.

Assim, com essa perspectiva de Teoria e Estado constitucionais e de direitos e deveres como espaços de lutas por reconhecimento e dignidade, as políticas públicas são os meios/instrumentos que concretizam direitos fundamentais das mais variadas ordens ou dimensões, visando à ampliação da liberdade, esta a causa mais efetiva para a produção de mudanças rápidas, conforme escólios do Prêmio Nobel de Economia, Amartya Kumar Sen⁹.

Isso porque as políticas públicas e os dispositivos econômicos, sociais e políticos a elas vinculados, implementam ou viabilizam as potencialidades individuais das pessoas e da sociedade como um todo.

Assim se dá porque adultos responsáveis têm de assumir a tarefa do seu próprio bem-estar e decidir como usar suas energias vitais, mas as potencialidades que uma pessoa efetivamente tem, dependem da natureza dos dispositivos sociais, cívicos, políticos, culturais, etc. a eles disponibilizados e que são essenciais para a ampliação das liberdades individuais, e o Estado, os agentes econômicos, a sociedade e as Instituições não podem fugir da responsabilidade em fomentá-los.

7 BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

8 HERRERA FLORES, Joaquín. **Teoria crítica dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 214; 222.

9 SEN, Amartya Kumar. **O desenvolvimento como liberdade**. Lisboa: Gradiva, 2003. p. 295.

Logo, segundo Amartya Kumar Sen, o processo de desenvolvimento é um processo complexo que depende de muitos fatores e não apenas de progresso material, tais como:

- a) de um Estado ativo, com valores solidários arraigados;
- b) de Instituições que funcionem e desempenhem sua missão com competência e respeito à pessoa humana e aos direitos fundamentais;
- c) que seja um país democraticamente ativo e que a democracia esteja sempre em evolução/aperfeiçoamento;
- d) que possua uma vibrante atividade econômica;
- e) que haja partidos políticos e oposição sérias;
- f) que existam meios de comunicação livres;
- g) que as organizações da sociedade civil sejam atuantes, etc.

Tudo isso são classificados como bens primários, viabilizados por meio de políticas públicas intimamente conectadas a uma adequada teoria constitucional (material) e a uma teoria do Estado comprometida com a emancipação de cada pessoa humana e com a concretização dos direitos fundamentais (arts. 5º a 17, da Constituição, dentre tantos outros direitos implícitos e explícitos espalhados pelo texto constitucional).

Uma teoria constitucional e do Estado assim vincadas, fundada nos direitos fundamentais e materializadas por meio de políticas públicas emancipatórias, concebe uma dimensão complexa de bens tangíveis e intangíveis que cada pessoa precisa para desenvolver seu potencial humano e concretizar os projetos que fundadamente valoriza.

Na trilha de Amartya Sen, não se está a defender um solidarismo da entrega do peixe, mas um agir responsável do Estado, das Instituições e da sociedade, oferecendo oportunidades e condições mínimas para que as pessoas se desenvolvam.

A criação dessas oportunidades é tão relevante, pois a privação econômica - destacadamente a extrema pobreza - além de não permitir que as

peças tenham condições de construir a vida que valorizam, faz dessa pessoa uma vítima indefesa da violação de outras formas de liberdade, como a exclusão social e esta, por consequência, a alienação política e vice-versa.

Ainda nas pegadas de Amartya Sen, os direitos fundamentais e as políticas públicas que estas visam concretizar, instrumentalizam 5 espécies de liberdades:

- a) liberdades políticas (direitos cívicos: livre expressão, eleições, imprensa sem censura prévia);
- b) disponibilidades econômicas (oportunidades de participar no comércio e na produção e utilizar os recursos econômicos para fins de consumo ou de produção ou de troca);
- c) oportunidades sociais (serviços de educação e saúde);
- d) garantias da transparência (liberdade de lidar uns com os outros sob garantia de clareza e esclarecimento);
- e) proteção da segurança (subsídio ao desemprego e prestações suplementares de rendimento; bancos alimentares ou emprego público de emergência; previdência social, mediante uma rede de proteção social que evite que a população afetada seja reduzida a uma miséria abjeta, exposta à fome e à morte), etc.

Esses tipos de direitos e oportunidades ajudam a promover a potencialidade genérica de cada pessoa, servindo de complemento umas às outras.

Com esse pequeno esboço teórico já é possível verticalizar o exame das políticas públicas e verificar porque o Tribunal de Contas é a Instituição competente e capacitada para realizar esse controle de constitucionalidade, realizando um salto qualitativo na forma de apreciar e emitir Parecer Prévio ou julgar as contas públicas, deixando de realizar apenas o exame de legalidade e de exaustão quantitativa do orçamento, para passar a exigir uma gestão qualitativa que implique na mudança real da qualidade de vida dos munícipes e cidadãos brasileiros.

Examina-se a seguir as objeções que normalmente se colocam ao exercício do controle de constitucionalidade.

2 OBJEÇÕES AO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Primeiramente é preciso destacar que o controle de constitucionalidade não é direito exclusivo do Supremo Tribunal Federal ou do Poder Judiciário, mas de toda a comunidade aberta de intérpretes da Constituição (Peter Häberle), ainda que ao STF em particular seja reservado o importante papel de guardião da Constituição.

Nessa perspectiva, tal como inaugurado pelo *leading case* Willian Marbury v. James Madison, em 1803, em que a Corte Suprema norte-americana passou a realizar o controle de constitucionalidade das leis e esse tipo de controle se disseminou a todo modelo de Estado Democrático de Direito, os Tribunais de Contas, pela missão de guardião da boa gestão pública e pela competência exclusiva que recebem da Constituição para avaliar a boa realização do gasto público, podem e devem realizar o controle de constitucionalidade de políticas públicas, apresentando aos cidadãos os benefícios ou malefícios das políticas públicas implementadas, migrando de um exame meramente quantitativo e legalista dos instrumentos orçamentários para uma análise e avaliação qualitativa e de resultados.

O controle de constitucionalidade de políticas públicas pode ser preventivo ou corretivo. O primeiro ocorre na fase do planejamento das políticas públicas e o segundo, após sua execução e apresentação de resultados.

Não se ignora que no âmbito do direito administrativo e da atuação da Administração Pública, o Judiciário só atua quando é provocado e não tem *expertise* nem competência constitucional para a avaliação da boa gestão pública ou da execução de políticas públicas.

Esse relevante papel é reservado aos Tribunais de Contas que contam com o conhecimento técnico, pessoal qualificado e autorização constitucional para avaliar se o planejamento, o PPA – Plano Plurianual, a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, a LOA – Lei Orçamentária Anual, a LRF – Lei de Respon-

sabilidade Fiscal, dentre outras normas de contabilidade e de direito público estão sendo executados de acordo com a Constituição.

Assim, aos Tribunais de Contas são atribuídas competências constitucionais para verificar se esse complexo orçamentário foi elaborado/planejado de acordo com os arts. 1º, 3º, 4º, 5º a 17 e 163 a 169, da Constituição da República.

Afasta-se assim a principal crítica que se pode a eles colocar de que não poderiam fazer controle de constitucionalidade por não possuírem o caráter contramajoritário do poder recebido nas urnas pelos eleitos para conceber e implementar as políticas públicas.

No entanto, há uma outra questão relevante que não pode ser negligenciada e que consiste no amplo leque de demandas sociais e, de outro lado, a escassez de recursos, exigindo escolhas e a tomada de decisão.

Caberia ao Tribunal de Contas ou ao Judiciário se imiscuir nesse difícil trabalho de avaliação das escolhas e dizer se elas foram corretas? Em assim o fazendo não estaria invadindo seara de competência de outro Poder para formular políticas públicas?

A conclusão compatível com o princípio democrático e social de direito e com o princípio da separação de funções há de ser a que respeite as decisões tomadas pelo Legislativo e pelo Executivo, exceto em situações de flagrante vilipêndio à Constituição, como é o caso de política ou programa previsto nas peças orçamentárias (PPA-LDO-LOA), mas não executado, permanecendo a verba sem movimentação, devendo intervir as Cortes de Contas diante da omissão do Poder Público, pois tal conduta implica no vilipêndio à Constituição e ao direito fundamental social que a política visava.

Dessa forma, sob pena de violação ao princípio democrático, o controle preventivo de políticas públicas não deve ser realizado pelos Tribunais de Contas porque a seleção das políticas públicas deve ser reservada àqueles que gozam de representatividade popular e respondem politicamente perante os cidadãos.

Por outro lado, o Tribunal de Contas do Século XXI, como guardião da boa gestão pública, pode e deve exercer o controle corretivo das políticas públicas, por meio de auditorias operacionais, dando plena aplicação ao princípio da eficiência (art. 37, da Constituição), apontando ao gestor público o resultado das políticas que implementou e correções de rota a realizar com vistas a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

Além das competências outorgadas pela Constituição aos Tribunais de Contas para realizar o controle corretivo das políticas públicas (art. 70 a 75, da Constituição), esse dever/obrigação de controle corretivo das políticas públicas resta acentuado porque a Constituição garante no art. 5º, § 1º, que os direitos fundamentais são exigíveis de imediato, significando que os Tribunais de Contas tem o dever/obrigação de implementar mecanismos de controle das políticas públicas que os viabiliza/concretiza.

Conclui-se assim que os tribunais de contas são competentes para exercer o controle corretivo de políticas públicas, eis que a Constituição reservou exclusivamente a eles o papel de guardião da boa gestão pública.

O controle de constitucionalidade deve ser exercido por meio das auditorias operacionais, entendidas como

o processo de coleta e de análise sistemática de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública¹⁰.

As auditorias operacionais são os instrumentos adequados para a avaliação de resultado das políticas públicas e concretização dos princípios da eficiência e eficácia, respondendo a perguntas como:

- a) a política pública atingiu os objetivos almejados?
- b) atingiu os objetivos da forma mais econômica possível?

10 Manual de auditoria do Tribunal de Contas da União. Disponível em: < <http://portal2.tcu.gov.br>>, Manual ANOP.

- c) os indicadores sociais do Município/Estado/País (saúde, educação, infraestrutura, meio ambiente, tecnologia, etc.) melhoraram com a implantação da política pública?
- d) a política pública contribuiu para a elevação do IDH, do IRI ou do IFB?

Por meio das auditorias operacionais e com base no art. 71, inciso IX, da Constituição, os Tribunais de Contas podem ordenar ou assinalar prazo para que a Administração Pública cumpra ou implemente plano de ação corrigindo a política pública inadequada, mal planejada/executada, sob pena de multa em caso de descumprimento, pois o administrador público estará descumprindo a Lei (PPA-LDO-LOA) e, o mais grave, violando a Constituição e o direito fundamental do cidadão à implementação daquela política pública.

A não implementação de políticas públicas ou sua implementação ínfima ou insatisfatória deve implicar na reprovação da prestação de contas do gestor/ente público, pois são as políticas públicas e os programas de governo e metas a eles atrelados o aspecto mais relevante da execução orçamentária, o instrumento que permite que o Tribunal de Contas e cada cidadão em particular afira o quão boa ou má foi a gestão pública que ele escolheu!

Esse é um dos principais avanços que o Tribunal de Contas deve implementar: deixar de analisar a prestação de contas e o orçamento como mero instrumento de exaustão do orçamento e cumprimento de limites legais e constitucionais.

Deve passar a avaliar a execução orçamentária pelo que ela produziu de melhoria nas condições de vida e bem-estar de cada munícipe/cidadão.

Conclui-se assim que a supremacia constitucional e o direito fundamental do cidadão a uma boa gestão pública ficariam comprometidos se os tribunais de contas não avaliarem a eficiência, eficácia e efetividade dessas políticas na vida concreta das pessoas, aferindo os resultados positivos, negativos, equívocos e correções de rotas que devem ser tomados para que haja um salto qualitativo na elaboração de políticas públicas e, conseqüentemente,

melhores indicadores sociais, maior Índice de Desenvolvimento Humano, de Riqueza Inclusiva ou de Felicidade.

Carece, portanto, que os Tribunais de Contas passem a avaliar as prestações de contas de forma integrada com a boa ou má gestão pública, avaliando se as políticas públicas, os programas de governo e as metas físicas a eles atrelados efetivamente estão concretizando direitos fundamentais (saúde, educação, pleno emprego, moradia, infraestrutura, previdência social, segurança pública, ciência e tecnologia, etc.), combinando-se as auditorias operacionais com a utilização de indicadores sociais de desempenho e de desenvolvimento, comparáveis entre municípios, Estados membros e países.

Verifica-se a seguir o indeclinável liame entre planejamento estratégico municipal, regional e nacional e seu reflexo na boa formulação de políticas públicas e, por consequência, o salto qualitativo no desenvolvimento do país e na missão dos tribunais de contas ao realizar o controle de constitucionalidade das políticas públicas.

3 O SALTO QUALITATIVO DO ESTADO BRASILEIRO AO PASSAR A PLANEJAR REGIONAL E NACIONALMENTE E CUMPRIR OS ARTS. 43, 48, INCISO IV e 174, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E O REFLEXO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O salto qualitativo para o desenvolvimento a ser implementado pela República Federativa da Brasil começa pela necessidade do Estado brasileiro (Município, Estados membros, regiões e União) levar a sério o planejamento de médio e longo prazos (art. 174, § 1º e 2º, da Constituição) e o desenvolvimento regional exigido pelo art. 43 e art. 48, inciso IV, da Constituição da República, implementando o federalismo cooperativo exigido pela Carta da República.

O federalismo cooperativo é o que permite a igualação das condições sociais de vida da população e a redução das desigualdades socioeconômicas em todo o território nacional, propiciando a equalização da capacidade dos membros da Federação, o que envolve necessariamente a distribuição das fontes de recursos financeiros para equilibrar encargos e rendas das unidades federadas.

Essa falta de planejamento estratégico integrado, regional e nacional a médio e longo prazos, constitui um dos graves problemas das políticas públicas e do desenvolvimento do país, pois a falta de integração econômica ou a integração econômica não planejada agravam os desequilíbrios regionais¹¹.

A falta de planejamento e de políticas públicas integradas entre municípios, regiões e nacionalmente, comprometidas com o desenvolvimento equilibrado do país, não só tem impedido o desenvolvimento sustentado e equilibrado dos municípios e regiões do país, mas causado um efeito nefasto: a guerra fiscal e o isolamento entre os Estados membros, deixando de agir concertadamente como o exige o princípio republicano.

Assim, é possível inferir que a inexistência ou a existência de políticas públicas deficitárias ou mesmo inexistentes em todos os níveis da federação, começa pela falta de vontade ou sinergia política para implementar planos de desenvolvimento integrados entre todos os entes da federativos, ou quiçá, a criação de um outro ente federado: as regiões (inteligência dos arts. 43 e 48, da Constituição).

Por conta disso, o exame da gestão pública brasileira e das prestações de contas da União, Estados e Municípios deixam a desejar, pois não analisam o que mais interessa à população: se os governos foram eficientes e eficazes e implementaram políticas públicas que melhoram suas vidas e elevaram o Índice de Desenvolvimento Municipal – IDHM ou Nacional (IDH), o Índice de Riqueza Inclusiva – IRI ou o índice de Felicidade Bruta.

11 BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 91-95.

Nessa perspectiva, devem os Tribunais de Contas, ao examinar a prestação de contas ou realizar auditorias operacionais, verificar se a Constituição está sendo cumprida, a começar pela formulação do planejamento e implementação de políticas públicas compatíveis com o dirigismo constitucional da Constituição de 1988 e com os princípios fundantes do desenvolvimento equilibrado que ela exige (art. 1º, 3º, 4º, 43, 48, 170, 193, etc.).

O controle qualitativo (de resultado) das políticas públicas pelo Tribunal de Contas permitirá mostrar ao cidadão e à população paranaense e brasileira que benefícios ou malefícios concretos/mensuráveis as administrações trouxeram para suas vidas, como saúde, educação, segurança, saneamento, infraestrutura, etc.

Assim, o controle (material) das políticas públicas por intermédio das prestações de contas, das auditorias operacionais e indicadores de desempenho, pode ser realizado pelo Tribunal de Contas sob o olhar/perspectiva da população (população compreendendo a gestão do Executivo por meio da boa análise realizada pelo Tribunal de Contas) e não numa linguagem/análise hermética que ela não compreende e não consegue entender o que de bom ou de ruim determinada administração realizou.

As auditorias operacionais e a análise das contas sob a perspectiva da gestão governamental e das políticas públicas e programas de governo, avaliadas por meio da utilização de indicadores de desempenho (ex. leitos por habitante, inquéritos abertos x solucionados; mortes por 100.000 habitantes; salário médio por servidor; gastos com educação por aluno, etc.), inclusive comparando o desempenho dos municípios entre si, regiões e Estados podem ser uma excelente ferramenta para que o cidadão perceba a boa ou má-gestão e, inclusive comparar gestões.

Dessa maneira, interessa ao cidadão saber se a saúde pública melhorou ou piorou; se o volume de emprego gerado no município ou Estado aumentou ou não; se a segurança pública é boa ou má; se as políticas públicas implementadas primam pela sustentabilidade e pelos efeitos/consequências sobre a vida das pessoas e do meio ambiente.

Em suma, a população deseja e tem o direito de saber quais são as políticas e programas sociais do Executivo que impactam em suas vidas.

Conforme assinalado, as informações sobre a boa ou má gestão em cada área (saúde, educação, segurança, justiça, meio ambiente, trabalho, etc.) e respectivos indicadores de desempenho devem comparar gestões, sob pena de ser de pouca utilidade, pois não é possível fazer comparações sem parâmetro (paradigma) ou indicadores.

A título exemplificativo, pode-se definir que o desempenho do Executivo Municipal ou Estadual poderá ser avaliado por meio dos seguintes indicadores:

- a) **área de saúde:** investimentos em saúde por habitante; leitos hospitalares por habitante; número de unidades básicas de saúde; número e percentual de crianças desnutridas; número de mortes de crianças menores de um ano por 1000 nascidos vivos; salário médio pago no setor da saúde;
- b) **área de saneamento:** percentual da população paranaense abastecida com água potável nas áreas urbana e rural; percentual de rede de esgoto coletado e tratado; investimentos em saneamento e internações geradas por doenças ocasionadas por insuficiência ou falta de saneamento básico; percentual de perda de água tratada;
- c) **área de educação:** Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB – 1ª a 8ª série; classificação do Estado do Paraná no ENEM – Ensino Nacional do Ensino Médio; anos de escolaridade da população paranaense; gastos com educação por aluno; relação de investimentos entre educação básica e educação superior; salário médio pago na área da educação; índice do Estado/Município no FUNDEB; taxa de analfabetismo na população com 16 anos ou mais; matrículas em curso superior sobre demanda; escolas públicas com esporte educacional no turno obrigatório; acesso à Internet nas escolas do ensino fundamental e médio; percentual da população com ensino superior concluído; crianças e jovens de 04 a 17 anos na escola; demanda atendida de vagas no ensino médio; metros quadrados de escolas construídas e reformadas;

- d) área social:** pessoas que vivem em condição de pobreza; índice de desemprego; resultado com a política/programa de tratamento de dependentes químicos e doentes psiquiátricos; população em situação de rua (moradores de rua); pessoas que vivem em condição de indigência; índice de pobreza; domicílios com acesso à Internet; renda líquida por habitante; déficit de moradias (urbanas e rurais); número de famílias vivendo em favelas;
- e) área de segurança:** mortes no trânsito: por atropelamento, com motocicletas, automóvel; inquéritos policiais instaurados x solucionados; número de mortes por 100.000 habitantes; número de crimes de agressão a crianças, adolescentes, idosos e mulheres; crimes sexuais; crimes violentos fatais; número de homicídios totais e de homicídio juvenil; número de roubos; melhorias no sistema de segurança (contratações de policiais civis e militares, aquisição de equipamentos, etc.); carência de vagas no sistema penitenciário e medidas adotadas para corrigir tal carência;
- f) área de infraestrutura:** quilômetros de estradas construídas e pavimentadas; consumo de energia produzida por fontes renováveis; área verde por habitante (m²);
- g) sustentabilidade:** indicadores de qualidade de vida (educação, energia, emprego, ambiente, saúde, direitos humanos, renda e respectiva distribuição, infraestrutura, segurança nacional, segurança pública, lazer, moradia, etc.)¹².

Conclui-se assim que por meio das auditorias operacionais, das prestações de contas e dos indicadores de desempenho, se dá início a um trabalho de qualificação não só da missão constitucional dos tribunais de contas, como contribui de forma decisiva para a avaliação da gestão pública, passando a tratar o cidadão com o devido respeito e consideração em relação aos recursos públicos geridos pelo município e pelo Estado.

12 Observa-se no site: www.cidadessustentaveis.org.br a existência de mais de 300 indicadores de sustentabilidade e o crescente compromisso de inúmeras cidades brasileiras e do mundo com a criação de indicadores que demonstrem a preocupação dos gestores públicos em criar cidades sustentáveis para sua população. A boa gestão pública que se defende no presente projeto não pode ser dissociada do gestor que se preocupa com essa dimensão das políticas públicas, pois o problema da sustentabilidade das cidades e comunidades é um tema que não sairá da agenda do Século XXI.

No entanto, apesar de não ser novidade a realização de auditorias operacionais e avaliação de desempenho por meio de indicadores pelos Tribunais de Contas, não é uma prática institucionalizada, muito menos a avaliação das políticas públicas como condição para a aprovação ou reprovação das contas dos gestores públicos.

4 DIFICULDADES PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO PARA OS MUNICÍPIOS, ESTADOS, UNIÃO E TRIBUNAIS DE CONTAS

Do examinado até aqui se observa que o controle qualitativo de políticas públicas não é uma tarefa fácil, pois nem os tribunais de contas nem os Municípios, Estados ou a União institucionalizaram um processo de planejamento integrado nacionalmente como o exige o art. 43, 48 e 174, da Constituição, refletindo diretamente na baixa qualidade das políticas públicas.

Se o processo de planejamento estratégico integrado do país é inexistente ou falho, não se tem levado a sério a relevância desse salto qualitativo para o desenvolvimento do país, resultando em Planos Plurianuais que são meras ficções e políticas públicas sem qualquer controle.

No entanto, a República Federativa do Brasil precisa se inserir no Século XXI e passar a planejar de forma integrada e cooperativa com os municípios e regiões e a formular políticas públicas que transformem a realidade do país e produza saltos qualitativos no Índice de Desenvolvimento Humano nacional e municipal (IDH e IDHM), no índice de Riqueza Inclusiva (IRI) ou, até ambiciosamente, no Índice de Felicidade Bruta - IFB!

É preciso, portanto, que os Tribunais de Contas institucionalizem as auditorias operacionais e a avaliação de desempenho (indicadores sociais e de desenvolvimento) e deixem de fazer o exame da gestão pública e da pres-

tação de contas apenas pelo viés meramente quantitativo ou numérico da execução orçamentária, iniciando um trabalho extremamente importante e qualificado que é tratar cada cidadão com respeito e dignidade e entregar a ele resultados e Pareceres Prévios ou julgamento das prestações de contas que evidenciem se as gestões públicas foram eficientes e eficazes e que mudanças propiciaram em suas vidas.

Para realizar esse trabalho, os municípios, os Estados e os Tribunais de Contas precisam trabalhar de forma cooperativa entre si, com o IBGE, IPARDES, ONG's, Instituições da sociedade civil e internacionais, com vistas a poder mensurar grandezas comparáveis, municípios e Estados com características semelhantes, enfim, esgrimir tecnologias e parcerias que permitam uma exame qualitativo das informações e dados gerados pelas políticas públicas e, ao final de cada gestão, apresentar ao cidadão esses resultados, permitindo a ele compreender se a Constituição foi respeitada e se o voto de confiança depositado em cada representante eleito foi ou não quebrado.

É possível assim antever que será árduo esse trabalho, mas não impossível, merecendo ser implementado pelos municípios, Estados e União, produzindo como resultado final um exame profundo e de qualidade capaz de tratar cada cidadão com respeito e consideração.

5 CONCLUSÃO

De todo o examinado é possível concluir que:

- a) o salto qualitativo a ser implementado pela Administração Pública brasileira começará pela necessidade do Estado brasileiro (Município, Estados membros/regiões e União) levar a sério o planejamento estratégico de médio e longo prazos (art. 174, § 1º e 2º, da Constituição) e o desenvolvimento regional exigido pelo art. 43 e 48, inciso IV, da Lei Maior, implementando o federalismo cooperativo abraçado pela Carta Republicana, premissa para a elaboração

- de políticas pública integradas e que impliquem na evolução do IDH/IDHM, IRI e IFB;
- b) políticas públicas são ações governamentais, veiculadas por intermédio de dispositivos econômicos, sociais, políticos e culturais que implementam ou viabilizam as potencialidades individuais das pessoas, dos agentes econômicos e da sociedade e devem ser compreendidas como um processo complexo de desenvolvimento que depende:
- da ação prestacional do Estado;
 - da construção de valores solidários;
 - de Instituições que funcionem com uma gramática/lente cidadã;
 - de atividade econômica vibrante;
 - de democracia ativa;
 - de partidos políticos e oposição sérios;
 - de meios de comunicação livres;
 - de organizações não governamentais que preencham espaços comunitários importantes;
 - de investimentos em educação, saúde e segurança social (garantia de emprego, previdência);
 - do respeito ao meio ambiente e com as gerações futuras; e
 - de direitos intangíveis que ampliem as liberdades das pessoas, agentes econômicos, Instituições e da sociedade, visando o desenvolvimento municipal, regional e nacional.
- c) para que os instrumentos orçamentários e as políticas públicas sejam levados a sério, carece-se de cidadãos ativos, cientes de que os direitos não são dados, mas construídos com muito sacrifício, suor, lágrimas e até mortes, produtos culturais construídos em espaços de lutas diárias e aguerridas por reconhecimento e vida digna, em busca de um mundo possível e melhor;
- d) nessa perspectiva, o controle de constitucionalidade das políticas públicas exige a pré-compreensão de que é preciso aplicar uma teoria material da Constituição e do Estado, expressão dos conflitos sociais cotidianos, para que os fins e tarefas nela previstos sejam concretizados, o que significa que não há uma teoria material da Constituição sem Estado e sem política, pois é por meio de ambos que a Constitui-

ção é concretizada, concebendo-se a Carta Maior como expressão de certo grau de desenvolvimento cultural, meio de auto-representação própria de todo um povo, espelho de sua cultura e fundamento de suas esperanças;

- e) o controle das políticas públicas tem por objetivo principal verificar se elas são compatíveis com os direitos fundamentais previstos na Constituição e compatíveis com o complexo normativo formado pela Carta Magna, PPA, LDO, LOA, LRF e, assim, propiciar uma melhor qualidade de vida a cada pessoa humana e, com isso, a elevação dos índices sociais e de desenvolvimento como o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e o Índice de Riqueza inclusiva – IRI e o índice de Felicidade Bruta;
- f) podem e devem os Tribunais de Contas realizar o controle de constitucionalidade de políticas públicas, pois ao desempenhar tal missão estarão concretizando a Carta Republicana dirigente de 1988, nada mais fazendo que implementando o conjunto de diretrizes, programas e fins que ela enuncia no art. 1º, incisos III e IV c/c art. 170, caput (dignidade humana, valorização do trabalho humano e da livre iniciativa e sujeição da ordem econômica aos ditames da justiça social); art. 3º, incisos I a III e art. 170, inciso VII (construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantia do desenvolvimento nacional; erradicação da pobreza e da marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais, como objetivos fundamentais da República), normas estas que traduzem ações a serem implementadas pelo Estado e pela a sociedade, conferindo a Magna Carta um plano global normativo, visando a preservação dos vínculos sociais, a promoção e a coesão social, projetando um Estado desenvolvido e forte, necessário o suficiente para que os fundamentos afirmados no art. 1º e os objetivos definidos no art. 3º, venham a ser plenamente realizados;
- g) devem os tribunais de contas realizar o controle de constitucionalidade de políticas públicas porque ninguém está acima da Constituição e, inclusive, o âmbito político é 'conformado' por ela, exigindo que os gestores públicos planejem e elaborem políticas públicas e programas de governo integrados regional e nacionalmente de acordo com

as normas constitucionais, não possuindo poder discricionário para planejar e executar qualquer política pública, porém a mais eficiente para o interesse público (coletividade);

- h) a Constituição atribui competência aos Tribunais de Contas para realizar o controle preventivo e corretivo de constitucionalidade de políticas públicas, programas de governo e metas físicas a eles associados e tal controle qualitativo concretiza o direito fundamental do cidadão à boa gestão pública;
- i) o controle de constitucionalidade das políticas públicas pelos tribunais de contas é constitucional, pois são eles os 'guardiães da boa gestão pública' têm *expertise* e são intérpretes privilegiados da matéria orçamentária que veicula essas políticas, devendo exercer o controle de políticas públicas desconformes com a Magna Carta;
- j) o controle de constitucionalidade preventivo deve ser realizado em situações excepcionais, sob pena de se macular o princípio democrático;
- k) a avaliação das políticas públicas pelos Tribunais de Contas produzirá um salto qualitativo na forma de apreciar e emitir Parecer Prévio ou julgar as contas públicas, deixando de realizar apenas o exame de legalidade e de exaustão do orçamento para passar a exigir uma gestão qualitativa que implique na mudança real da qualidade de vida dos munícipes e cidadãos brasileiros;
- l) a efetividade das políticas públicas deve ser buscada por intermédio de auditorias operacionais, das prestações de contas e de indicadores sociais de desempenho e de desenvolvimento adequados para avaliar se as políticas públicas e programas de governo atingiram os resultados esperados, revelaram a boa ou má gestão pública e demonstraram a elevação da qualidade de vida da população;
- m) a avaliação das políticas públicas deverá servir de instrumento relevante para a emissão de Parecer Prévio recomendando a aprovação ou reprovação das contas dos gestores públicos;
- n) a implementação do controle de políticas públicas produzirá o empoderamento das pessoas, o respeito e consideração pelo cidadão, pela democracia e pela preservação e cuidado com a coisa pública, contribuindo para a evolução da República Federativa do Brasil e para a

concretização do ‘Pacto jurídico-político fundamental da comunidade’ (Constituição);

- o) haverá dificuldades para a implementação do controle de constitucionalidade das políticas públicas e programas de governo, mas esse trabalho não é impossível e exigirá uma grande mudança cultural, um grande trabalho cooperativo entre os municípios, Estados membros, Tribunais de Contas, IGBE, IPARDES, ONG´s e entidades da sociedade civil, servindo o resultado da avaliação de políticas públicas para contribuir de forma decisiva com o desenvolvimento municipal, regional e do país, mediante a apresentação de indicadores sociais e de desenvolvimento capazes de colocar o Brasil no panteão dos países de 1º mundo e daqueles de melhor qualidade do gasto público.

Em síntese, o controle de constitucionalidade de políticas públicas a ser desenvolvido pelos tribunais de contas representa um grande desafio para o Século XXI para essas Instituições, mas realizado, guindará a sociedade brasileira a uma posição de destaque entre os países desenvolvidos, especialmente por levar os instrumentos orçamentários a sério e passar a tratar cada pessoa humana com consideração, respeito e dignidade.





[JURISPRUDÊNCIA*]

*Nota: A divulgação dos acórdãos selecionados para esta edição da Revista Digital do TCE-PR não substitui o conteúdo publicado no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.



ACÓRDÃOS

PENSÃO POR MORTE VIÚVAS DE DEPUTADOS E EX-DEPUTADOS ESTADUAIS

PROCESSO Nº : 537802/12
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : VALDIR LUIZ ROSSONI
RELATOR : CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES



ACÓRDÃO Nº 7320/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Assembleia Legislativa. Pagamento de pensão à viúva de ex-Deputado Estadual. Conhecimento e resposta.

1 DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, Deputado Valdir Luiz Rossoni acerca da possibilidade de concessão de pensão mensal vitalícia à viúva de ex-Deputados Estaduais, com base na Lei Estadual nº 4.763/63.

Aduz que o parecer jurídico da Procuradoria-Geral da Casa trilha no sentido de entender indevido tal benefício, uma vez que o vínculo do Deputado com a Casa Legislativa é temporário.

Acrescenta ainda, a notícia da inexistência de contribuição do parlamentar para o regime próprio de previdência, impossibilitando a concessão do benefício em razão da necessária observância do princípio da contributividade.

Com isso questionou:

1. É válido o fundamento para a concessão de pensão por morte a viúvas de Deputados Estaduais no exercício do mandato, de acordo com o que dispõe a lei estadual 4.763/63?
2. É adequado entender que a lei 7.568/82 estendeu o direito de pensão previsto na Lei nº 4.763/63 também às viúvas de Ex-Deputados?
3. As Leis Estaduais nºs 4.763/63 e 7.568/82 são compatíveis com a ordem constitucional de 1988, em especial com o caráter contributivo do regime de previdência (art. 40), e com as disposições do art. 42 da Constituição Estadual de 1989?
4. É constitucional a majoração dos benefícios de pensão por morte determinadas pela Lei Estadual nº 13.426/2002 à luz dos art. 40 da CF/88 e art. 42 da CE/89?
5. Uma vez que o Deputado Estadual é um contribuinte obrigatório do regime geral de previdência social, conforme o art. 11, I, h da Lei Federal nº 8.113/91, poderia a sua viúva receber cumulativamente pensão do INSS e pensão de viúva de ex-Deputado, esta última paga pelos cofres públicos estaduais?
6. Caso as leis sejam de fato incompatíveis com a ordem constitucional, favor indicar se a inconstitucionalidade decorre do texto em sua redação original (05/10/1988) ou das Emendas Constitucionais de Revisão (20/1998 ou 41/2003) para que seja assegurada a uniformidade da atuação administrativa.

A Consulta veio instruída com Parecer Jurídico local (fl. 03 –peça 03). Todavia, verifica-se que se trata de cópia de manifestação exarada em processo interno de solicitação de pensão mensal, portanto, analisando caso concreto, não respondendo especificamente às questões propostas na inicial da Consulta.

O feito foi distribuído em 09 de agosto de 2012 ao Conselheiro Nestor Baptista (peça 06) que conduziu a instrução do processo até declarar-se impedido através do despacho 2137/14 (peça 38), fato que motivou a redistribuição do feito, tendo sido sorteado este Relator (peça 42).

Ainda sob a condução do Conselheiro Nestor Baptista, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 61/12 – peça 09) informou que não há no sistema de jurisprudência decisão anterior que tenha tratado especificamente sobre o assunto, contudo, relacionou 14 (quatorze) julgados desta Corte que tratam de assuntos correlatos.

A Diretoria Jurídica (Parecer 16325/12 – peça 10) anotou que o *parecer jurídico constante dos autos não aborda todas as questões relativas à consulta formulada, referindo-se, além disso, a caso concreto*. Em razão disso, propôs a realização de diligência à origem, a fim de que fosse emendada a inicial da consulta.

A proposta de diligência foi acatada pelo então Relator dos autos (peça 11).

Atualizando as questões, o Consulente questionou:

1. Há atualmente fundamento constitucional para a concessão de pensão por morte a viúvas de Deputados e Ex-Deputados Estaduais, com base no que dispõem as Leis Estaduais 4.763/63 e 54/63, considerando, em especial, a previsão de pagamento com recursos da Secretaria de Estado da Fazenda?
2. As referidas Leis e o benefício da pensão são compatíveis com as Constituições de 1967 e 1988, considerando o regime contributivo e as alterações da Emenda Constitucional 20/98?
3. A concessão de pensão a viúvas de Deputados Estaduais e Ex-Deputados com recursos da folha de pagamentos da Assembleia, sem contribuição e inscrição no regime de previdência, é compatível com os artigos 40 e 201, §1º, da CF/88?
4. É constitucional a majoração dos benefícios de pensão por morte determinadas pela Lei Estadual 13.426/2002 à luz dos artigos 40 da CF/88 e 42 da CE/89?
5. O ato de concessão de pensão a viúvas de Deputado e Ex-Deputados pela Assembleia está sujeito a registro perante o Tribunal de Contas do Estado?
6. Uma vez que o Deputado Estadual é um contribuinte obrigatório do regime geral de previdência social, conforme o artigo 11, I, "h", da Lei Federal 8.213/1991, poderia a sua viúva receber cumulativamente pensão do INSS e pensão de viúva de ex-Deputado, esta última paga pelos cofres públicos estaduais?

Neste momento, a Procuradoria Jurídica da Casa Legislativa apresentou parecer específico concluindo que:

As leis estaduais 4.763/63 e 54/63 que preveem o pagamento de pensão vitalícia às viúvas de Deputados e de ex-Deputados, custeadas com verbas da Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná, não guardam compatibilidade com as Constituições de 1967 e de 1988, e, portanto, não são aptas a assegurar a fruição de benefícios previdenciários a seus hipotéticos destinatários.

Da mesma forma, as leis e resoluções que se seguiram e concederam reajuste nos benefícios não possuem eficácia, na medida em que reajustam benefícios manifestamente inconstitucionais.

Os Deputados Estaduais são agentes políticos, e, nesta condição, não estão vinculados ao regime próprio de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo. Assim sendo, não fazem jus a benefício previdenciário pago pelo tesouro do Estado. Da mesma forma, as suas viúvas não podem receber pensão por morte à conta da Fazenda Pública Estadual.

Como estão vinculados ao regime geral de previdência, eventual pensionamento devido às viúvas dos Deputados e ex-Deputados estaria a cargo do INSS, nos termos da lei geral de benefícios (lei federal 8.213/91), observados os requisitos próprios de inscrição, contribuição, solidariedade e carência.

Assim sendo, entendo prudente recomendar à Administração deste Poder que deixe de conceder pensão às viúvas de parlamentares e ex-parlamentares com base na referida legislação.

A Diretoria Jurídica (Parecer 151/13 – peça 17), em preliminar de admissibilidade, opinou pelo conhecimento da consulta.

No mérito, assegura que o caso em análise não guarda relação com o não recepcionado Fundo Estadual de Previdência Parlamentar (FEPPA) instituído pela Lei Estadual 6.639/74, já que os benefícios concedidos através de tal instituto foram precedidos de contribuição por parte dos segurados, diferentemente do questionamento feito.

Lembrou que com o advento da Lei Federal 10.887/04, os parlamentares que não possuíam vínculo efetivo com a Administração Pública, seriam regidos pelo Regime Geral da Previdência Social, ressalvando, contudo, o direito adquirido dos aposentados pelo FEPPA.

Afirma que, da lei, é possível extrair que o simples fato de ser viúva de deputado ou ex-deputado, por si só, já garantiria o direito ao recebimento da pensão, independentemente da existência de contribuição, valor este que seria suportado pelo Tesouro do Estado, onerando-o ainda mais.

Destacou, porém, que o grande divisor de águas do caso foi a Constituição Federal de 1988.

Após tratar dos princípios constitucionais que acabam afrontados no momento da concessão das pensões e de reforçar a inexistência de caráter assistencial a tais benefícios, destacou a impossibilidade de que tenham caráter previdenciário, ante a ausência de contribuição.

Por fim, assegurou que

o STF já sedimentou o entendimento de que normas anteriores à CF são por estas revogadas quando incompatíveis (ADI 02, Min. Paulo Brossard). Assim, restam revogadas pela ordem constitucional vigente as pensões oriundas das Leis Estaduais 4763/63 de 05/11/63 e 54 de 22/11/63, respeitado o direito adquirido daqueles que implementaram o requisito da pensão até a data da promulgação da CF/88.

Diante do exposto opinou da seguinte forma:

- a) No tocante às questões de número 01 a 04, reafirma-se que as normas que concedem as pensões em cotejo foram revogadas pela CF/88, não cabendo a concessão dessas pensões àqueles viúvas que preencheram os requisitos após a promulgação da Constituição vigente;
- b) Em relação ao item 05, entende-se que somente àqueles beneficiárias cujo fato gerador seja anterior à CF/88 poderiam acumular tais pensões, posto que a pensão oriunda do INSS tem origem previdenciária e a da Assembleia conteúdo "gracioso";
- c) No que concerne aos itens 6 e 7, as questões já foram devidamente respondidas acima, entendendo-se que a revogação se dá desde a promulgação da CF/88.

Nas peças 18-21 encontra-se a juntada de procurações.

O Ministério Público de Contas (Parecer 2826/13 – peça 22) analisou as questões propostas na peça 15, apresentando, contudo, uma questão prejudicial em preliminar, afirmando a incompatibilidade da via processual eleita e a matéria em apreciação, já que, em suma, apenas ao Supremo Tribunal Federal é dado interpretar a Constituição Federal *quando da aferição de fundamento de validade de norma infraconstitucional estadual, em tese, não cabe às Cortes de Contas fazê-lo quando no exercício de atípica atribuição consultiva.*

Portanto, sob risco de incidir em inconstitucionalidade, a presente Consulta não deve ser conhecida.

Entretanto, em atenção ao princípio da eventualidade, analisou o mérito da Consulta proposta.

Inicialmente, aduziu que o benefício instituído pelas Leis Estaduais 4.763/63 e 54/63, cujo valor foi alterado pela Lei 13.426/2002 indiscutivelmente possui caráter gracioso, não se confundindo com benefício de natureza assistencial ou previdenciário.

Assegurou que tal pensão graciosa guarda similitude com a pensão instituída aos ex-Governadores por meio do art. 85, §5º da Constituição Paranaense de 1989, que guarda similitude com a Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, norma esta que foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal conforme ADI 3853, ementa destacada no parecer da Diretoria Jurídica, já que não há, no sistema da Constituição atual, fundamento para instituição de pensões graciosas, com ressalva aos casos por ela excepcionados.

Com relação ao valor fixado pela Lei nº 13.426/2002, que o vinculou a 1/3 da remuneração do detentor de mandato eletivo de Deputado Estadual, afirma que tal norma fere frontalmente o disposto no art. 37, XIII, da CF/88, uma vez que é proibida a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias.

Lembrou que o paradigma que fundamentou a concessão de pensão a ex-governadores, ex-prefeitos, ex-deputados, ex-senadores, tem suas raízes na Emenda nº 01/69.

Salientou que *por serem leis anteriores ao texto constitucional atual, denota-se, a rigor, que não foram recepcionadas, sendo revogadas pela ordem constitucional que as sucedeu*, invocando as lições de Luís Roberto Barroso para dar reforço à tese.

Por razões de segurança jurídica, pontuou que as pensões especiais concedidas a partir de 05 de outubro de 1988, são irregulares, já que concedidas sob a égide no sistema constitucional atual, não podendo atingir atos sob o manto da Constituição anterior, atos estes já estabilizados em razão do tempo.

Com relação ao questionamento sobre a cumulatividade de pensões asseverou que “em razão da natureza distinta de seus fundamentos não há vedação à acumulação com a pensão previdenciária do Regime Geral de Previdência”. Porém, em relação ao Fundo Especial dos Parlamentares estaduais criado e já extinto – o FEPPA -,

a legislação concessiva da pensão especial estabelece regra específica a ser observada – conforme art. 3º e parágrafo único da Lei nº 7568/82, determinando que a pensão do FEPPA deva ser descontada da pensão graciosa ou simplesmente que a beneficiária opte pela pensão graciosa integral, renunciando à pensão do FEPPA.

Com isso, relembando a existência de preliminar prejudicial de mérito, respondeu a consulta nos seguintes termos:

PERGUNTA

1º) Há atualmente fundamento constitucional para a concessão de pensão por morte a viúvas de Deputados e Ex-Deputados Estaduais, com base no que dispõem as Leis Estaduais 4.763/63 e 54/63, considerando, em especial, a previsão de pagamento com recursos da Secretaria de Estado da Fazenda?

RESPOSTA

Não. O atual regime constitucional é incompatível com benesses graciosas conferidas pelas leis mencionadas a detentor de mandato eletivo ou seus dependentes, pois não foram recepcionadas pelo sistema da constituição da república de 1988. Deste modo, são inconstitucionais eventuais pensões concedidas com fulcro nestas leis cujo fato constitutivo (morte do parlamentar) se deu a partir de 05/10/1988.

PERGUNTA

2º) As referidas Leis e o benefício da pensão são compatíveis com as Constituições de 1967 e 1988, considerando o regime contributivo e as alterações da Emenda Constitucional 20/98?

RESPOSTA

Por qualquer ângulo em que se analise o decreto-lei estadual nº 4.763/63 e a lei estadual nº 54/63 verifica-se o contraste com a ordem constitucional vigente. Por serem leis anteriores ao texto constitucional atual denota-se, a rigor, que não foram recepcionadas e, conseqüentemente, estão revogadas. A instituição de benesse vitalícia em favor de exercente de mandato eletivo transitório e/ou seus respectivos dependentes já constituía afronta o sistema da constituição federal de 1946. Apenas com a emenda constitucional nº 01 de

17/10/1969 - que deu nova redação à CF/1967 - se estabeleceu a título de representação (pensão graciosa) o subsídio aos ex-presidentes da república que houvessem cumprido permanentemente o mandato (art. 184), dispositivo que não foi mantido na atual constituição da república. Inoportuno o questionamento abstrato de lei sob a égide de sistema constitucional já revogado face o princípio da segurança jurídica e estabilidade das relações subjetivas.

PERGUNTA

3º) A concessão de pensão a viúvas de Deputados Estaduais e Ex-Deputados com recursos da folha de pagamentos da Assembleia, sem contribuição e inscrição no regime de previdência, é compatível com os artigos 40 e 201, §1º, da CF/88?

RESPOSTA

Não. O atual regime constitucional não prevê benesses graciosas aos titulares de mandato eletivo e suas dependentes e dispõe que tanto o regime geral quanto o Regime Próprio de Previdência são de caráter contributivo (arts. 40, caput e 201, caput, da CF/88, ambos com redação conferida pela E.C. Nº 20/98). As leis estaduais previram que compete ao poder executivo adimplir as pensões especiais às viúvas de parlamentares atribuídas antes da CF/88.

PERGUNTA

4º) É constitucional a majoração dos benefícios de pensão por morte determinadas pela Lei Estadual 13.426/2002 à luz dos artigos 40 da CF/88 e 42 da CE/89?

RESPOSTA

Não. A fixação do valor da pensão vinculado à remuneração de parlamentar estadual constitui afronta direta ao art. 37, inciso XIII da CRFB/88, devendo ser corrigida eventual majoração do benefício decorrente da lei nº 13.426/02.

PERGUNTA

5º) O ato de concessão de pensão a viúvas de Deputado e Ex-Deputado pela Assembleia está sujeito a registro perante o Tribunal de Contas do Estado?

RESPOSTA

Sim. Na constituição estadual de 1967 (art. 42, §9º) e na atual, conforme dispõe o inciso III do Artigo 75 da Constituição Estadual de 1989, compete ao Tribunal de Contas “apreciar, para fins de registro, [...], a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório”. Não há especificação sobre as tipologias das pensões, constituindo em despesa merecedora de exame e registro pelo TC/PR.

PERGUNTA

6º) Uma vez que o Deputado Estadual é um contribuinte obrigatório do regime geral de previdência social, conforme o artigo 11, I, “h”, da Lei Federal 8.213/1991, poderia a sua viúva receber cumulativamente pensão do INSS e pensão de viúva de Ex-Deputado, esta última paga pelos cofres públicos estaduais?

RESPOSTA

Não, posto que o benefício instituído pelas normas já citadas afronta o texto constitucional vigente, resguardadas as situações pré-constituídas ao sistema atual, cuja cumulação seria, em tese, possível, atendida a legislação pertinente ao momento em que o fato gerador da pensão ocorreu.

O então relator dos autos, Conselheiro Nestor Baptista, determinou que os autos fossem encaminhados à Diretoria de Contas Estaduais para manifestação.

A citada Diretoria manifestou-se (Instrução 178/13 – peça 25), porém, em relação aos questionamentos feitos na peça 03 e não aos questionamentos atualizados constantes na peça 15.

Em preliminar, entende que a consulta deve ser admitida.

No mérito respondeu as questões da seguinte forma:

1. É válido o fundamento para a concessão de pensão por morte a viúvas de Deputados Estaduais **no exercício do mandato**, de acordo com o que dispõe a Lei Estadual n. 4763/63?

Não, tendo em vista que a Lei Estadual n. 4763/63 não foi recepcionada pela sistemática da Constituição Federal de 1988, ante a sua clara afronta aos princípios da impessoalidade e da moralidade, assim como por ter estabelecido um critério assistencialista e não contributivo para a concessão das pensões, em dissonância com o comando constante no Art. 40 da Constituição Federal.

2. É adequado entender que a Lei n. 7568/82 estendeu o direito de pensão previsto na Lei n. 4763/63 também às viúvas de ex-Deputados?

Em partes, o correto seria afirmar que as Leis n. 54/63, n. 6530/74 e n. 7568/82 estenderam o benefício da pensão por morte às viúvas dos ex-parlamentares, entretanto, ao item é cabível a exata afirmação já tecida acima, ou seja, de que **às viúvas de Deputados Estaduais que exerceram seu mandato nas legislaturas posteriores à Constituição Federal de 1988 e a Constituição Estadual de 1989, não poderá ser concedida a pensão por morte com fundamento na Lei n. 4763/63 e alterações posteriores.**

3. As Leis Estaduais n. 4763/63 e 7568/82 são compatíveis com a ordem constitucional de 1988, em especial com o caráter contributivo do regime de previdência (art. 40), e com as disposições do art. 42 da CE de 1989?

Não, conforme já afirmado anteriormente e muito bem ressaltado no Parecer do Órgão Ministerial, as Leis Estaduais criaram benefícios de caráter assistencialista, sem prever nenhuma fonte de custeio que pudesse dar suporte ao pagamento das pensões às viúvas dos Deputados Estaduais, retirando recursos diretamente do caixa do Governo do Estado, sistemática inadmissível de acordo com a nova ordem constitucional de 1988.

4. É constitucional a majoração dos benefícios de pensão por morte determinadas pela Lei Estadual n. 13426/2002 à luz dos art. 40 da CF/88 e art. 42 da CE/89?

Em partes. **A majoração dos benefícios de pensão por morte pode ser considerada adequada àquelas pensões estabelecidas anteriormente à Constituição de 1988 ou que venham a ser pagas a ex-Deputados que tenham exercido o mandato em legislaturas anteriores a nova Constituição**, isto, por respeito ao direito já adquirido pelas partes, conforme preconizado pelo Art. 5º, XXXVI da própria Constituição.

Acrescentando que a majoração não poderá se dar de forma vinculada ao subsídio dos Deputados Estaduais, por força da vedação contida no Art. 37, XIII da Constituição Federal.

5. Uma vez que o Deputado Estadual é um contribuinte obrigatório do regime geral de previdência social, conforme o art. 11, I, h da Lei Federal n. 8113/91, poderia a sua viúva receber cumulativamente pensão do INSS e pensão de viúva de ex-Deputado, esta última paga pelos cofres públicos estaduais?

Em partes. A cumulatividade, em tese, não é vedada, desde que tenha por base contribuições distintas a regimes diversos e, por óbvio, atendidos todos os pressupostos legais que regulamentam a matéria. Assim, **a natureza distinta de seus fundamentos faria com que se admitisse a cumulatividade.**

6. Caso as leis sejam de fato incompatíveis com a ordem constitucional, favor indicar se a inconstitucionalidade decorre do texto em sua redação original (05/10/1988) ou das Emendas Constitucionais de Revisão (20/1998 ou 41/2003) para que seja assegurada a uniformidade da atuação administrativa.

Assim, se a finalidade do questionamento é a de estabelecer o momento de início para a vedação da concessão de pensões a viúvas de Deputados Estaduais, **este coincide com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, estando vedadas novas concessões a viúvas de Deputados que tenham exercido seu mandato nas legislaturas posteriores a entrada em vigor da Constituição.**

Por fim, entendeu necessário tecer considerações à cerca do FEPPA (Lei 6.639/74), embora as aposentadorias e pensões concedidas pelo extinto fundo não tenham sido objeto específico da consulta.

Lembrou que o FEPPA possuía caráter contributivo, descaracterizando qualidade assistencial das aposentadorias e pensões pagas com base nessa legislação.

Dessa forma, a par de discussões acerca da instituição do Fundo, destacou que “as aposentadorias concedidas aos Deputados Estaduais que exerceram seu mandato e/ou preencheram as condições anteriormente a 1988, são regulares em razão do direito adquirido pelas partes”.

A isso, acrescentou que “às viúvas dos Deputados Estaduais que preencheram as condições necessárias para o recebimento de aposentadoria, antes de 1988, pelo FEPPA, é devido o pagamento de pensão, ainda que requerida em momento posterior à Constituição”.

O então Relator do feito observou que as manifestações que instruíram os autos foram fornecidas com base nas distintas petições, motivo pelo qual determinou nova oitiva da Diretoria Jurídica e da Diretoria de Contas Esta-

duais para que se manifestassem acerca dos questionamentos atualizados juntados ao processo na peça 15.

A Diretoria Jurídica (Informação 2033/13 – peça 28) teceu considerações acerca de suas novas atribuições regimentais, a partir da Resolução nº 36/2013, subtraindo-lhe a competência para análise de fatos como os noticiados neste processo, submetendo o feito à apreciação do Relator.

O Conselheiro Nestor Baptista ratificou a necessidade do pleno atendimento do despacho anterior que determinou a oitiva da Diretoria Jurídica, a fim de evitar possíveis nulidades processuais.

Devolvido o feito, a Diretoria Jurídica se manifestou (Parecer 33/14 – peça 31) destacando a preliminar arguida pelo Ministério Público de Contas no sentido da carência de competência dessa Casa para analisar os questionamentos, considerando “que o controle de constitucionalidade é competência do Supremo Tribunal Federal”.

No mérito afirmou que

o questionamento constante no quesito 4 da consulta atual (peça digital 15) encontra-se, no mérito, respondido no Parecer 151/13, (peça digital 17).

O questionamento constante no quesito 6 da consulta atual (peça digital 15) foi, no mérito, respondido no Parecer 151/13, (peça digital 17).

Assegurou que

analisando e comparando os questionamentos trazidos nos quesitos 1, 2 e 3 da consulta atual (peça digital 15) com os trazidos nos itens 1, 2 e 3 da consulta inicial (peça digital 3), verifica-se que o raciocínio jurídico, baseado na legislação, jurisprudência e doutrina desenvolvido no Parecer 151/13-DIJUR (peça digital 17) aplica-se aos questionamentos trazidos na consulta atual (peça digital 15), visto que apesar das redações não serem idênticas, a dúvida suscitada é a mesma,

motivo pelo qual entendeu que tais questionamentos foram respondidos no Parecer 151/13.

Destacou que “o quesito 5 inserido na consulta atual (peça digital 15) traz a única inovação trazida em relação à consulta inicial (peça digital 3), qual seja “o ato de concessão de pensão a viúvas de deputado e ex-deputados pela assembleia está sujeito a registro perante o tribunal de contas do estado?”

Respondeu a tal questionamento nos exatos termos respondidos pelo Procurador-Geral.

Por fim, salientou que

a matéria de fundo é discutida no âmbito do Poder Judiciário. O processo que questiona a pensão dos ex-governadores e suas viúvas encontra-se hoje sob análise no STF, na ADI 4545 e que, na eventualidade de ser considerada pelo STF constitucional a pensão na ADI 4545, plausível seria a adoção, com as necessárias adequações, de entendimento análogo para os ex-parlamentares.

A Diretoria de Contas Estaduais manifestou-se novamente nos autos (Instrução 09/14 – peça 32) pontuando as diferenças entre as peças questionadoras entendeu que as perguntas que não foram esclarecidas são as formuladas sob números 05 e 02.

Com relação ao 5º item indagado afirmou ser “suficiente a remessa ao teor do inciso III do artigo 75 da Constituição Estadual de 1989, como já pontuado à página 9 do Parecer Ministerial n. 2826/13 (peça 22)”.

No que concerne à **pergunta n. 2**, por meio da qual se questiona se “As referidas Leis e o benefício da pensão são **compatíveis com as Constituições de 1967**” (p. 1 da peça 15, sem grifo no original), ressalte-se que a aferição da compatibilidade de uma lei com o texto constitucional representa, na realidade, uma análise a respeito da constitucionalidade das normas, o que, neste caso, não compete a este Tribunal de Contas.

Quanto a este controle de constitucionalidade, em suma, sustentou a impossibilidade de que tal apreciação seja feita por esta Corte de Contas, nem se cogitando da aplicação da Súmula 347, do Supremo Tribunal Federal, “já

que ao proceder dessa forma no processo ora analisado, este Tribunal estaria emitindo uma declaração de (in)compatibilidade das leis supracitadas com a Constituição de 1967, fato que representa o exercício do controle concentrado de constitucionalidade, o qual lhe é defeso”.

Com isso, entendeu esclarecidas as questões remanescentes.

Em nova manifestação, o Gabinete do Relator, em razão das alterações regimentais introduzidas pelas Resoluções 24/10 e 36/13, entendeu necessária a ouvida da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal.

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (Parecer 5207/14 – peça 37) assegurou que há três formas diferentes de se entender a natureza do benefício.

A primeira seria o caráter gracioso do benefício,

nos moldes das pensões instituídas aos ex-governadores, como o caso do Mato Grosso do Sul, declarada inconstitucional pelo STF na ADI nº 3853. Desta maneira, o benefício não se conformaria com a nova ordem constitucional inaugurada em 1988, pois há violação aos princípios do equilíbrio federativo, da igualdade, da impessoalidade, da moralidade pública e da responsabilidade dos gastos públicos, assim como se decidiu na citada ADI.

Destacando que se assim for entendido o benefício, a matéria já foi devidamente respondida na peça 17.

Caso venha a ser entendido como benefício de natureza assistencial, embora entenda que não se amolda a tal, “está totalmente contrário aos princípios regedores do instituto e, portanto, todos os demais questionamentos ficam prejudicados”.

Como terceira natureza - benefício como pensão de natureza previdenciária.

Nesse sentido, lembrou que “a Lei 8213/91 estipula como segurados obrigatórios os exercentes de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculados a regime próprio. Desta forma, a concessão de

qualquer benefício previdenciário à categoria fica a cargo do Instituto Nacional de Seguridade Social”.

Continuou afirmando que

não há como se admitir eventual acumulação da pensão paga pelo INSS com a pensão paga pela Assembleia Legislativa, já que decorrem do exercício do mesmo cargo e não do acúmulo lícito de dois cargos diferentes, nos moldes do art. 40, §6º, da CF (resposta ao questionamento de número 5 da peça 3 e de número 6 da peça 15). Ainda, o deputado não pode ser considerado como segurado obrigatório de ambos os regimes.

Após apresentar suas razões, assegurou que

não há como se considerar o benefício tratado pelas Leis nº 4763/63 e 54/63 compatível com a Constituição Federal de 1988, qualquer seja a natureza conferida, de modo que tal legislação pode ser considerada revogada ou não recepcionada pela atual ordem constitucional (resposta à questão de nº 1 da peça 3 e de nº 1 da peça 15). Assim, tem razão o MPJTC ao levantar questão prejudicial consistente na ausência de competência desta Corte de Contas, pois se trata de controle de constitucionalidade abstrato, que cabe ao Supremo Tribunal Federal.

Ressalvou que

as pensões concedidas sob a vigência das constituições anteriores, ou seja, deferidas até 05/10/1998, são válidas, e, podem ser percebidas simultaneamente com pensão do INSS, como afirmado pelo MPJTC às fls. 6/7 da peça 22 e pela DIJUR à fl. 9 da peça 17. Destaca-se que o adimplemento dos requisitos deve se dar antes de 05/10/1998, ou seja, o exercício do mandato e o evento morte.

Finalizando sua manifestação, asseverou que quanto ao item 5, “ratifica o posicionamento do MPJTC, ou seja, a pensão deve ser registrada pelo Tribunal de Contas, já que os dispositivos constitucionais não distinguem tipos de pensão a serem apreciados”.

Retornando os autos ao Gabinete do então Relator, a fim de ilidir controvérsia que possa ser suscitada, requereu alegou exceção por impedimento, encaminhando o feito à Presidência para deliberação (peça 38).

A Presidência (Despacho 1924/14 – peça 40) determinou a redistribuição dos autos.

A redistribuição foi feita na modalidade sorteio, tendo sido distribuído a este Relator (peça 42).

Em atenção ao trâmite processual, encaminhei o feito ao Ministério Público de Contas para conhecimento das manifestações posteriores ao seu opinativo, bem como para nova emissão de parecer caso entendesse necessário.

O Ministério Público de Contas (Parecer 8354/14 – peça 45),

em homenagem à economia e celeridade processuais, entendendo como inalterado o panorama fático-jurídico que motivou o posicionamento já esboçado no Parecer Ministerial de nº 2826/13 (peça nº 22), ratificou o entendimento exarado no mesmo, e que por sua vez, foi igualmente corroborado pelas análises técnicas realizadas no transcurso do feito.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO¹ E VOTO

2.1 DA PRELIMINAR PREJUDICIAL DE MÉRITO ARGUIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2.1.1 DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS²

O exercício do controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas já foi tema apreciado pelo Supremo Tribunal Federal que em 1963 sumulou o entendimento confirmando tal possibilidade.

O Relator dos autos [RMS 8372](#), processo que originou a súmula persuasiva nº [347](#), “destacou que há que distinguir entre declaração de inconstitu-

1 Responsável Técnico: Samara Xavier de Alencar Lima (TC 51682-1).

2 Por brevidade, traslado trecho da proposta de voto que apresentei no Processo 606120/13.

cionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado³”.

Assim preceitua a Súmula 347: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”.

Não se quer dizer que os Tribunais de Contas têm competência para declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos em abstrato, uma vez que tal prerrogativa é de alçada do Supremo Tribunal Federal, mas sim, podem reconhecer a incompatibilidade formal ou material de tais atos normativos e afastar a sua aplicabilidade na via incidental por afrontar o Texto Maior.

Nesse sentido esclareceu Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

...O Supremo julga leis, dizendo de seu valor objetivo em nosso ordenamento jurídico. Vale dizer, a competência do Supremo Tribunal Federal abrange a própria lei, emprestando-lhe a validade, ou suprimindo a sua existência no campo da realidade jurídica. O tribunal de contas, por outro lado, aprecia a constitucionalidade. Não é o fato de ser incidental, ou não, que retira a faculdade de julgamento, o que importa é que o efeito decorrente deste, diversamente do que o Supremo Tribunal impõe, é tão-somente o de conduzir a interpretação de lei a parâmetros centrados na Constituição Federal, sem, de fato, implicar em efeito objetivo sobre a norma.⁴

Assim, ao apreciar a lei ou ato normativo, o Tribunal de Contas deverá fazê-lo, em primeiro lugar, respeitando a regra inserta no art. 97⁵, da Constituição Federal de 1988, ou seja, respeitando a cláusula de reserva de plenário, o que nesta Corte Paranaense corresponde ao quórum qualificado disposto no art. 115, da Lei Orgânica, sob pena de violação à [Súmula Vinculante n° 10](#)⁶;

3 Supremo Tribunal Federal. Recurso em Mandado de Segurança n° 8372 – Ceará. Relator Ministro Pedro Chaves. Publicada no DJ de 26/04/1962.

4 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 295.

5 Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

6 Súmula Vinculante n° 10: Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte.

em segundo lugar, proferindo um juízo de caráter informativo e orientador aos jurisdicionados⁷ e como forma *interna corporis*, uma vez que terá caráter interno vinculante para processos fundamentados nas mesmas normativas.

Logo, estes Tribunais podem afastar a aplicabilidade de norma que, em juízo qualificado, entender inconstitucional, em razão do controle de constitucionalidade repressivo, por consequência, não jurisdicional, conferido às Cortes de Contas.

Nesse passo, embora assista pontual razão ao Ministério Público de Contas quando da preliminar arguida, entendo que a aferição da constitucionalidade ou inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual em abstrato, perante a Constituição Federal, é competência única e exclusiva do Supremo Tribunal Federal, desde que preenchidos todos os requisitos exigidos, os quais não farei menção em razão de sua menor importância para esse momento.

Contudo, ao responder, em tese, a Consulta feita pelo Presidente da Casa Legislativa Paranaense a esta Corte, compreendo não estar usurpando qualquer competência, uma vez que este Tribunal estará apenas e tão-somente proferindo o juízo de caráter informativo e orientador, aclarando a sua interpretação com relação ao tema e não emitindo juízo de valor irrevogável e absoluto acerca da norma infraconstitucional em relação à Carta Maior.

Ressalte-se que tal elucidação parte da premissa de que *todos aqueles que encontram-se submetidos à Constituição tem, necessariamente, de interpretá-la*⁸.

Dessa forma, entendo que a diferença de fundo neste caso não seria a declaração de inconstitucionalidade das leis citadas no petitório inaugural em relação à Carta Constitucional, mas sim, a interpretação que este Tribunal de Contas faz dos textos legais tendo em consideração a atual Constituição.

7 FERNANDES. Op. cit. p. 297.

8 MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. A interpretação Constitucional suas especificidades e seus intérpretes. In: <http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima5-Conselheiros/Samantha-Ribeiro-Meyer-Pflug.pdf>. Acesso em: 29.jul.2014.

Em consequência do exposto é que entendo possível a análise dos questionamentos, transpassando, pois, a preliminar arguida pelo Ministério Público de Contas.

Porém, no caso em análise, importa destacar que estamos tratando de leis anteriores à vigência da atual Constituição – **Leis nº 4.763/63** e **7.568/82** – sobre as quais não foram encontradas notícias acerca de análises de suas constitucionalidades, nem em relação às Constituições de 1946 e de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 01/69, tampouco em relação à Constituição de 1988, por meio de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), já que *é fórmula processual subsidiária do controle concentrado de constitucionalidade, é via adequada à impugnação de norma pré-constitucional*⁹.

Noticia-se apenas que há em trâmite no Supremo Tribunal Federal uma ação direta de inconstitucionalidade ([ADI 4545](#)) que tem como objeto o art. 85, §5º, da Constituição Paranaense, que trata da pensão concedida aos ex-governadores. Nesta ação, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por meio da Petição STF 4.629/2011, requereu o aditamento da peça inaugural acrescentando entre outros pedidos em razão da vinculação temática, a declaração de inconstitucionalidade dos art. 1º e 2º, da Lei [13.426/02](#), que tratam do pagamento de pensões às viúvas de ex-governadores e ex-deputados estaduais, respectivamente. Todavia, em fevereiro de 2011, a então Relatora dos autos, Ministra Ellen Gracie¹⁰, com relação às viúvas de ex-deputados estaduais entendeu haver um completo hiato entre os fundamentos deduzidos na inicial e a norma em questão, afirmando ser melhor o enfrentamento desta questão numa ação direta de inconstitucionalidade autônoma, motivo pelo qual deferiu parcialmente o pedido formulado.

Poder-se-ia falar ainda no fenômeno da recepção no todo ou em parte de norma vigente no momento da entrada em vigor da nova Constituição e

9 Supremo Tribunal Federal. ADPF 130, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 30/04/2009, DJe-208 DIVULG 05-11-2009 PUBLIC 06-11-2009 EMENT VOL-02381-01 PP-00001 RTJ VOL-00213- PP-00020

10 Em 19 de dezembro de 2011, em substituição à Relatora, os autos foram encaminhados à Ministra Rosa Weber.

que não tenha sido declarada inconstitucional perante a Constituição anterior. A análise desse fenômeno permeia a compatibilidade material da norma legal em relação à nova Constituição, entre outros requisitos, não se falando em inconstitucionalidade, mas sim em revogação caso venha a ser constatada a sua incompatibilidade.

Todavia, saliente-se que o reconhecimento do fenômeno da não-recepção de norma pré-constitucional em relação à ordem constitucional superveniente

por não envolver qualquer juízo de inconstitucionalidade (mas, sim, quando for o caso, o de simples revogação de diploma pré-constitucional) – dispensa, por tal motivo, a aplicação do princípio da reserva de Plenário (CF, art. 97), legitimando, por isso mesmo, a possibilidade de reconhecimento, por órgão fracionário do Tribunal, de que determinado ato estatal não foi recebido pela nova ordem constitucional RTJ 191/329-330), além de inviabilizar, porque incabível, a instauração do processo de fiscalização normativa abstrata (RTJ 95/980 – RTJ 95/993 – RTJ 99/544 – RTJ 143/355 – RTJ 145/339, v.g.)¹¹.

Nesse mesmo sentido há outras manifestações da Suprema Corte:

●**Reserva de Plenário e norma pré-constitucional**¹²

Agravo Regimental. Reclamação. Alegado desrespeito à cláusula de reserva de plenário. Violação da Súmula Vinculante 10. Não ocorrência. Norma pré-constitucional. Agravo regimental a que se nega provimento. I - A norma cuja incidência teria sido afastada possui natureza préconstitucional, a exigir, como se sabe, um eventual juízo negativo de recepção (por incompatibilidade com as normas constitucionais supervenientes), e não um juízo declaratório de inconstitucionalidade, para o qual se imporia, certamente, a observância da cláusula de reserva de plenário." **Rcl 15.786 AgR, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 18.12.2013, DJe de 19.2.2014.**

Ementa: (...) 1. A cláusula de reserva de plenário (*full bench*) é aplicável somente aos textos normativos erigidos sob a égide da atual Constituição. 2. As normas editadas quando da vigência das Constituições anteriores se submetem somente ao juízo de recepção ou não pela atual ordem constitucional, o que pode ser realizado por órgão fracionário dos Tribunais sem que se tenha por violado o art. 97 da CF. (...)” **AI 669.872 AgR, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgamento em 11.12.2012, DJe de 14.2.2013.**

(...) sustenta o recorrente que houve violação ao artigo 97 da Cons-

11 Supremo Tribunal Federal. AI 582.280 AgR, voto do Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 12-9-2006, Segunda Turma, DJ de 6-11-2006.) No mesmo sentido: RE 495.370-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 10-8-2010, Segunda Turma, DJE de 1º-10-2010.

12 In: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1216>

tuição Federal, bem como ao enunciado da Súmula Vinculante n. 10, em virtude de o Tribunal *a quo* ter negado aplicação ao § 3º do artigo 4º da Lei 4.156/62, sem, contudo, declarar sua inconstitucionalidade. No entanto, verifico que a pretensão do recorrente não encontra amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, uma vez que o diploma legislativo afastado é anterior à Constituição Federal. Dessa forma, inaplicável a reserva de plenário prevista no artigo 97 da Constituição Federal, existindo mero juízo de recepção do texto pré-constitucional. Em outros termos, examinar se determinada norma foi ou não revogada pela Constituição Federal não depende da observância do princípio do *Full Bench*." [Al 831.166 AgR](#), Relator Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgamento em 29.3.2011, DJe de 29.4.2011.

Em que pese a manifestação da Diretoria de Contas Estaduais (peça 32) relacionar trecho de *decisão monocrática*¹³ do Ministro Gilmar Mendes, elucubrando acerca da subsistência ou não da Súmula 347, do Supremo Tribunal Federal perante a atual Constituição compreendo, que por se tratar de uma decisão singular do Ministro, não havendo qualquer debate mais aprofundado sobre o tema, tampouco qualquer notícia de alteração ou revogação do texto sumular, inegável é que permanece forte a sua aplicação.

Assim sendo, calcado na condição dada pela Súmula 347, do Supremo Tribunal Federal, sem utilização manifesta de expressões como 'lei inconstitucional' e 'lei não recepcionada pela Constituição de 1988', entendo que este Tribunal de Contas tem o **poder-dever** de afastar a aplicabilidade de qualquer norma, seja ela pré ou pós-constitucional, desde que a entenda incompatível com a ordem constitucional vigente.

Trilhando nesse sentido é que será feita a avaliação do conteúdo das normas em comento.

2.2 DAS LEIS ESTADUAIS nº 4.763/63, 54/63 e 7.568/82

✕ **Lei 4763 - 05 de Novembro de 1963**

Publicado no Diário Oficial nº. 202 de 7 de Novembro de 1963.

Súmula: Dispõe sobre concessão de pensão mensal à viúva de Deputado Estadual.

A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná decretou e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º. É concedida à viúva de Deputado Estadual pensão mensal de valor correspondente a um terço (1/3) da parte fixa dos respectivos subsídios.

Parágrafo único. Não terá direito a esse subsídio a viúva do Suplente de Deputado, salvo se este tiver assumido, em razão de extinção ou perda de mandato do titular, por tempo superior a seis meses consecutivos.

Parágrafo único. Não terá direito a esse benefício a viúva de Suplente de Deputado, salvo se este tiver assumido, em razão de extinção ou perda do mandato do titular, por tempo superior a seis meses consecutivos. (Redação dada pela Lei 4763 de 05/11/1963)

Parágrafo único. Não terá direito a este subsídio a viúva do suplente de deputado, salvo se este tiver assumido, por tempo superior a 6 (seis) meses consecutivos ou 12 (doze) meses alternados. (Redação dada pela Lei 6530 de 18/04/1974)

Art. 2º. São elevadas para o valor fixado nesta Lei, desde que o **quantum** inferior, às pensões já concedidas por Lei às viúvas referidas no art. 1º.

Art. 3º. As pensões mensais concedidas às viúvas de Deputados Estaduais ficam mantidas em seus atuais valores, desde que de quantum superior ao fixado pela presente Lei.

Art. 4º. Por falecimento da beneficiária, ou mudança de estado civil, reverterá a pensão em favor dos filhos menores do casal, dos incapazes e das filhas solteiras sem rendimento próprio, enquanto permanecerem neste estado.

Art. 5º. A despesa com a execução da presente Lei correrá à conta da verba própria da Secretaria da Fazenda.

Art. 6º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PALÁCIO DO GOVÊRNO EM CURITIBA, em 5 de novembro de 1.963.
Ney Braga

Algacyr Guimarães

✕ **Lei 54 - 22 de Novembro de 1963**

Publicado no Diário Oficial nº. 226 de 6 de Dezembro de 1963

Súmula: Concede à viúva de ex-Deputado Estadual pensão mensal correspondente a 1/3 (hum terço) da parte fixa dos respectivos subsídios.

A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná aprovou e eu promulgo, nos termos do Artigo 27, § 4º, da Constituição Estadual, a seguinte Lei:

Art. 1º. É concedida à viúva de ex-Deputado Estadual, pensão mensal correspondente a 1/3 (hum terço) da parte fixa dos respectivos subsídios.

Parágrafo único. Não terá direito a esse benefício, a viúva de suplente de Deputado, salvo se este tiver assumido em razão de extinção ou perda do mandato de titular.

Art. 2º. O benefício de que trata o art. 1º desta Lei, é extensivo às viúvas de ex-Presidentes, Interventores ou Governadores do Paraná.

Art. 3º. São elevadas para o valor fixado nesta Lei, desde que de "quantum" inferior, as pensões já concedidas por lei às viúvas referidas no art. 1º.

Art. 4º. Por falecimento da beneficiária, reverterá a pensão em favor dos filhos menores do casal, dos incapazes e das filhas solteiras sem rendimento próprio, enquanto permanecerem neste Estado.

Art. 4º. Por falecimento da beneficiária ou mudança de estado civil, reverterá a pensão mensal em favor dos filhos menores do casal, dos incapazes, das filhas solteiras sem rendimento próprio,

enquanto permanecerem neste estado, ou, na falta destes, à companheira, provada esta condição, nos termos da Legislação Federal pertinente. (Redação dada pela Lei 6911 de 02/09/1977)

Parágrafo único. Cessarão os benefícios desta Lei à viúva que adquirir novo estado civil.

Art. 5º. A despesa com a execução da presente Lei, correrão à conta da verba própria da Secretaria da Fazenda, destinada a pensionistas do Estado.

Art. 6º. Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, em 22 de novembro de 1963.

Agostinho José Rodrigues

Presidente

⌘ **Lei 7.568 - 11 de Janeiro de 1982**

Publicado no Diário Oficial nº. 1207 de 12 de Janeiro de 1982

Súmula: Dispõe sobre o valor das pensões mensais de que tratam as leis, nºs. 4.763/63 e 54/63, altera a Tabela de vencimentos dos funcionários da A.L.E. e dá outras providências.

A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná decretou e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º. O valor da pensão mensal de que tratam as Leis nºs. 4.763, de 05/11/63 e 54/63, de 22/11/63, concedida às viúvas de ex-Deputados Estaduais, fica fixado com base no salário mínimo regional, em relação ao tempo de mandato na forma a seguir:

TEMPO DE MANDATO	Salários Mínimos
até 2 anos	3
de mais de 2 até 4 anos	5
de mais de 4 até 8 anos	6
de mais de 8 anos	8

Parágrafo único. A viúva de ex-parlamentar contribuinte do FEPPA, receberá 1 (um) salário mínimo a mais da Tabela acima, guardada a mesma proporcionalidade.

~~**Art. 2º.** As viúvas dos ex-Presidentes, ex-Interventores Federais e Ex-Governadores do Estado do Paraná que tenham exercido o cargo por mais de 1 (um) ano, passam a perceber pensão mensal equivalente a 12 (doze) salários mínimos.~~

~~**Art. 2º.** As viúvas dos ex-Governadores do Estado do Paraná que tenham exercido o cargo por mais de 1 (um) ano, passam a perceber pensão mensal no valor de NCz\$ 4.375,00 (quatro mil, trezentos e setenta e cinco cruzados novos) sempre atualizados de acordo com o índice percentual de reajuste do funcionalismo público do Estado. (Redação dada pela Lei 9182 de 04/01/1990)~~

~~**Art. 2º.** As viúvas dos ex-Governadores do Estado do Paraná, que tenham exercido o cargo por mais de 01 (um) ano, passam a perceber pensão mensal no valor de Cr\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de cruzeiros), atualizados de acordo com o índice percentual geral de reajuste do funcionalismo público do Estado. (Redação dada pela Lei 10369 de 14/07/1993) (Revogado pela Lei 16468 de 30/03/2010)~~

Art. 3º. A viúva de ex-parlamentar que perceber pensão do Fundo Estadual de Previdência do Parlamentar - FEPPA, deverá ter descontado o valor da pensão que percebe do valor da pensão estipulada por esta Lei.

Parágrafo único. No prazo de 60 (sessenta) dias a contar da publicação desta Lei, poderá a viúva de ex-parlamentar que perceba pensão do FEPPA, optar pela pensão concedida pelo Poder Executivo.

Art. 4º. A Tabela dos Vencimentos dos Cargos de Provimento efetivo Assembléia Legislativa do Estado, passa a ser a seguinte, com vigência a partir de 01 de janeiro de 1982:

NÍVEL	VALOR
1	Cr\$ 99.347,00
2	Cr\$ 91.021,00
3	Cr\$ 83.374,00
4	Cr\$ 75.006,00
5	Cr\$ 68.909,00
6	Cr\$ 63.352,00
7	Cr\$ 58.296,00
8	Cr\$ 51.751,00
9	Cr\$ 47.421,00
10	Cr\$ 43.453,00
11	Cr\$ 39.817,00
12	Cr\$ 37.296,00
13	Cr\$ 33.613,00
14	Cr\$ 30.636,00
15	Cr\$ 28.072,00
16	Cr\$ 25.723,00
17	Cr\$ 23.572,00
18	Cr\$ 21.600,00

Art. 5º. . . . vetado

Art. 6º. As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão à conta das verbas próprias consignadas no Orçamento Geral do Estado.

Art. 7º. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

PALÁCIO DO GOVERNO EM CURITIBA, em 11 de janeiro de 1982.

Ney Braga

Governador do Estado

Segismundo Morgenstern

Secretário de Estado dos Recursos Humanos

2.3 DA PENSÃO

Sob esse enfoque, destaque-se a feliz manifestação da DICAP (peça 37) ao desenvolver a tese amparada na forma de entendimento do benefício, facilitando a compreensão do tema.

De fato, a **pensão** em questão não pode ter cunho de benefício assistencial, embora com ele guarde similitude pelo único fato de não haver contribuição prévia como requisito para o pagamento do benefício, já que, segundo a Constituição Federal (art. 203), a assistência social será prestada **a quem dela necessitar**. Tal dispositivo foi regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/93, que por sua vez foi regulamentada pelo Decreto nº 6.214/07. O financiamento de tais benefícios é feito através do Fundo Nacional de Assistência Social.

Confrontando as leis, verifica-se que a condição de viúva de ex-deputado não se amolda aos casos estabelecidos na LOAS, impossibilitando, portanto, concluir ser assistencial a natureza do benefício em análise.

Lembre-se que nas alíneas 'h'¹⁴ e 'j'¹⁵, do inciso I, do art. 11, da Lei nº 8.213/91, que dispõe sobre o plano de benefícios da Previdência Social, contempla como segurado obrigatório "o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal¹⁶, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social".

Conforme descrito na nota de rodapé de nº 14, a Lei 9.506/97 inseriu no rol dos segurados obrigatórios da Previdência Social o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, que não esteja vinculado a regime

14 Dispositivo introduzido pela Lei 9.506/97 e declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, sob o fundamento de que lei ordinária não poderia criar figura nova de segurado obrigatório da previdência social, em razão do art. 195, II, da CF. (RE 351.717/PR). Acrescente-se que o Senado Federal emitiu a [Resolução nº 26/2005](#), por meio da qual suspendeu a execução da alínea 'h' do inciso I do art. 12 da Lei Federal nº 8.212, de 24 de julho de 1991, acrescentada pelo §1º do art. 13 da Lei Federal nº 9.5606, de 30 de outubro de 1997. Resolução publicada em 22/06/2005.

15 Dispositivo incluído pela Lei 10.887/2004.

16 Saliente-se que o Vereador tem particularidades que não serão tratadas nesse momento em face de sua inoportunidade.

próprio de previdência social. Porém, sob os fundamentos de que lei ordinária não poderia criar nova figura de segurado obrigatório, em razão da regra constitucional inserta no art. 195, II, bem como pelo fato de que a citada lei, ao criar essa nova figura, instituiu fonte nova de custeio da seguridade social, ao criar contribuição social sobre o subsídio de agente político, o Supremo Tribunal Federal declarou tal dispositivo inconstitucional ([RE 351.717/PR](#)).

Lembre-se que a Constituição Federal de 1988, em seu texto original, não previa que os citados agentes políticos figurassem como segurados obrigatórios do Regime Geral.

Em 16 de dezembro de 1998, com a publicação da EC nº 20/98, ao art. 40 foi incluído o §13 que dispõe:

[Art. 40](#) - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

(...)

§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social¹⁷. (sem grifos no original)

Quanto ao enquadramento do agente político como ocupante de cargo temporário, nos termos da [Nota Técnica nº 04/2002, do Ministério da Previdência e Assistência Social](#), já houve manifestação o Supremo Tribunal Federal¹⁸, assim o entendendo.

No mais, concluiu a Nota Técnica:

- a) O agente político titular de mandato eletivo, enquadra-se como servidor ocupante de cargo temporário, conforme definição do Supremo Tribunal Federal nos acórdãos proferidos na ADI nº [148-5-ES](#) e RE nº [199.720-6](#);
- b) Antes da edição da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, era possível a concessão de benefícios previdenciários ao exercente de mandato eletivo, caso houvesse expressa previsão em norma local e não era obrigatória a previsão de contribuição;

17 Dispositivo já analisado pelo Supremo Tribunal Federal e declarado constitucional. [ADI 2024](#).

18 Acórdãos proferidos na ADI nº 148-5-ES e RE nº 199.720-6.

- c) Caso não houvesse tal previsão, o exercente de mandato eletivo estava obrigatoriamente vinculado ao RGPS;
- d) Após 16/12/98, com a nova redação do art. 40 da Constituição Federal, perdeu a eficácia qualquer norma local que preveja benefício a servidores temporários, por não ter sido recepcionada pelas novas regras;
- e) A concessão de benefícios previdenciários a exercente de mandato eletivo, federal, estadual, distrital ou municipal configura descumprimento à Lei nº 9.717/1998 e representa irregularidade capaz de impedir a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP.
- f)

Com isso, tem-se que o vínculo previdenciário é formado com o segurado que possui atividade remunerada, sujeito ativo que contribui para o regime previdenciário. Logo, *a contrario sensu*, quem não contribui, não pode ser segurado do sistema previdenciário.

Tal sistema é regido por Princípios como os da filiação obrigatória, do equilíbrio financeiro ou atuarial, do benefício mínimo, da preservação do valor real, da comutatividade e, o que nos interessa sobremaneira, do caráter contributivo – “enquanto a assistência social é gratuita e não contributiva, a previdência social busca retribuir aos segurados e seus dependentes, em forma de benefícios, contribuições vertidas ao sistema. Daí porque é contributiva¹⁹”.

Impende destacar que é de fácil aferição que as pensões concedidas sob o manto das leis estaduais antes transcritas independem de contribuição dos segurados.

Tal assertiva de pronto nos conduz à ideia de que o benefício pago às viúvas de ex-Deputados, embora guarde similitude com a pensão previdenciária, também não pode ser dessa natureza, já que: 1) não são retributivos de contribuições; 2) nos casos posteriores à 31 de outubro de 1997, data da publicação da Lei 9.506/97²⁰, as pensões de ex-Deputados serão arcadas pelo Regime Geral de Previdência.

19 FELIPE, J. Franklin Alves. **Curso de direito previdenciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 19.

20 Vide nota de rodapé nº 14.

Assim, resta-nos avaliar a natureza graciosa do benefício. Tal tema foi abundantemente tratado pelo Supremo Tribunal Federal, quando da análise da ADI 3853, na qual se discutiu a constitucionalidade de lei sul-mato-grossense que instituiu subsídio mensal e vitalício aos ex-Governadores, estendendo o benefício ao cônjuge supérstite em caso de morte e, segundo entendeu a Relatora dos autos *também não se tem ali uma pensão de graça, como insiste em afirmar a Assembleia Legislativa sul-matogrossense, porque pensão, no sistema jurídico vigente, não se confunde com graça, somente podendo ocorrer nos casos e condições legalmente previstos*, enfatizando mais adiante em sua exposição que *a transferência do pagamento ao cônjuge supérstite de quem tenha sido governador do Estado tem natureza de pensão, sem qualquer dúvida*.

Com relação ao tema igualmente se manifestou o Ministro Eros Grau em seu voto-vista:

Estamos em face, aqui, de uma pensão, porém especial, pensão especial. O pagamento, mensal e vitalício, igual ao percebido pelo Governador em exercício, feito a quem tiver exercido o cargo de Governador é uma pensão especial, como tal caracterizando-se também a pensão devida, se vier a falecer casado, à viúva do ex-Governador. É pensão especial porque não é previdenciária. A ele bem se aplica o que disse o Ministro Francisco Rezek em seu voto no RE n. 121.840, ao afirmar que pensão especial a viúva ou companheira de ex-Prefeito não pertence ao gênero das pensões previdenciárias e dos montepios; não é figura análoga a elas²¹.

Contudo, ao proferir o seu voto, o Ministro Carlos Britto afirma se tratar de uma pensão

sui generis, um *tertium genus*, assegurando ter dificuldade em absorver esse fundamento jurídico [pensão especial] embora muito bem esgrimido, porque pensão especial é sempre intuito personae; é nominalmente identificável, não é uma pensão nominalmente em aberto; não é uma pensão em abstrato para toda e qualquer pessoa que vier a ocupar o cargo e respectivo cônjuge.

Do exposto, é possível perceber que a dúvida acerca da natureza do benefício foi debatida no Supremo Tribunal Federal, não tendo havido consenso

21 Vide item 05, do voto-vista proferido pelo Ministro Eros Grau.

com relação à sua essência, sendo apenas ponto pacífico que, quanto ao benefício concedido ao cônjuge sobrevivente, trata-se de pensão, sem qualquer qualificação (graciosa, especial, previdenciária, ...).

O Acórdão dessa ação direta de inconstitucionalidade pode e deve ser usado como parâmetro, não só por trazer ao público o entendimento da matéria pela Suprema Corte, mas também por, no próprio corpo do julgado haver referência expressa ao princípio da igualdade, ainda que não unânime nesse aspecto²², vejamos como discorreu a Ministra Relatora:

A benesse instituída pela Assembleia sul-matogrossense em favor de ex-Governador daquele Estado e como pensão devida ao cônjuge supérstite desigualava não apenas os cidadãos, que se submetem ao regime geral da previdência, como também os que provêm cargos públicos de provimento transitório por eleição ou por comissionamento. Entre os primeiros inclui-se o de Governador de Estado, que, entretanto, não é o único que ocupa cargo público por provimento não efetivo. Vice-Governador, Secretário de Estado e os cargos providos por mandato (Deputados Estaduais, por exemplo) e dirigentes de órgãos e entidades administrativos estaduais provêm cargos que são desempenhados por um período previamente fixado.

Não se cogite possa, numa República, desigualar todos os casos iguais em sua condição fática ou funcional segundo o querer do legislador, como pretende fazer crer a Assembleia Legislativa sul-matogrossense²³.

Avançando na análise do venerando Acórdão vê-se que a Constituição Federal de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 01/69, em seu art. 184²⁴, previa o pagamento de um subsídio mensal e vitalício aos ex-Presidentes da República, regra fulminada com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

22 Vide item 16, do voto-vista proferido pelo Ministro Eros Grau.

23 Excerto extraído do voto da Ministra Relatora Cármen Lúcia proferido na ADI 3853.

24 Art. 184. Cessada a investidura no cargo de Presidente da República, quem o tiver exercido, em caráter permanente, fará jus, a título de representação, desde que não tenha sofrido suspensão dos direitos políticos, a um subsídio mensal e vitalício igual ao vencimento do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único. Se o Presidente da República, em razão do exercício do cargo, fôr atacado de moléstia que o inabilite para o desempenho de suas funções, as despesas de tratamento médico e hospitalar correrão por conta da União.

Art. 184 - Cessada a investidura no cargo de Presidente da república, quem o tiver exercido, em caráter permanente, fará jus, a título de representação, a um subsídio mensal e vitalício igual aos vencimentos do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal. ([Redação da pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978](#))

Portanto é possível concluirmos que sob a égide da ordem constitucional anterior havia supedâneo da Carta Constitucional para o pagamento desse 'subsídio' (como era chamado) ou benefício seja ele de qual natureza for, o que não ocorre ante a nova ordem jurídico-constitucional.

Nessa senda, há que se ressaltar os casos em que esses subsídios ou pensões ao cônjuge supérstite foram concedidos com amparo nas regras anteriores estando, portanto, protegidos pela segurança jurídica, descabendo, contudo, a invocação do mesmo princípio para os 'benefícios' concedidos após a promulgação da Constituição de 1988, em razão do princípio *tempus regit actum*, em que pese o entendimento de, repise-se, não se tratar de benefício previdenciário.

Nesse sentido já houve manifestação do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, embora tenha entendido aquela Corte se tratar de benefício de natureza previdenciária:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ORDINÁRIA - PENSÃO POR MORTE - VIÚVA DE EX-DEPUTADO - LEIS ESTADUAIS Nº. 8.393/83 E Nº. 9.886/89 - NATUREZA PREVIDENCIÁRIA DO BENEFÍCIO - PRINCÍPIO TEMPUS REGIT ACTUM - ÓBITO POSTERIOR À VIGÊNCIA DA CF/88 - ART. 196, § 5º, DA CF/88 - PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL - NECESSIDADE DE PREVISÃO DE FONTE DE CUSTEIO - AUSÊNCIA - CONFLITO DE NORMAS - NORMA CONSTITUCIONAL HIERARQUICAMENTE SUPERIOR - REVOGAÇÃO TÁCIDA DAS LEIS ESTADUAIS - AUSÊNCIA DE DIREITO AO BENEFÍCIO - SENTENÇA MANTIDA 1. O legislador, ao utilizar a expressão «a mesmo título», atribuiu natureza previdenciária à pensão por morte instituída pela Lei nº. 8.393/83, uma vez que tanto o IPSEMG como o IPLEMG só pagam pensão previdenciária. 2. Conforme entendimento firmado pelo e. STF, em se tratando de matéria previdenciária, a lei de regência é a vigente ao tempo em que reunidos os requisitos para a concessão do benefício (princípio *tempus regit actum*). 3. A partir da vigência da CF/88, proibiu-se, mais especificamente em seu art. 196, § 5º, que benefício ou serviço da seguridade social possa ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total. 4. Negar provimento ao recurso. (Apelação Cível AC [10024121297030003](#). Data de Publicação: 13/03/14)

Como bem destacou o Juiz de Direito Alex Nunes de Figueiredo, da Vara Especializada em Ação Civil e Ação Popular da Comarca de Cuiabá, Estado de

Mato Grosso, em sentença²⁵ proferida nos autos nº [10818-22-20110811.0041](#), em caso congênere:

Em que pese o Deputado Estadual exercer uma importante função dentro da sociedade estatal, o exercício do cargo, por si só, não pode conferir ao seu cônjuge, o direito de perceber de forma vitalícia um benefício de tamanha graça, simplesmente como um arcabouço para não deixar sua família desamparada, quando o mesmo não é deferido ao contribuinte da seguridade social normal, com tanta facilidade.

2.4 DA MAJORAÇÃO DA PENSÃO

Primeiramente, considerando, como vimos, não se tratar de um benefício previdenciário, não há que se utilizar do § 5º, do art. 195²⁶, da CF, para fins de majoração do benefício, já que este reclama a correspondente fonte de custeio, exigência essa não registrada nas pensões sob análise.

Por outro lado, há que se atentar para a questão também abordada na [ADI 3853](#), analisada pelo Supremo Tribunal Federal, acerca da vinculação de quaisquer espécies remuneratórias.

Assim dispõe o inciso XIII, do art. 37, da Constituição Federal de 1988: “XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)”

No caso analisado pela Suprema Corte, a eminente Relatora entendeu ter havido vinculação quando a lei questionada concedia um favor pecuniário ao ex-Governador, o mesmo valor devido ao cargo de Governador. Acrescentou que *fica, assim, vinculado o valor a ser conferido ao favorecido ao quanto*

25 Com análise de apelação pendente no Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. Autos conclusos desde 29/04/14.

26 Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [\(Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998\)](#)
(...)

§ 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

percebe, a título de subsídio, pelo Governador do Estado. Com isso, entendeu descumprida a norma constitucional.

Todavia, quanto ao tema ensina José Afonso da Silva²⁷:

O regime jurídico desses institutos [isonomia, vinculação e equiparação] são, por isso mesmo, diametralmente opostos. A isonomia, em qualquer de suas formas, incluída nela a paridade, é uma garantia constitucional e um direito do funcionário, ao passo que a vinculação e a equiparação de cargos, empregos ou funções, para efeito de remuneração são vedadas pelo art. 37, XIII. É isso que o texto quer dizer na sua redação defeituosa. De fato, o dispositivo veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, quando, na verdade, o que se veda é a vinculação ou equiparação de cargos, empregos ou funções para efeitos de remuneração. E assim é que deve entender-se o dispositivo.

Nesse passo, adoto o posicionamento externado pelo Ministro Gilmar Mendes em voto-vista apresentado na, inúmeras vezes citada, ADI 3853 que afirma:

Quanto ao argumento da vinculação remuneratória proibida pelo art. 37, XIII, da Constituição, não vejo nele plausibilidade suficiente. A instituição desse tipo de pensão especial deve ter algum parâmetro quantitativo e este deve ser estabelecido em paridade com o valor vigente do subsídio do Chefe do Poder Executivo em exercício. Por se tratar de uma pensão especial, ela se submete a um regime específico, que não é previdenciário, mas que pode receber a incidência de algumas regras desse regime, justamente por ter caráter híbrido, como, por exemplo, paridade remuneratória entre ativos e inativos.

Transmutando o pensamento para o panorama fático em análise, entendo que o art. 2^o²⁸, da Lei 13.426/02 – lembre-se que sobre ele não pende decisão de inconstitucionalidade, uma vez que foi excluído, pela Relatora, da ADI 4545 – ao fixar em 1/3 (um terço) da remuneração dos Deputados Estaduais, o valor das pensões das viúvas de ex-Deputados no mesmo ente federado, não afronta o art. 37, inciso XIII, da CF, uma vez que, como bem ressaltou o Ministro Gilmar Mendes no excerto acima transcrito, a valoração do benefício deve

27 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 688.

28 Art. 2^o. O valor das pensões de viúvas de ex-Deputados Estaduais ficam fixadas em 1/3 (um terço) da remuneração de Deputados Estaduais.

partir de algum parâmetro objetivo e, nada mais objetivo que usar a remuneração do mesmo 'cargo', assim entendido, como baliza para se estabelecer o quantitativo a ser pago a título de pensão às viúvas de ex-Deputados.

O que não ocorre com o preceito constante no art. 1º, da Lei 13.426/02 que, embora não seja o nosso foco por absoluta impertinência e por estar pendente no Supremo Tribunal Federal a análise da ADI 4545, utiliza como parâmetro para a concessão de pensão às viúvas de ex-Governadores a norma inserta no art. 85, § 5º, da Carta Estadual, ou seja, o subsídio percebido pelo desembargador do Tribunal de Justiça do Estado.

Embora a Constituição Federal seja silente quanto à iniciativa de lei nos casos dessas pensões *sui generis*, sob esse viés, poder-se-ia questionar possível violação à formalidade do processo legislativo das disposições da Lei 13.426/02, já que se trata de projeto de lei nº 478/2001²⁹ apresentado pelo então Governador do Estado, Jaime Lerner, tratando apenas dos casos relacionados às viúvas de ex-Governadores, silenciando sobre as viúvas de ex-Deputados Estaduais. Tal projeto foi emendado na Assembleia Legislativa a fim de constar a disposição acerca das viúvas dos ex-Deputados, o que poderia ser entendido como atitude desfiguradora da iniciativa e, por não ser dela uma derivação, poderia ter viciado o processo de formação da lei.

Porém, para que fosse feita tal avaliação, seria necessário analisar a constitucionalidade da Lei 13.426/02, a qual não é objeto especial dessa demanda.

2.5 DO REGISTRO DO ATO DE PENSÃO NESTE TRIBUNAL DE CONTAS

A norma que determina e estabelece a competência das Cortes de Contas para apreciação de atos de pessoal para fins de registro encontra guarida no art. 71, inciso III, da Constituição Federal de 1988 que assim preceitua:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

29 In: <http://www.alep.pr.gov.br/web/baixarArquivo.php?id=11872&tipo=l>

(...)

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e **pensões**, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; (sem grifos no original)

Ou seja, o texto constitucional não fez qualquer restrição de quais pensões estão sujeitas à registro nas Cortes de Contas. No entanto, há que se esclarecer que, assim como as aposentadorias decorrentes do Regime Geral de Previdência Social, as pensões decorrentes de tais aposentadorias serão *controladas pela entidade gestora desse sistema, embora não exista no texto da Constituição Federal nenhum impedimento expresso de fiscalizá-las*³⁰.

Logo, as pensões em comento, estão sujeitas à análise de sua legalidade para fins de registro no Tribunal de Contas.

2.6 DO FUNDO ESTADUAL DE PREVIDÊNCIA DO PARLAMENTAR (FEPPA)

Diversamente de todo o exposto até o momento são as aposentadorias e pensões concedidas pelo extinto FEPPA. Embora não guardem estreita relação com a consulta em análise, em razão da correlação com o tema, entendo prudente tecer comentários sobre ele.

Por meio da Lei Estadual nº 6.639, de 29 de novembro de 1974, foi criado o Fundo Estadual de Previdência do Parlamentar – FEPPA, no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.

O Fundo, que tinha personalidade jurídica própria, foi criado objetivando a concessão dos benefícios de aposentadoria, e pensão por invalidez, aos Deputados da Assembleia Legislativa do Estado.

30 TEIXEIRA, Flávio Germano de Sena. **O controle das aposentadorias pelos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 205.

Dispunha ainda que seriam associados obrigatórios do Fundo todos os atuais parlamentares e os que vierem a ser eleitos, independentemente de idade e condições de saúde.

A norma estabeleceu ainda que somente teria direito à aposentadoria o associado que houvesse feito 96 (noventa e seis) **contribuições mensais para o Fundo**, correspondente aos 8 (oito) anos imediatamente anteriores à concessão do benefício. Essa redação foi dada pela Lei nº 7.771, de 13 de dezembro de 1983. Ou seja, percebe-se aqui o nítido caráter previdenciário do Fundo.

As citadas leis regulavam ainda questões concernentes à possibilidade da manutenção da qualidade de associado por ex-Deputados, à constituição do Fundo, à aposentadoria e pensões, à administração do Fundo e sua política administrativa, bem como suas operações e reajuste dos benefícios.

A Lei nº 7.771, de 13 de dezembro de 1983, dispôs também sobre aposentadoria de contribuintes facultativos.

As duas leis ainda foram modificadas pela Lei nº 9.499/90, de 28 de dezembro de 1990, para constar a expressão “aposentadoria e pensão” onde constava apenas “aposentadoria” e, no mesmo dia, foi aprovada e promulgada a Lei nº 9.498/90 extinguindo, a partir de 1º/02/1991 o Fundo Estadual de Previdência do Parlamentar.

Essa lei que extinguiu o Fundo determinou que até 11 de janeiro de 1991 o patrimônio do FEPPA, incluídas as contribuições do período de liquidação e outra após inventariado pelo Conselho Deliberativo, seria integralmente transferido para a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, devendo compor, o que couber, à conta própria da dotação orçamentária do Poder Legislativo, ficando autorizada a abertura de crédito suplementares que forem necessários para o cumprimento da Lei. Fez constar ainda que nesse prazo, o Conselho Deliberativo do FEPPA transferiria para a Assembleia Legislativa os arquivos, a contabilidade e o cadastro dos beneficiários e dos que, por atenderem as condições das Leis referidas, teriam assegurados os direitos nelas previstos,

cabendo à Assembleia Legislativa cumprir a determinação do artigo 250, da Constituição Estadual.

Em 1991, o então Governador do Estado, Álvaro Dias, intentou Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, autuada sob nº [454-9](#), objetivando suspender a vigência e eficácia das leis estaduais nº 6.639/74 e 7.771/83, pedindo ainda a suspensão cautelar da vigência e eficácia dos dispositivos das leis citadas, ante a impossibilidade de reaver as importâncias que fossem pagas a título de aposentadoria e pensões que seriam indevidas em razão da ilicitude de sua criação.

O feito foi distribuído ao Ministro Marco Aurélio e, por votação unânime, em 07 de fevereiro de 1992, o Plenário do STF não conheceu da ação no ponto em que impugnava as Leis nº 6.639/74 e 7.771/83, por serem anteriores à Constituição de 1988 (por impossibilidade jurídica do pedido). Quanto à Lei nº 9.498/90, o Tribunal, ainda por unanimidade, conheceu da ação, mas indeferiu a medida cautelar. Em 29 de março de 1995, também por votação unânime, o Plenário não conheceu da ação, por impossibilidade jurídica do pedido.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DIPLOMA LEGAL - EXAME - REMISSÃO A LEI ANTERIOR - IMPROPRIEDADE. A ação direta de inconstitucionalidade não é o meio idôneo ao exame de alegado conflito de norma legal com a Constituição da República quando exsurja indispensável, a tanto, a análise de lei anterior que se diz não recepcionada por esta última.

É o relato histórico.

Assim, destaca-se que a consulta ora em análise não trata das aposentadorias e pensões concedidas através desse Fundo, mas, em razão de sua correspondência material, optou-se por expor sobre o tema.

Lembre-se apenas que o direito socorre aos que implementaram os requisitos necessários sob o manto da legislação que regia o Fundo, o que lhes garante a plena segurança jurídica nas suas relações, as quais, porém, não abordaremos nesta oportunidade em virtude da sua dispensabilidade momentânea.

Com isso, vencida a preliminar aventada pelo Ministério Público de Contas conforme antes narrado, entendo ser possível responder aos questionamentos feitos nessa oportunidade:

1. Há atualmente fundamento constitucional para a concessão de pensão por morte a viúvas de Deputados e Ex-Deputados Estaduais, com base no que dispõem as Leis Estaduais 4.763/63 e 54/63, considerando, em especial, a previsão de pagamento com recursos da Secretaria de Estado da Fazenda?

Sem utilização manifesta de expressões como ‘lei inconstitucional’ e ‘lei não recepcionada pela Constituição de 1988’, entendo que este Tribunal de Contas tem o **poder-dever** de afastar a aplicabilidade de qualquer norma, seja ela pré ou pós-constitucional, desde que a entenda incompatível com a ordem constitucional vigente. Assim sendo, ao avaliar o conteúdo das normas estaduais 4.763/63 e 54/63, entendo-as incompatíveis com o sistema previdenciário instituído pela Constituição de 1988 que, apesar da alteração no texto original dado pela Emenda Constitucional nº 20/98, já previa a necessidade de contribuição do segurado para que pudesse usufruir dos benefícios.

2. As referidas Leis e o benefício da pensão são compatíveis com as Constituições de 1967 e 1988, considerando o regime contributivo e as alterações da Emenda Constitucional 20/98?

Da análise do Acórdão do Supremo Tribunal Federal proferido na ADI 3853, que pode e deve ser usado como fundamento para responder aos questionamentos feitos a esta Corte de Contas, tem-se que a Constituição Federal de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 01/69, em seu art. 184, previa o pagamento de um subsídio mensal e vitalício aos ex-Presidentes da República, regra fulminada com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Logo, por similitude, é forçoso concluir que sob a égide da ordem constitucional anterior havia supedâneo da Carta Constitucional para o pagamento desse ‘subsídio’ (como era chamado) ou benefício seja ele de qual natureza for, o que não ocorre ante a nova ordem jurídico-constitucional.

3. A concessão de pensão a viúvas de Deputados Estaduais e Ex-Deputados com recursos da folha de pagamentos da Assembleia, sem contribuição e inscrição no regime de previdência, é compatível com os artigos 40 e 201, §1º, da CF/88?

Não. Conforme antes respondido, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, independente das alterações constitucionais promovidas nos artigos citados pelo Consulente, conclui-se não haver suporte constitucional para concessão dos referidos benefícios.

4. É constitucional a majoração dos benefícios de pensão por morte determinadas pela Lei Estadual 13.426/2002 à luz dos artigos 40 da CF/88 e 42 da CE/89?

Diferentemente da proposta apresentada na instrução processual, partilho do entendimento esposado pelo Ministro Gilmar Mendes em voto-vista apresentado na ADI 3853, no sentido de que a valoração do benefício deve partir de algum parâmetro objetivo e, nada mais objetivo que usar a remuneração do mesmo 'cargo', assim entendido, como baliza para se estabelecer o quantitativo a ser pago a título de pensão às viúvas de ex-Deputados. Assim, sob o aspecto material da lei, a meu ver, não haveria inconstitucionalidade nessa majoração, por entender não haver afronta ao art. 37, XIII, da Constituição Federal. Todavia, há que se ressaltar que poderia ser questionada a constitucionalidade formal dessa lei, já que se trata de projeto de lei nº 478/2001 apresentado pelo então Governador do Estado, Jaime Lerner, tratando apenas dos casos relacionados às viúvas de ex-Governadores, silenciando sobre as viúvas de ex-Deputados Estaduais. Tal projeto foi emendado na Assembleia Legislativa a fim de constar a disposição acerca das viúvas dos ex-Deputados, o que poderia ser entendido como atitude desfiguradora da iniciativa e, por não ser dela uma derivação, poderia ter viciado o processo de formação da lei. Porém, para que fosse feita tal avaliação, seria necessário analisar a constitucionalidade da Lei 13.426/02, a qual não é objeto especial dessa demanda.

5. O ato de concessão de pensão a viúvas de Deputado e Ex-Deputados pela Assembleia está sujeito a registro perante o Tribunal de Contas do Estado?

Tendo em vista que o texto constitucional não fez qualquer restrição de quais pensões estão sujeitas à registro nas Cortes de Contas, esclarecendo-se apenas que, assim como as aposentadorias decorrentes do Regime Geral de Previdência Social, as pensões decorrentes de tais aposentadorias serão controladas pela entidade gestora desse sistema, embora não exista no texto da Constituição Federal nenhum impedimento expreso de fiscalizá-las, afirma-se que as pensões em comento, estão sujeitas à análise de sua legalidade para fins de registro no Tribunal de Contas.

6. Uma vez que o Deputado Estadual é um contribuinte obrigatório do regime geral de previdência social, conforme o artigo 11, I, "h", da Lei Federal 8.213/1991, poderia a sua viúva receber cumulativamente pensão do INSS e pensão de viúva de ex-Deputado, esta última paga pelos cofres públicos estaduais?

Em linhas gerais, lembre-se que o caso concreto pode alterar a resposta a esse item, acompanho o entendimento assegurado pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (peça 37) no sentido de que a acumulação das pensões pagas pela Assembleia Legislativa e pelo INSS é inadmissível, já que decorrem do mesmo cargo e não do acúmulo lícito de cargos públicos.

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

3.1. conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, Deputado Valdir Luiz Rossoni, CNPJ nº 77.799.542/0001-09, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

a. Há atualmente fundamento constitucional para a concessão de pensão por morte a viúvas de Deputados e Ex-Deputados Estaduais, com base no que dispõem as Leis Estaduais 4.763/63 e 54/63, considerando, em especial, a previsão de pagamento com recursos da Secretaria de Estado da Fazenda?

Sem utilização manifesta de expressões como 'lei inconstitucional' e 'lei não recepcionada pela Constituição de 1988', entendo que este Tribunal de Contas tem o **poder-dever** de afastar a aplicabilidade de qualquer norma, seja ela pré ou pós-constitucional, desde que a entenda incompatível com a ordem constitucional vigente. Assim sendo, ao avaliar o conteúdo das normas estaduais 4.763/63 e 54/63, entendo-as incompatíveis com o sistema previdenciário instituído pela Constituição de 1988 que, apesar da alteração no texto original dado pela Emenda Constitucional nº 20/98, já previa a necessidade de contribuição do segurado para que pudesse usufruir dos benefícios.

b. As referidas Leis e o benefício da pensão são compatíveis com as Constituições de 1967 e 1988, considerando o regime contributivo e as alterações da Emenda Constitucional 20/98?

Da análise do Acórdão do Supremo Tribunal Federal proferido na ADI 3853, que pode e deve ser usado como fundamento para responder aos questionamentos feitos a esta Corte de Contas, tem-se que a Constituição Federal de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 01/69, em seu art. 184, previa o pagamento de um subsídio mensal e vitalício aos ex-Presidentes da República, regra fulminada com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Logo, por similitude, é forçoso concluir que sob a égide da ordem constitucional anterior havia supedâneo da Carta Constitucional para o pagamento desse 'subsídio' (como era chamado) ou benefício seja ele de qual natureza for, o que não ocorre ante a nova ordem jurídico-constitucional.

c. A concessão de pensão a viúvas de Deputados Estaduais e Ex-Deputados com recursos da folha de pagamentos da Assembleia, sem contribuição e inscrição no regime de previdência, é compatível com os artigos 40 e 201, §1º, da CF/88?

Não. Conforme antes respondido, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, independente das alterações constitucionais promovidas nos artigos citados pelo Consulente, conclui-se não haver suporte constitucional para concessão dos referidos benefícios.

d. É constitucional a majoração dos benefícios de pensão por morte determinadas pela Lei Estadual 13.426/2002 à luz dos artigos 40 da CF/88 e 42 da CE/89?

Diferentemente da proposta apresentada na instrução processual, par-tilho do entendimento esposado pelo Ministro Gilmar Mendes em voto-vista apresentado na ADI 3853, no sentido de que a valoração do benefício deve partir de algum parâmetro objetivo e, nada mais objetivo que usar a remuneração do mesmo 'cargo', assim entendido, como baliza para se estabelecer o quantitativo a ser pago a título de pensão às viúvas de ex-Deputados. Assim, sob o aspecto material da lei, a meu ver, não haveria inconstitucionalidade nessa majoração, por entender não haver afronta ao art. 37, XIII, da Constituição Federal. Todavia, há que se ressaltar que poderia ser questionada a constitucionalidade formal dessa lei, já que se trata de projeto de lei nº 478/2001 apresentado pelo então Governador do Estado, Jaime Lerner, tratando apenas dos casos relacionados às viúvas de ex-Governadores, silenciando sobre as viúvas de ex-Deputados Estaduais. Tal projeto foi emendado na Assembleia Legislativa a fim de constar a disposição acerca das viúvas dos ex-Deputados, o que poderia ser entendido como atitude desfiguradora da iniciativa e, por não ser dela uma derivação, poderia ter viciado o processo de formação da lei. Porém, para que fosse feita tal avaliação, seria necessário analisar a constitucionalidade da Lei 13.426/02, a qual não é objeto especial dessa demanda.

e. O ato de concessão de pensão a viúvas de Deputado e Ex-Deputados pela Assembleia está sujeito a registro perante o Tribunal de Contas do Estado?

Tendo em vista que o texto constitucional não fez qualquer restrição de quais pensões estão sujeitas à registro nas Cortes de Contas, esclarecendo-se apenas que, assim como as aposentadorias decorrentes do Regime Geral de Previdência Social, as pensões decorrentes de tais aposentadorias serão controladas pela entidade gestora desse sistema, embora não exista no texto da Constituição Federal nenhum impedimento expresso de fiscalizá-las, afirma-

-se que as pensões em comento, estão sujeitas à análise de sua legalidade para fins de registro no Tribunal de Contas.

f. Uma vez que o Deputado Estadual é um contribuinte obrigatório do regime geral de previdência social, conforme o artigo 11, I, "h", da Lei Federal 8.213/1991, poderia a sua viúva receber cumulativamente pensão do INSS e pensão de viúva de ex-Deputado, esta última paga pelos cofres públicos estaduais?

Em linhas gerais, lembre-se que o caso concreto pode alterar a resposta a esse item, acompanho o entendimento assegurado pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (peça 37) no sentido de que a acumulação das pensões pagas pela Assembleia Legislativa e pelo INSS é inadmissível, já que decorrem do mesmo cargo e não do acúmulo lícito de cargos públicos.

3.2. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

- a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;
- b) o encerramento do Processo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por maioria absoluta:

I. conhecer a Consulta formulada pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, Deputado Valdir Luiz Rossoni, CNPJ nº 77.799.542/0001-09, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

a. Há atualmente fundamento constitucional para a concessão de pensão por morte a viúvas de Deputados e Ex-Deputados Estaduais, com base no que dispõem as Leis Estaduais 4.763/63 e 54/63, considerando, em especial, a previsão de pagamento com recursos da Secretaria de Estado da Fazenda?

Sem utilização manifesta de expressões como ‘lei inconstitucional’ e ‘lei não recepcionada pela Constituição de 1988’, entendo que este Tribunal de Contas tem o **poder-dever** de afastar a aplicabilidade de qualquer norma, seja ela pré ou pós-constitucional, desde que a entenda incompatível com a ordem constitucional vigente. Assim sendo, ao avaliar o conteúdo das normas estaduais 4.763/63 e 54/63, entendo-as incompatíveis com o sistema previdenciário instituído pela Constituição de 1988 que, apesar da alteração no texto original dado pela Emenda Constitucional nº 20/98, já previa a necessidade de contribuição do segurado para que pudesse usufruir dos benefícios.

b. As referidas Leis e o benefício da pensão são compatíveis com as Constituições de 1967 e 1988, considerando o regime contributivo e as alterações da Emenda Constitucional 20/98?

Da análise do Acórdão do Supremo Tribunal Federal proferido na ADI 3853, que pode e deve ser usado como fundamento para responder aos questionamentos feitos a esta Corte de Contas, tem-se que a Constituição Federal de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 01/69, em seu art. 184, previa o pagamento de um subsídio mensal e vitalício aos ex-Presidentes da República, regra fulminada com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Logo, por similitude, é forçoso concluir que sob a égide da ordem constitucional anterior havia supedâneo da Carta Constitucional para o pagamento desse ‘subsídio’ (como era chamado) ou benefício seja ele de qual natureza for, o que não ocorre ante a nova ordem jurídico-constitucional.

c. A concessão de pensão a viúvas de Deputados Estaduais e Ex-Deputados com recursos da folha de pagamentos da Assembleia, sem

contribuição e inscrição no regime de previdência, é compatível com os artigos 40 e 201, §1º, da CF/88?

Não. Conforme antes respondido, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, independente das alterações constitucionais promovidas nos artigos citados pelo Consulente, conclui-se não haver suporte constitucional para concessão dos referidos benefícios.

d. É constitucional a majoração dos benefícios de pensão por morte determinadas pela Lei Estadual 13.426/2002 à luz dos artigos 40 da CF/88 e 42 da CE/89?

Diferentemente da proposta apresentada na instrução processual, partilho do entendimento esposado pelo Ministro Gilmar Mendes em voto-vista apresentado na ADI 3853, no sentido de que a valoração do benefício deve partir de algum parâmetro objetivo e, nada mais objetivo que usar a remuneração do mesmo 'cargo', assim entendido, como baliza para se estabelecer o quantitativo a ser pago a título de pensão às viúvas de ex-Deputados. Assim, sob o aspecto material da lei, a meu ver, não haveria inconstitucionalidade nessa majoração, por entender não haver afronta ao art. 37, XIII, da Constituição Federal. Todavia, há que se ressaltar que poderia ser questionada a constitucionalidade formal dessa lei, já que se trata de projeto de lei nº 478/2001 apresentado pelo então Governador do Estado, Jaime Lerner, tratando apenas dos casos relacionados às viúvas de ex-Governadores, silenciando sobre as viúvas de ex-Deputados Estaduais. Tal projeto foi emendado na Assembleia Legislativa a fim de constar a disposição acerca das viúvas dos ex-Deputados, o que poderia ser entendido como atitude desfiguradora da iniciativa e, por não ser dela uma derivação, poderia ter viciado o processo de formação da lei. Porém, para que fosse feita tal avaliação, seria necessário analisar a constitucionalidade da Lei 13.426/02, a qual não é objeto especial dessa demanda.

e. O ato de concessão de pensão a viúvas de Deputado e Ex-Deputados pela Assembleia está sujeito a registro perante o Tribunal de Contas do Estado?

Tendo em vista que o texto constitucional não fez qualquer restrição de quais pensões estão sujeitas à registro nas Cortes de Contas, esclarecendo-se apenas que, assim como as aposentadorias decorrentes do Regime Geral de Previdência Social, as pensões decorrentes de tais aposentadorias serão controladas pela entidade gestora desse sistema, embora não exista no texto da Constituição Federal nenhum impedimento expresso de fiscalizá-las, afirma-se que as pensões em comento, estão sujeitas à análise de sua legalidade para fins de registro no Tribunal de Contas.

f . Uma vez que o Deputado Estadual é um contribuinte obrigatório do regime geral de previdência social, conforme o artigo 11, I, "h", da Lei Federal 8.213/1991, poderia a sua viúva receber cumulativamente pensão do INSS e pensão de viúva de ex-Deputado, esta última paga pelos cofres públicos estaduais?

Em linhas gerais, lembre-se que o caso concreto pode alterar a resposta a esse item, acompanho o entendimento assegurado pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (peça 37) no sentido de que a acumulação das pensões pagas pela Assembleia Legislativa e pelo INSS é inadmissível, já que decorrem do mesmo cargo e não do acúmulo lícito de cargos públicos.

II. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

- a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;
- b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

O Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO acompanhou a preliminar pelo não conhecimento da consulta.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, MICHAEL RICHARD REINER.

Sala das Sessões, 20 de novembro de 2014 – Sessão nº 42.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

PRESTAÇÃO DE CONTAS

RECURSOS ORIUNDOS DA APLICAÇÃO DE PENA DE PRESTAÇÃO PECUNIÁRIA

PROCESSO Nº : 368729/14
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : GUILHERME LUIZ GOMES
RELATOR : CONSELHEIRO NESTOR BAPTISTA



ACÓRDÃO Nº 7002/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Pelo conhecimento da consulta com fulcro no § 1º do artigo 38 da Lei Complementar 113/2005, tendo em vista relevante interesse público. I. Os recursos oriundos das penas de prestação pecuniária deverão ser contabilizados como receita extra orçamentária, compondo as demonstrações contábeis do Poder Judiciário. A análise acerca dos recursos oriundos de penas de prestação pecuniária dar-se-á nos registros da movimentação financeira dos recursos, a qual será parte integrante da prestação de contas anual do Tribunal de Justiça, a qual é disciplinada anualmente por meio de instrução normativa. Faz-se imperioso esclarecer que tais montantes deverão ser contabilizados em conformidade com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional. II. As entidades beneficiadas com os referidos recursos ficam obrigadas a apresentar, de forma individualizada, as prestações de contas dos recursos recebidos ao diretamente ao juízo responsável, nos termos do artigo 4º da Resolução 154/2012 do Conselho Nacional de Justiça. A unidade gestora, contudo, deverá prestar contas desses valores ao Tribunal de Justiça em cuja estrutura administrativa esteja inserida o qual, a seu turno, deverá prestar contas desses valores ao Tribunal de Contas ao qual esteja

vinculado. III. Tendo em vista que não prestam contas a esta Corte, resta claro que as entidades beneficiadas, públicas ou privadas, não estão diretamente submetidas às regras expressas na Resolução n.º 28/2011 desta Corte devendo, contudo, obedecer aos ditames legais e constitucionais aplicáveis.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo excelentíssimo senhor doutor desembargador presidente do egrégio Tribunal de Justiça deste Estado, na qual se indaga o modo apropriado para a prestação de contas dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária aplicada pelo Poder Judiciário, em conformidade com a resolução n.º 154, de 13 de julho de 2012, do Conselho Nacional de Justiça.

Inicialmente o egrégio Tribunal de Justiça solicitou orientação a esta Corte de Contas por meio de requerimento externo (autos 76190-7/13). Restando evidenciado que a matéria deveria ter sido examinada pelo Pleno desta Casa, foi protocolado o presente feito em forma de consulta, nos termos do artigo 38 da Lei Complementar Estadual 113/2005.

O presente feito seguiu seu regular trâmite, sendo instruído pela Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca (DJB), pela 6ª Inspeção de Controle Externo (6ªICE), pela Diretoria de Contas Estaduais (DCE), pela Diretoria de Análise de Transferências (DAT) e pelo douto Ministério Público de Contas (MPC), na forma regimental, considerando a complexidade do objeto da consulta.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em sede preliminar, insta salientar que efetivamente a presente consulta não está formulada em abstrato, requisito para o conhecimento de consultas consoante o artigo 38 da Lei Orgânica do TCE/PR e o artigo 311 do Regimen-

to Interno desta Corte. Entretanto, no caso em tela, a presente consulta se amolda ao § 1º do artigo 38 da Lei Complementar 113/2005, tendo em vista o relevante interesse público, flagrante na medida em que a consulta reflete acerca do modo de prestação de contas dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária aplicada pelo Poder Judiciário.

Desta forma, é inconteste que esta Corte de Contas tem por obrigação conhecer da consulta, uma vez que caracterizado relevante interesse público, devidamente motivado pela peça exordial deste feito.

Inicialmente, cumpre registrar que a Resolução 154/2012 do Conselho Nacional de Justiça teve por escopo definir a política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária. Nos termos do artigo 2º da citada resolução, tais recursos – quando não destinados à vítima ou aos seus dependentes – serão, de forma preferencial, destinados à entidade pública ou privada com finalidade social, previamente conveniada, ou para atividades de caráter essencial à segurança pública, educação e saúde, desde que estas atendam às áreas vitais de relevante cunho social, a critério da unidade gestora.

Feitas estas considerações preambulares, insta consignar o objeto da consulta. A partir da edição da referida Resolução 154/2012, o Egrégio Tribunal de Justiça deste Estado elaborou a presente consulta, de modo a ter esclarecido, por esta Corte, o modo correto de prestação de contas, se de forma direta entre a unidade gestora e o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, com a observância dos ditames da Resolução 28/2011 desta Casa, ou se como parte integrante da prestação de contas anual do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

Cabe destacar que os recursos advindos de penas pecuniárias devem compor as demonstrações contábeis do Judiciário como receita extraorçamentária, tendo em vista que não integram o orçamento do órgão, por força expressa do artigo 3º, I, da Resolução 154/12 do CNJ, *in verbis*: “Art. 3º É vedada a destinação de recursos: I - ao custeio do Poder Judiciário (...)”

Nesta toada, insta também esclarecer que os valores deverão ser registrados em conformidade com o plano de contas aplicado ao setor público estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Faz-se imperioso sublinhar que as entidades beneficiadas com os referidos recursos ficam obrigadas a apresentar, de forma individualizada, as prestações de contas dos recursos recebidos diretamente ao juízo responsável, nos termos da Resolução 154/2012 do CNJ (grifo nosso):

Art. 4º O manejo e a destinação desses recursos, que são públicos, devem ser norteados pelos princípios constitucionais da Administração Pública, previstos, dentre outros, dispositivos no art. 37, caput, da Constituição Federal, sem se olvidar da indispensável e formal prestação de contas perante a unidade gestora, sob pena de responsabilidade, ficando assegurada a publicidade e a transparência na destinação dos recursos.

Imprescindível pontuar que a unidade gestora deverá prestar contas desses valores ao Tribunal de Justiça em cuja estrutura administrativa esteja inserida o qual, a seu turno, deverá prestar contas desses valores ao Tribunal de Contas ao qual esteja vinculado. Neste sentido já decidiu o próprio Conselho Nacional de Justiça, em consulta formulada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (consulta 0006364-95.2012.2.00.0000), na qual restou decidido:

Consulta. Sistemática de prestação de contas relativa aos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária. Matéria regulada pela resolução CNJ n. 154/2012 que prevê somente a prestação de contas da aplicação desses recursos à unidade gestora, que é a vara de execução da pena ou medida alternativa de prestação pecuniária. Dúvida quanto a obrigatoriedade da unidade gestora, por seu turno, prestar contas da aplicação desses recursos aos tribunais a que se vinculam ou à corte de contas estadual. 1. Unidades gestoras dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária que estão obrigadas a prestar contas desses recursos aos Tribunais a que se vinculam, em obediência aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, declinados no caput do artigo 37, bem como ao comando expresso no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal. 2. Tribunais Estaduais e Federais que, por seu turno, devem prestar contas desses mesmos recursos à Corte de Contas a que se vinculam.

Insta consignar, neste ponto, que a prestação de contas entre as entidades beneficiadas e o Poder Judiciário deverá ser feito em conformidade com resolução da Corregedoria do Tribunal de Justiça, consoante o artigo 5º, II, da supracitada resolução do CNJ.

Em síntese, passa-se a responder cada um dos questionamentos encaminhados a esta Corte de Contas pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

Diante do exposto, com fundamento no artigo 38, § 1º, da LC 113/05, conheço da presente consulta formulada pelo E. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, **pela formulação de resposta nos seguintes termos:**

1 - Os recursos oriundos das penas de prestação pecuniária poderão ser contabilizados como receita extra orçamentária, compondo as Demonstrações Contábeis do Poder Judiciário?

Ainda, partindo do pressuposto que estes recursos não farão parte das disponibilidades da Entidade, os valores deverão ser registrados em conta do Passivo na conta contábil “2.1.8.8.0.00.00 - Valores Restituíveis (Passivo Circulante)” ou 2.2.8.8.0.00.00 – Valores Restituíveis (Passivo não Circulante), cujo registro, segundo o que dispõe o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, estabelecido pela STN, “Compreende os valores de terceiros ou retenções em nome deles, quando a entidade do setor público for fiel depositária, ...”;

2 - As entidades beneficiadas com os referidos recursos ficam obrigadas a apresentar, de forma individualizada, as Prestações de Contas dos recursos recebidos ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná ou deverão fazê-lo, nos termos da Resolução 154/2012 do CM, diretamente ao juízo responsável?

A unidade gestora, conforme conceituação do § único do art. 1º da Resolução nº 154/2012, não está obrigada a prestar contas dos valores manejados

e destinados às *instituições favorecidas diretamente ao Tribunal de Contas, mas, sim, deve prestar contas à Corte, em cuja estrutura administrativa está inserida* que, por sua vez, através de detalhado Relatório Circunstanciado, deve ser encaminhado à Casa de Contas ao qual está vinculado;

3 - As entidades públicas ou privadas beneficiadas submetem-se às disposições previstas na Resolução n. 28/2011 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná?

As penas decorrentes de prestações pecuniárias são aplicadas pelo Poder Judiciário com fundamento em normas penais específicas, razão pela qual, os recursos delas decorrentes não ingressam nos cofres públicos por meio do instituto das transferências voluntárias.

3.2. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a adoção das seguintes medidas:

a) a remessa à Inspeção competente pela fiscalização do E. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, a fim de que aprecie, especificamente, a gestão das verbas oriundas da quitação das prestações pecuniárias;

b) o encaminhamento à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

c) o encerramento do Processo.

É o voto.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:

Conhecer da presente consulta formulada pelo E. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, **pela formulação de resposta nos seguintes termos:**

1 - Os recursos oriundos das penas de prestação pecuniária poderão ser contabilizados como receita extra orçamentária, compondo as Demonstrações Contábeis do Poder Judiciário?

Ainda, partindo do pressuposto que estes recursos não farão parte das disponibilidades da Entidade, os valores deverão ser registrados em conta do Passivo na conta contábil “2.1.8.8.0.00.00 - Valores Restituíveis (Passivo Circulante)” ou 2.2.8.8.0.00.00 – Valores Restituíveis (Passivo não Circulante), cujo registro, segundo o que dispõe o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, estabelecido pela STN, “Compreende os valores de terceiros ou retenções em nome deles, quando a entidade do setor público for fiel depositária, ...”;

2 - As entidades beneficiadas com os referidos recursos ficam obrigadas a apresentar, de forma individualizada, as Prestações de Contas dos recursos recebidos ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná ou deverão fazê-lo, nos termos da Resolução 154/2012 do CM, diretamente ao juízo responsável?

A unidade gestora, conforme conceituação do § único do art. 1º da Resolução nº 154/2012, não está obrigada a prestar contas dos valores manejados e destinados às instituições favorecidas diretamente ao Tribunal de Contas, mas, sim, **deve prestar contas à Corte, em cuja estrutura administrativa está inserida** que, por sua vez, através de detalhado Relatório Circunstanciado, deve ser encaminhado à Casa de Contas ao qual está vinculado;

3 - As entidades públicas ou privadas beneficiadas submetem-se às disposições previstas na Resolução n. 28/2011 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná?

As penas decorrentes de prestações pecuniárias são aplicadas pelo Poder Judiciário com fundamento em normas penais específicas, razão pela qual, os recursos delas decorrentes não ingressam nos cofres públicos por meio do instituto das transferências voluntárias.

3.2. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a adoção das seguintes medidas:

a) a remessa à Inspetoria competente pela fiscalização do E. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, a fim de que aprecie, especificamente, a gestão das verbas oriundas da quitação das prestações pecuniárias;

b) o encaminhamento à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

c) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros, NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, MICHAEL RICHARD REINER.

Sala das Sessões, 13 de novembro de 2014 – Sessão nº 41.

NESTOR BAPTISTA
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

QUADRO DO MAGISTÉRIO

INCLUSÃO DOS CARGOS DE EDUCADOR SOCIAL E ATENDENTE DE CRECHE - LEI DE DIRETRIZES E BASES DE EDUCAÇÃO BRASILEIRA, LEI FEDERAL N.º 9.394/1996

PROCESSO N° : 442043/14
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO : LUIZ CARLOS SETIM
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA



ACÓRDÃO N°: 4789/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Integração ao quadro de magistério. Cargos já existentes. Lei de Diretrizes e Bases de Educação. Artigo 37, II, CF. Impossibilidade.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de **consulta formulada pelo Prefeito de São José dos Pinhais, Senhor Luiz Carlos Setim**, sobre a possibilidade de os integrantes dos cargos de Educador Social e Atendente Social, pertencentes ao Quadro Geral, passarem a ocupar o Quadro Ocupacional do Magistério, e sobre a extensão dos respectivos benefícios aos profissionais.

O Parecer Jurídico que instrui o expediente concluiu pela possibilidade de o cargo de Educador Social integrar o Quadro Ocupacional do Magistério, inclusive usufruindo das vantagens do Quadro, já que a escolaridade exigida em ambos é compatível. Entretanto, refutou a mesma possibilidade em relação ao cargo de Atendente Social, visto que a escolaridade exigida para este cargo é o ensino fundamental.

Através do Despacho n. 1187/14, admiti a consulta (peça n.º 06), fixando a seguinte pergunta a ser tratada no processado:

Considerando os requisitos previstos na Lei de Diretrizes e Bases de Educação, é possível que cargos já existentes, voltados para a área de educação (ex. Educador, Atendente de Creche, etc.), passem a integrar o quadro de magistério?

A Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca relacionou algumas decisões desta Corte, proferidas em consultas, que interessariam ao estudo do tema: Acórdão n.º 853/06, Acórdão n.º 5350/13 e Acórdão n.º 2492/14 (Informação n.º 61/14, peça n.º 10).

Em seguida, o feito foi remetido à Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DICAP, a qual, ao contrário do entendimento da assessoria jurídica do consulente, concluiu que de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação não é possível que os cargos de Educador Social e Atendente de Creche integrem o quadro do magistério do Município (Parecer n.º 8321/14, peça 13).

Da mesma forma, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (Parecer n.º 8692/14, peça n.º 14) manifestou-se pela impossibilidade de integração dos referidos cargos no quadro do magistério do Município.

É o Relatório, passo a decidir.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, conheço a consulta proposta, para respondê-la em tese, afastando da presente análise eventual situação fática de fundo.

O Exmo. Sr. Prefeito de São José dos Pinhais questionou esta Corte de Contas sobre a possibilidade de cargos já existentes, voltados para a área de educação, passem a integrar o quadro de magistério.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n.º 9.394/1996), estabelece que a educação escolar se desenvolve predominantemente por meio do ensino em instituições próprias¹, ressaltando que, por profissionais da educação escolar básica, considera-se aqueles em efetivo exercício, exigindo para tanto formação em cursos reconhecidos².

Desta forma, torna-se evidente que o cargo de Atendente de Creche não satisfaz os requisitos de qualificação, por estabelecer unicamente o ensino fundamental como exigência de escolaridade, não podendo integrar o quadro de magistério, o qual pressupõe habilitação para docência, diploma de pedagogia, ou diploma em curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim.

1 Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.
§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

2 Art. 61. Consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:
(Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio; (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas; (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009)

III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)

Sobre a possibilidade de Educadores Sociais integrarem o quadro de magistério, inicialmente destaco a ausência de legislação específica versando a respeito do cargo e de suas atribuições.

Contudo, como bem asseverou a unidade técnica, o Projeto de Lei Federal n.º 5.346/2009³ pode ser utilizado como parâmetro.

Consoante dispõe o referido projeto, educador social é profissão dotada de caráter pedagógico e social, relacionada à realização de ações afirmativas, mediadoras e formativas⁴, cuja atuação transcende o âmbito escolar, envolvendo a esfera social⁵. Portanto, não abrangida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação⁶.

Mesmo que a legislação municipal determine ensino médio em magistério como escolaridade do cargo de Educador Social (peça n.º 05), o mencio-

3 <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=437196>

4 **Art. 1º** - Fica criada a profissão de Educador e Educadora Social, nos termos desta Lei. **Parágrafo único:** A profissão que trata o caput deste artigo possui caráter pedagógico e social, devendo estar relacionada à realização de ações afirmativas, mediadoras e formativas.

5 **Art. 2º** - Ficam estabelecidos como campo de atuação dos educadores e educadoras sociais, os contextos educativos situados fora dos âmbitos escolares e que envolvem: (grifo nosso)

I – as pessoas e comunidades em situação de risco e/ou vulnerabilidade social, violência e exploração física e psicológica;

II – a preservação cultural e promoção de povos e comunidades remanescentes e tradicionais;

III – os segmentos sociais prejudicados pela exclusão social: mulheres, crianças, adolescentes, negros, indígenas e homossexuais;

IV – a realização de atividades sócio educativas, em regime fechado, semiliberdade e meio aberto, para adolescentes e jovens envolvidos em atos infracionais;

V – a realização de programas e projetos educativos destinados a população carcerária;

VI - as pessoas portadoras de necessidades especiais;

VII - o enfrentamento à dependência de drogas;

VIII – as atividades sócio educativas para terceira idade;

IX - a promoção da educação ambiental;

X – a promoção da cidadania;

XI - a promoção da arte-educação;

XII – a difusão das manifestações folclóricas e populares da cultura brasileira;

XIII – os centros e/ou conselhos tutelares, pastorais, comunitários e de direitos;

XIV – as entidades recreativas, de esporte e lazer.

6 LDB, art. 67. § 2º. Para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas por professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico.

nado Projeto de Lei antevê exigência de ensino médio somente⁷, o que torna inviável a integração pretendida.

Conforme mencionado no Parecer Ministerial, a Classificação Brasileira de Ocupações - CBO, elaborada e atualizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego⁸, dispõe que o educador social visa a garantir a atenção, defesa e proteção de pessoas em situações de risco pessoal, social e de adolescentes em conflito com a lei, dentre outras especificações distintas daquelas trazidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Resta claro, portanto, que o cargo em questão está atrelado à área de Assistência Social e não à do Magistério.

Destarte, também os Educadores Sociais não podem integrar o quadro de magistério.

Ademais, a Súmula n.º 685 do STF expressamente consigna a inconstitucionalidade de qualquer forma de provimento sem prévia aprovação em concurso público, que propicie ao servidor investir-se em cargo não integrante da carreira para a qual foi anteriormente investido⁹.

A integração ao quadro de magistério de cargos já existentes, sem a realização de concurso público, constitui investidura em cargo distinto, com titulação diversa daquela para o qual o servidor fora originariamente nomeado, o que fere a norma contida no artigo 37, II da CF¹⁰.

7 Art. 3º - O Ministério da Educação – MEC fica sendo o órgão responsável pela elaboração e regulamentação da Política Nacional de Formação em Educação Social, dos profissionais que trata esta Lei, em diferentes níveis de escolarização e na manutenção de programas de educação continuada.

Parágrafo único - Fica estabelecido o Ensino Médio como o nível de escolarização mínima para o exercício desta profissão.

8 <http://www.mtecbo.gov.br/cbosite/pages/home.jsf>.

9 **STF Súmula nº 685** - 24/09/2003 - DJ de 9/10/2003, p. 5; DJ de 10/10/2003, p. 5; DJ de 13/10/2003, p. 5.

Constitucionalidade - Modalidade de Provimento - Investidura de Servidor - Cargo que Não Integra a Carreira

É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido

10 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

A doutrina também se posiciona em consonância com o entendimento exposto, afirmando a inadmissibilidade do questionamento aventado:

O Supremo Tribunal Federal, ressalvadas as exceções constitucionais, é intransigente em relação à imposição à efetividade do princípio constitucional do concurso público, como regra a todas as admissões da administração pública, vedando expressamente tanto a ausência deste postulado, quanto seu afastamento fraudulento, através de transferência de servidores públicos para outros cargos diversos daquele para o qual foi originariamente admitido¹¹.

Assim, pelos fundamentos acima expostos, no que se refere ao questionamento proposto, acompanhando os opinativos da unidade instrutiva e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VOTO para que a Consulta seja respondida no seguinte sentido:

Considerando os requisitos previstos na Lei de Diretrizes e Bases de Educação, não é possível que cargos já existentes, voltados para a área de educação (ex. Educador, Atendente de Creche, etc.), passem a integrar o quadro de magistério.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por maioria qualificada em:

Responder a Consulta no seguinte sentido:

Considerando os requisitos previstos na Lei de Diretrizes e Bases de Educação, não é possível que cargos já existentes, voltados para a área de educação (ex. Educador, Atendente de Creche, etc.), passem a integrar o quadro de magistério.

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

11 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 314

ACÓRDÃOS: Quadro do magistério

Inclusão dos cargos de educador social e atendente de creche -
Lei de Diretrizes e Bases de Educação Brasileira, Lei Federal n.º 9.394/1996

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

O Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA não acompanhou o voto do relator (voto vencido).

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, MICHAEL RICHARD REINER.

Sala das Sessões, 21 de agosto de 2014 – Sessão n.º 29.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

REPASSES DE CONVÊNIO PAGAMENTO DE VERBAS RESCISÓRIAS TRABALHISTAS

PROCESSO Nº : 465759/13
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE PINHAIS
INTERESSADO : LUIZ GOULARTE ALVES
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 6453/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Transferências voluntárias. Pagamento de verbas rescisórias. Possibilidade.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo PREFEITO DE PINHAIS, Sr. Luiz Goularte Alves, questionando:

- 1)- a possibilidade de se utilizar recursos de convênio para pagamento de verbas rescisórias; e
- 2)- em sendo possível, quais verbas podem ser custeadas com tais recursos.

O PARECER JURÍDICO que instrui o expediente concluiu da seguinte forma:

1)- é possível pagar salários e encargos com recursos repassados mediante convênio para entidades sem fins lucrativos, exclusivamente quanto à força laborativa utilizada na execução direta do objeto conveniado;

2)- não é possível pagar passivos trabalhistas, de qualquer proveniência, anteriores ou posteriores à vigência do convênio; quanto aos passivos con-

temporâneos ao convênio, a impossibilidade se limita aos empregados que não laboraram diretamente na execução do convênio;

3)- quanto às verbas rescisórias dos empregados que laboraram diretamente na execução do convênio:

3.1)- é possível o pagamento (sempre na proporção da força empregada na execução do convênio):

- a)- de saldo salarial;
- b)- de férias; e
- c)- de 13º salário.

3.2)- não é possível o pagamento:

- a)- da dobra relativa às férias vencidas;
- b)- do aviso prévio indenizado; e
- c)- da multa de 40% do saldo do FGTS.

A DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA E BIBLIOTECA relacionou alguns precedentes desta Corte, que interessariam ao estudo do tema: Acórdão 1777/13-STP, Acórdão 3021/12-S1C, Acórdão 2189/11-STP, Acórdão 144/11-STP, Acórdão 879/09-S1C, Acórdão 551/09-S1C, Acórdão 990/09-STP e Acórdão 3325/07-S1C (Informação nº 80/13, peça 6).

Em seguida, o feito foi remetido à DIRETORIA DE ANÁLISE DE TRANSFERÊNCIAS que, em entendimento semelhante ao da assessoria jurídica do consulente, assim concluiu (Parecer DAT 170/13 – peça 8):

i) possibilidade de que os recursos destinados ao convênio suportem parcialmente despesas relativas a “verbas rescisórias”, observada a estrita previsão no plano de trabalho, o necessário rateio de acordo com o prazo do ato administrativo, o respeito ao ordenamento trabalhista e ao disposto no artigo 18, § 1º, da LRF;

ii) que as verbas rescisórias passíveis de pagamento com recursos do convênio são: saldo de salário, 13º salário, férias vencidas, férias proporcionais, adicional de férias e FGTS, excetuando-se o aviso prévio indenizado e a multa do FGTS.

Na sequência, o MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS (Parecer 17293/13 – peça 9) assim se posicionou:

...poderão compor a planilha de custos eventuais despesas de pessoal que incluem o salário e os encargos trabalhistas respectivos, **sendo destoante a despesa com verbas rescisórias – além dos encargos trabalhistas previamente fixados - que envolvam empregados do ente conveniado, como multa do FGTS, horas-extras, aviso prévio indenizado, etc., pois não coincidentes com o objetivo do ajuste.**

Por fim, em razão da aposentadoria do relator originário, Exmo. Conselheiro Caio Marcio Nogueira Soares, o processo me foi redistribuído (peça 10).

É o Relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, conheço da consulta proposta para respondê-la em tese, afastando da análise eventual situação fática de fundo.

Conforme mencionado, a dúvida diz respeito à possibilidade - *ou não* - de o tomador de recursos públicos pagar verbas rescisórias com recursos do convênio.

Em linhas gerais, a assessoria jurídica do consulente e a DAT posicionaram-se pela possibilidade, sem prejuízo das peculiaridades apontadas.

Por outro lado, o MPjTC entendeu que, embora despesas de pessoal (como salário e encargos trabalhistas) possam ser pagas com recursos do

convênio, o mesmo não ocorre em relação às verbas rescisórias, pois não coincidem com o objeto do ajuste.

Pois bem. Conforme mencionou o d. Representante Ministerial, via de regra, os repasses são calculados com base em unidades de serviço a serem prestados ou postos a disposição dos interessados.

Por certo, os recursos públicos não podem garantir a manutenção dos tomadores, que devem ter condições próprias para tanto, o que, aliás, traduz um requisito para quem pretende figurar como tomador de recursos¹.

De toda sorte, quando o objeto do convênio implicar um incremento na atividade desenvolvida pelo tomador e, reflexamente, um acréscimo em suas despesas, dentre as quais aquelas com pessoal, não vejo razão que impeça o pagamento das verbas rescisórias que derivem direta e logicamente do objeto do convênio, desde que suficientemente especificadas, detalhadas e comprovadas, até para não reprimir a realização de novos convênios.

Exemplificativamente, se a execução de determinado convênio demandar uma majoração de pessoal e o termo final de sua execução implicar desligamentos e, conseqüentemente, verbas rescisórias, não me parece incoerente que tais despesas sejam pagas com os recursos transferidos, desde que, por óbvio, estejam na linha de desdobramento das atividades desenvolvidas em razão do objeto do convênio e tenham sido previstas no respectivo instrumento.

Aliás, o Art.9º, inc. III, da Res.28/2011 desta Corte, que trata de Transferências Voluntárias, dispõe que será considerada irregular a destinação de recursos para pagamento de profissionais **não vinculados** à execução do objeto pactuado.

Frise-se, todavia, que o entendimento supra não prejudica o disposto no inc. II daquele Artigo, segundo o qual será considerado irregular o pagamento

¹ Lei 4320/64, Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.

de servidor ou empregado do quadro de pessoal da administração pública, ressalvadas as hipóteses autorizadas por lei.

Assim, partindo do pressuposto de que é possível o pagamento de verbas rescisórias com recursos transferidos (desde que decorrentes direta e logicamente da execução do convênio), passo enfrentar o detalhamento da questão, conforme proposto pela Diretoria de Análise de Transferências e pela assessoria jurídica do consulente.

De início, conforme observou a Unidade Técnica, as verbas rescisórias² decorrentes do término do contrato de trabalho por prazo determinado podem ser pagas com recursos do convênio, desde que não convertido em contrato sem prazo (hipótese em que observará a especificação adiante).

Por outro lado, nos contratos sem prazo certo, **será possível o pagamento das seguintes verbas**: saldo de salário, férias proporcionais + terço constitucional, férias vencidas + terço constitucional (quando for o caso), 13º salário e FGTS.

Não se admite, contudo, o pagamento das seguintes verbas: aviso prévio indenizado, multa do FGTS, dobra relativa às férias vencidas e quaisquer outras despesas decorrentes de descumprimento da lei ou de culpa por parte do empregador/tomador. Isso porque tais despesas são entranhas ao interesse público, pois não decorrem diretamente da execução do convênio, mas sim de situações imputáveis exclusivamente ao empregador/tomador.

A esse respeito, destaco o disposto no Art.9º, inc. VII, da Res.28/2011 desta Corte, segundo o qual será considerada irregular a destinação de recursos para pagamento de taxas bancárias, multas, juros ou atualização monetária, decorrentes de culpa de agente do tomador ou pelo descumprimento de determinações legais ou conveniais.

2 Saldo de salário, férias proporcionais + terço constitucional, férias vencidas + terço constitucional (quando superar um ano), 13º salário e FGTS.

Assim, com base em tais fundamentos, bem como nas manifestações da Unidade Técnica e da Assessoria Jurídica do consulente, **VOTO** para que a Consulta seja respondida no seguinte sentido:

QUESTÃO 1: É POSSÍVEL A UTILIZAÇÃO RECURSOS DE CONVÊNIO PARA PAGAMENTO DE VERBAS RESCISÓRIAS?

Resposta: SIM, é possível o pagamento de verbas rescisórias com recursos oriundos de convênio, desde que (1) previstas no respectivo termo de convênio ou instrumento congênere, (2) contemporâneas e proporcionais ao período de execução, (3) decorrentes direta e logicamente da execução do objeto e (4) estejam suficientemente especificadas, detalhadas e comprovadas.

QUESTÃO 2: QUAIS VERBAS PODEM SER CUSTEADAS COM TAIS RECURSOS?

Resposta: É possível o pagamento do saldo de salário, das férias proporcionais + terço constitucional, das férias vencidas + terço constitucional (quando for o caso), do 13º salário e do FGTS, não se admitindo, contudo, o pagamento de aviso prévio indenizado, multa do FGTS, dobra relativa às férias vencidas e quaisquer outras despesas decorrentes de descumprimento da lei ou de culpa por parte do empregador/tomador.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos ACORDAM os membros do **Tribunal Pleno** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade em:

Responder a Consulta no seguinte sentido:

QUESTÃO 1: É POSSÍVEL A UTILIZAÇÃO RECURSOS DE CONVÊNIO PARA PAGAMENTO DE VERBAS RESCISÓRIAS?

Resposta: SIM, é possível o pagamento de verbas rescisórias com recursos oriundos de convênio, desde que (1) previstas no respectivo termo de convênio ou instrumento congênere, (2) contemporâneas e proporcionais ao período de execução, (3) decorrentes direta e logicamente da execução do objeto e (4) estejam suficientemente especificadas, detalhadas e comprovadas.

QUESTÃO 2: QUAIS VERBAS PODEM SER CUSTEADAS COM TAIS RECURSOS?

Resposta: É possível o pagamento do saldo de salário, das férias proporcionais + terço constitucional, das férias vencidas + terço constitucional (quando for o caso), do 13º salário e do FGTS, não se admitindo, contudo, o pagamento de aviso prévio indenizado, multa do FGTS, dobra relativa às férias vencidas e quaisquer outras despesas decorrentes de descumprimento da lei ou de culpa por parte do empregador/tomador.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZA ANA ZENEDIN KONDO LANGNER.

Sala das Sessões, 23 de outubro de 2014 – Sessão nº 38.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

SERVIDORES DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO

MANDATO CLASSISTA - ISONOMIA DE DIREITOS - PROGRESSÃO FUNCIONAL

PROCESSO N° : 690977/14
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO
INTERESSADO : PEDRO ROGERIO LOURENÇO NESPOLO
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES



ACÓRDÃO N° 7796/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Conhecimento e resposta pela impossibilidade de concessão de progressão funcional a servidores ocupantes de mandatos classistas, assim como da extensão de quaisquer outros direitos e vantagens que impliquem em aumento de vencimentos de servidores públicos, sob fundamento de isonomia.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Campo Mourão, por intermédio de seu Presidente, Sr. Pedro Rogério Lourenço Nespolo, em 29 de Julho de 2014 acompanhada de parecer jurídico, na qual requer análise deste Tribunal de Contas acerca da possibilidade de concessão de iso-

nomia de direitos entre os funcionários dos Poderes Executivo e Legislativo municipais, concernente à progressão funcional a servidores ocupantes de mandatos classistas.

A consulta foi conhecida pelo Despacho nº 1405/14 (peça nº 05), eis que presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38 e 39, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, e arts. 311 e 312 do Regimento Interno.

A Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca prestou a Informação nº 86/14 (peça nº 6), na qual atestou a ausência de precedente específico sobre o tema e relacionou decisões correlatas.

Na sequência, a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal emitiu o Parecer nº 13324/14 (peça nº 08), em que concluiu *"pela inviabilidade, em tese, de concessão de progressão funcional aos servidores do Legislativo Municipal de Campo Mourão ocupantes de mandatos classistas."*

Na mesma esteira, o D. Procurador-Geral de Contas, mediante Parecer nº 16263/14 (peça nº 09), sugeriu a resposta nos seguintes termos: *"pela impossibilidade de concessão de isonomia de direitos entre os funcionários dos Poderes Executivo e Legislativo concernente à progressão funcional a servidores ocupantes de mandatos classistas."*

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Conforme acima relatado, os pareceres que instruem o feito são uníssonos em responder quanto à impossibilidade de concessão de isonomia de direitos entre servidores dos Poderes Executivo e Legislativo no que diz respeito à progressão funcional de servidores ocupantes de mandatos classistas.

Primeiramente, ainda que o questionamento tenha sido formulado em tese, a documentação carreada aos autos demonstra que a questão foi trazida à análise desta Corte de Contas em decorrência de situação concreta, na qual se parte da premissa de que a revogação da vedação à concessão do benefício, contida na lei especial aplicável ao Poder Executivo (art. 54, VI, “a”, da Lei nº 1009/1996, que Institui o Plano de Cargos e o Sistema de Evolução Funcional dos Servidores Públicos da Administração Direta do Município de Campo Mourão), na parte em que repete a vedação contida na lei geral (art. 112, VIII, “c”, da Lei nº 1085/1997, que Dispõe sobre o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Município, das Autarquias e das Fundações Municipais), estaria autorizado o deferimento da progressão funcional a servidores do Poder Executivo ocupantes de mandatos classistas.

Partindo dessa premissa – equivocada, eis que, na ausência de previsão específica na lei especial, deve prevalecer o contido na lei geral – questiona-se acerca da possibilidade da concessão de tal benefício, por isonomia, aos servidores do Poder Legislativo, em relação aos quais fora mantida a vedação expressa na norma especial a eles aplicável (art. 50, VI, “a”, da Resolução nº 123/1996, que institui o Plano de Cargos e o Sistema de Evolução Funcional dos Servidores Públicos da Câmara Municipal de Campo Mourão).

Embora a presente consulta tenha sido formulada em tese, a incursão no contexto fático concreto que a cerca foi necessária para a constatação de que, embora a formulação do questionamento não o especifique, a dúvida se refere à possibilidade da extensão, por ato administrativo fundamentado no princípio da isonomia, aos servidores do Poder Legislativo ocupantes de mandatos classistas, do benefício da progressão funcional, caso o mesmo fosse garantido pela legislação aplicável aos servidores do Poder Executivo em igual situação.

Por essa razão, e para conferir maior generalidade à resposta e maior conformidade com as fundamentações trazidas aos autos, apresenta-se uma terceira proposta de redação, nos seguintes termos:

pela impossibilidade de concessão de progressão funcional a servidores ocupantes de mandatos classistas, assim como da extensão de quaisquer outros direitos e vantagens que impliquem em aumento de vencimentos de servidores públicos, sob fundamento de isonomia, sem a edição de lei específica.

A redação ora proposta também se justifica em razão de que os pareceres instrutórios, com base em precedentes do STF e do TJ-SC, indicaram a possibilidade da concessão do benefício em questão,¹ desde que expressamente autorizada pela legislação aplicável a cada ente público ao qual os servidores estejam vinculados, não bastando, para tanto, a invocação da isonomia de direitos.

O Supremo Tribunal Federal já sedimentou entendimento a esse respeito, expresso na Súmula nº 339, transformada, em 24/10/2014, na Súmula Vinculante nº 37, com a seguinte redação: “não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob fundamento de isonomia.”

1 Neste ponto, vale parafrasear a ressalva constante do Parecer Ministerial nº 16263/14 (fl. 04 da peça nº 09):

“13. Em que pese não constante na indagação inicial, importante destacar trecho do voto do Exmo. Desembargador José Volpato de Souza do TJ-SC em Apelação Cível julgada em 20/10/2011, que vem a justificar a vedação constante em diversos Regimes Jurídicos de Servidores Públicos, inclusive o federal (vide artigo 102, VIII, “c” da Lei n.º 8.112/90) sobre a impossibilidade de cômputo como efetivo exercício para efeitos de promoção por merecimento do tempo utilizado em licença para desempenho de mandato classista:

No caso dos autos, **pretende o servidor** o progresso funcional na modalidade **progressão por mérito**, consoante demonstra o documento de fl. 10, que se refere a pedido realizado na esfera administrativa e indeferido pela Comissão de Desempenho do Pessoal Docente.

Da leitura da decisão tomada pela comissão, denota-se que “o requerido **não foi avaliado por estar ocupando cargo eletivo de entidade classista**, portanto, afastado de suas atividades docentes”.

(...)

Na hipótese em apreço, como o servidor se afastou das funções para exercer o mandato de Presidente do Sindicato dos Servidores, **inviável conceder o pedido de progressão**.

Ademais, **seria incoerente** deferir a pretensão do apelado **se para a progressão são avaliados**, entre outros, **a assiduidade, pontualidade, experiência e dedicação ao serviço**. Esses **critérios**, como se percebe, somente são **aferíveis caso o servidor esteja em efetivo exercício**, em sala de aula ou outra atividade correlacionada com o ensino pedagógico, o que não inclui, logicamente, a atividade sindicalista.

(TJ-SC AC n.º 2009.049192-3, de Forquilha, Relator: José Volpato de Souza, Data de Julgamento: 20/10/2011, Quarta Câmara de Direito Público) (grifamos)”

Vale destacar que, em recente decisão, na qual inclusive se iniciou a discussão acerca da conversão da Súmula nº 339 em Vinculante, o entendimento foi reiterado pelo STF, para fim de negar que uma gratificação, autorizada por lei municipal especificamente para os servidores que estivessem em exercício em determinada secretaria do município, fosse estendida, sem autorização legal, com fundamento no princípio da isonomia, a servidor que, embora ocupante de cargo efetivo naquela secretaria, estava em exercício em secretaria diversa:

Recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida. Administrativo. Servidor Público. Extensão de gratificação com fundamento no princípio da Isonomia. Vedação. Enunciado 339 da Súmula desta Corte. Recurso extraordinário provido.
(RE 592317, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 28/08/2014, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-220 DIVULG 07-11-2014 PUBLIC 10-11-2014)

A respeito do tema da aplicação do princípio da isonomia em matéria de aumento de vencimentos de servidores públicos, vale transcrever o ensinamento de Hely Lopes Meirelles:

Em qualquer das hipóteses – *aumento impróprio e reestruturação* – **podem ocorrer injustiças, pela inobservância do princípio da isonomia, tal como explicado acima. Nesse caso, porém, somente a lei poderá corrigi-las, pois qualquer interferência do Judiciário nesta matéria constituiria usurpação de atribuições do Legislativo**, consoante vêm decidindo reiteradamente nossos Tribunais e, finalmente, sumulou o STF. (**Direito administrativo brasileiro**, 37. ed., 2011, p. 530 – grifou-se)

Nessa toada, depreende-se da redação da referida Súmula Vinculante que a equiparação entre os servidores dos Poderes Executivo e Legislativo não pode ser feita nem pelo Poder Judiciário, nem pela Administração Pública, uma vez que depende da atuação do Poder Legislativo, detentor por excelência da “função legislativa”.

De fato, e conforme bem exposto pelos pareceres instrutórios, essa conclusão está em plena consonância com o princípio da legalidade, ao qual se subordina a atuação da Administração Pública, por força do disposto nos artigos 5, II, e 37, *caput*, da Constituição Federal.

A propósito, a cristalina lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. (...) Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei. (**Direito administrativo**, 24. ed., 2011, p. 65).

Ainda que o fundamento principiológico da legalidade administrativa seja suficiente por si só, a conjugação dos incisos X e XIII do art. 37 da CF² exclui qualquer dúvida acerca da necessidade de lei específica para a concessão de direitos ou vantagens que impliquem em aumento da remuneração dos servidores públicos, observada a competência constitucional privativa em cada caso, atribuída aos Poderes Executivo e Legislativo municipais, por simetria, pelos artigos 51, IV,³ 52, XIII,⁴ e 61, II, "a" e "c",⁵ da Constituição Federal.

2 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

(...)

XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

3 Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

(...)

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

4 Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

5 Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Essa sistemática constitucional foi muito bem sintetizada pelo D. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Michel Richard Reiner, em seu Parecer Ministerial nº 16263/14:

não se vislumbra a possibilidade de aplicação de isonomia de direitos entre servidores do Executivo e Legislativo Municipal, considerando a existência de legislações próprias, autônomas e não vinculadas entre si de cada ente. Não é possível sustentar nem mesmo a adoção de analogia das regras aplicadas a servidores de um Poder ao outro, já que, conforme acima mencionado, é imprescindível a existência de legislação que respalde o atuar do Administrador Público do ente específico. (fl. 03 da peça nº 09).

Nesse sentido, é farta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

Decisão administrativa do TJ/RN (...). Extensão de concessão de gratificação de 100% aos agravantes aos servidores do Tribunal de Justiça. (...) A extensão da gratificação contrariou o inciso X do art. 37 da CR, pela inobservância de lei formal, promovendo equiparação remuneratória entre servidores, contrariando o art. 37, XIII, da CR. (ADI 3.202, rel. min. Cármen Lúcia, julgamento em 5-2-2014, Plenário, DJE de 21-5-2014.)

A sentença que revigora a isonomia remuneratória dos procuradores autárquicos e fundacionais com os procuradores do Estado da Bahia desrespeita a eficácia vinculante da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 112-MC, ainda que não haja referência expressa ao art. 3º do ADT da Constituição do mesmo Estado. Nada impede que procuradores autárquicos e fundacionais venham a ter os seus vencimentos fixados no mesmo patamar dos procuradores da administração direta. Mas é preciso que lei estadual, uma para cada classe de advogados públicos, expressamente fixe os respectivos valores. Assim é que se concilia o inciso X do art. 37 da CF com o inciso XIII do mesmo artigo. (Rcl 2.817, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 12-8-2009, Plenário, DJE de 23-10-2009.)

As resoluções da Câmara Distrital não constituem lei em sentido formal, de modo que vão de encontro ao disposto no texto constitucional, padecendo, pois, de patente inconstitucionalidade, por violação aos arts. 37, X; 51, IV; e 52, XIII, da CF. (ADI 3.306, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 17-3-2011, Plenário, DJE de 7-6-2011.)

Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Cautelar deferida. (ADI 3.369-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 16-12-2004, Plenário, DJ de 1º-2-2005.)

Lei estadual que implanta princípio da equivalência de remuneração entre os membros dos poderes Legislativo e Judiciário e forma de execução da equivalência. Alegada ofensa ao art. 37, X, da CF. Discussão quanto a conhecimento da ação. Impossibilidade de o

tribunal aumentar seus vencimentos por ato próprio. (ADI 1.456, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 26-5-1997, Plenário, DJ de 20-2-2004.)

O art. 39, § 1º, da Constituição - A Lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições assemelhadas do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário...” - é princípio explicitamente dirigido ao legislador e, portanto, de efetividade subordinada à sua observância recíproca pelas leis de fixação dos vencimentos dos cargos de atribuições iguais ou assemelhadas: é que a Constituição mantém a proibição, vinda de 1967, de vinculações ou equiparações de vencimentos (CF 88, art. 37, XIII) [...].(ADI 1776 MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento 18-3-1998, Plenário, DJ de 26-5-2000)

Conclui-se, com isso, e em resposta à indagação inicial, que a concessão de progressão funcional aos servidores ocupantes de mandatos classistas, assim como de quaisquer outros direitos e vantagens que impliquem em aumento de vencimentos de servidores públicos, depende de autorização expressa na legislação local aplicável a cada ente público ao qual estejam vinculados (CF, art. 37, X e XIII).

Outrossim, considerando-se a vedação à atuação administrativa sem prévia autorização legal, imposta pelo princípio da legalidade administrativa (CF, arts. 5, II, e 37, *caput*), silente a lei a respeito, ou nela existindo vedação expressa, não é possível a concessão do benefício.

Pelo exposto, **VOTO** no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, respondida nos seguintes termos: “pela impossibilidade de concessão de progressão funcional a servidores ocupantes de mandatos classistas, assim como da extensão de quaisquer outros direitos e vantagens que impliquem em aumento de vencimentos de servidores públicos, sob fundamento de isonomia, sem a edição de lei específica.”

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

Conhecer da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos: “pela impossibilidade de concessão de progressão funcional a servidores ocupantes de mandatos classistas, assim como da extensão de quaisquer outros direitos e vantagens que impliquem em aumento de vencimentos de servidores públicos, sob fundamento de isonomia, sem a edição de lei específica.”

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, MICHAEL RICHARD REINER.

Sala das Sessões, 4 de dezembro de 2014 – Sessão nº 44.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente

SERVIDORES PÚBLICOS

QUADRO DO MAGISTÉRIO - RECOMPOSIÇÃO GERAL ANUAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS

PROCESSO Nº : 251848/13
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE ALTO PARANÁ
INTERESSADO : VICTOR HUGO RAZENTE NAVARRETE
RELATOR : CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 7345/14 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Conhecimento e resposta pela Impossibilidade de exclusão dos servidores do quadro do magistério da recomposição geral anual dos servidores públicos e necessidade de edição de lei específica para atualizar anualmente o piso salarial e a tabela de vencimentos do pessoal do magistério, uma vez que a Lei Federal nº. 11.738/08 não a substitui.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Alto Paraná, por intermédio de seu Presidente Victor Hugo Razente Navarrete, em 10 de abril de 2013, acompanhada de parecer jurídico, na qual requer análise deste Tribunal de Contas sobre dois questionamentos.

Pelo primeiro deles indaga-se sobre a existência de fundamento constitucional para proposta de lei municipal que, tratando da recomposição geral anual dos servidores públicos municipais, exclui os servidores públicos municipais do quadro do magistério municipal, sob a alegação de que o pessoal

do magistério é regido por lei própria, Lei Federal nº 11.738/2008, que dispõe sobre o piso salarial da classe, com revisão anual em 1º de janeiro.

Pelo segundo, considerando a Lei Federal nº 11.738/2008, questiona-se se o gestor público estaria dispensado de editar lei específica para atualizar o piso do pessoal do magistério, anualmente, e qual seria a correção da tabela de vencimentos do pessoal do magistério.

Por meio do Despacho nº 937/13, o Relator originário conheceu da consulta formulada, porque presentes os requisitos de admissibilidade dispostos no artigo 311 do Regimento Interno, e promoveu a remessa dos autos, inicialmente, à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca e, após, à unidade técnica e ao Ministério Público de Contas para manifestações.

Em atendimento, a Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca prestou a Informação nº 74/13, de peça nº 6, indicando as decisões na Casa relacionadas ao tema.

Na sequência, a Diretoria de Contas Municipais manifestou-se mediante Instrução nº 3042/13, peça nº 08, respondendo que:

- a) não é possível a exclusão dos servidores públicos do quadro do magistério da recomposição geral anual dos servidores, porque o art. 37, inciso X, o art. 205 e o art. 206, inciso VIII, da Constituição, exigem/garantem a revisão geral e anual a todos os servidores e, ao assegurar a todos os brasileiros educação de qualidade e o fomento e a valorizar dos servidores do magistério, implica em que deve garantir a estes (magistério) piso salarial e outros direitos sem os quais não se alcançará educação de qualidade, destacando-se ainda que a exclusão dos profissionais do quadro do magistério da revisão geral anual sem levar em conta essa dimensão dignificante garantida constitucionalmente seria incompatível com essas normas e poderia implicar em discriminação odiosa, também veda pela Constituição (art. 5º, caput);
- b) não é possível dispensar lei específica para atualizar anualmente o piso salarial e a tabela de vencimentos do pessoal do magistério, sob pena de mácula ao art. 37, da Constituição, não sendo juridicamente possível que a Lei nº 11.738/2008 supra a exigência constitucional, nos termos da fundamentação.

Na mesma esteira, manifestou-se o Ministério Público de Contas mediante Parecer nº 17110/13, peça nº 9, respondendo a primeira questão asse-

verando a impossibilidade da lei local excluir os servidores do quadro do magistério da recomposição geral anual dos servidores municipais sem ofender o disposto no artigo 37, X, da Constituição Federal, afirmando que seria lícito, porém, que se a data base for distinta ou o índice seja diferenciado entre a categoria do magistério e as demais, se preveja regra que desconte o reajuste nacionalmente unificado para o magistério da revisão geral do funcionalismo. E, quanto à segunda questão, haja vista a disposição literal do mencionado inciso X, faz-se necessária a edição de “lei específica”, de sorte que a Lei Federal nº. 11.738/08 não a substitui. Entretanto, há poder/dever em fixar o inicial da carreira conforme o piso nacional, sob pena de – em sendo omissa – ser réu em reclamação junto ao Supremo Tribunal Federal.

Em 17/09/2014 os autos foram redistribuídos a este Gabinete em virtude da aposentadoria do Relator originário, conforme peça nº 10.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

II. Conforme acima relatado, os pareceres que instruem o feito são uníssomos em responder quanto à impossibilidade da exclusão dos servidores do quadro de magistério da revisão anual geral dos servidores públicos, além da necessidade de se promover edição de lei específica para atualizar anualmente o piso salarial e a tabela de vencimentos do pessoal do magistério, em razão do que dispõe o artigo 37, X, da Constituição da República, que expressamente preconiza que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

Nesta esteira, é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal:

Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 5-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Cautelar deferida. (**ADI 3.369-MC**, Rel. Min. **Carlos Velloso**, julgamento em 16-12-2004, Plenário, *DJ* de 1º-2-2005.) **No mesmo sentido:** [AO 1.420](#), Rel. Min. **Cármem Lúcia**, julgamento em 2-8-2011, Primeira Turma, *DJE* de 22-8-2011; [ADI 3.306](#), Rel. Min. **Gilmar Mendes**, julgamento em 17-3-2011, Plenário, *DJE* de 7-6-2011.

Outrossim, quanto ao adendo contido no Parecer Ministerial, da possibilidade de previsão de regra que venha a descontar o reajuste nacionalmente unificado para o magistério da revisão geral do funcionalismo, verifica-se que efetivamente o Supremo Tribunal Federal reconheceu esta possibilidade, nos termos abaixo declinados.

O reajuste de 28,86%, concedido aos servidores militares pelas Leis 8.622/1993 e 8.627/1993, estende-se aos servidores civis do Poder Executivo, observadas as eventuais compensações decorrentes dos reajustes diferenciados concedidos pelos mesmos diplomas legais. (**Súmula 672**)

Reestruturação de carreira. Aumento. Dedução da revisão geral anual. Possibilidade. O texto normativo inserido art. 37, X, da Constituição do Brasil não impede a dedução de eventuais aumentos decorrentes da reestruturação da carreira, criação e majoração de gratificações e adicionais ou de qualquer outra vantagem inerente ao respectivo cargo ou emprego da revisão geral de vencimentos. (**RE 573.316-AgR**, Rel. Min. **Eros Grau**, julgamento em 4-11-2008, Segunda Turma, *DJE* de 28-11-2008.)

Não há, de igual modo, ofensa ao disposto no art. 37, X e XII, da Constituição do Brasil. Como ponderou o Min. **Célio Borja**, Relator à época: 'A dicção do inciso X, do art. 37, da CF, parece não abonar a tese da imperativa adoção dos mesmos índices para todos os servidores civis dos diferentes Poderes, sustentada na inicial. É que a cláusula constitucional aludida veda a distinção de índices entre servidores civis e militares, não generalizando a proibição, tal como parece crer a inicial. Tanto assim é que o Supremo Tribunal tem admitido aumentos diferenciados dos vencimentos dos servidores públicos, seja para compensar preterição passada de algumas categorias, seja para dar-lhes hierarquia salarial nova e diversa. (...). (**ADI 603**, voto do Rel. Min. **Eros Grau**, julgamento em 17-8-2006, Plenário, *DJ* de 6-10-2006.)

O inciso X do art. 37 da CF autoriza a concessão de aumentos reais aos servidores públicos, *lato sensu*, e determina a revisão geral anual das respectivas remunerações. Sem embargo da divergência conceitual entre as duas espécies de acréscimo salarial, inexistente

óbice de ordem constitucional para que a lei ordinária disponha, com antecedência, que os reajustes individualizados no exercício anterior sejam deduzidos da próxima correção ordinária. A ausência de compensação importaria desvirtuamento da reestruturação aprovada pela União no decorrer do exercício, resultando acréscimo salarial superior ao autorizado em lei. Implicaria, por outro lado, necessidade de redução do índice de revisão anual, em evidente prejuízo às categorias funcionais que não tiveram qualquer aumento. Espécies de reajustamento de vencimentos que são inter-relacionadas, pois dependem de previsão orçamentária própria, são custeadas pela mesma fonte de receita e repercutem na esfera jurídica dos mesmo destinatários. Razoabilidade da previsão legal. (ADI 2.726, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, julgamento em 5-12-2002, Plenário, DJ de 29-8-2003.)

Dessa forma, eventual reajuste que tenha sido concedido aos membros do magistério seria compensado, e não cumulado, com o reajuste geral concedido aos servidores.

Pelo exposto, **VOTO** no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, respondida nos seguintes termos:

1) pela impossibilidade da lei local excluir os servidores do quadro do magistério da recomposição geral anual dos servidores públicos municipais, sob pena de ofensa ao disposto no artigo 37, X, da Constituição da República, indicando que seria possível a previsão de regra que venha a descontar o reajuste nacionalmente unificado para o magistério da revisão geral do funcionalismo, nos moldes das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, Súmula 672 e ADI 603 e 2.726;

2) e, em virtude da literalidade do inciso X, do artigo 37, da Constituição da República, pela necessidade de edição de lei específica para atualizar anualmente o piso salarial e a tabela de vencimentos do pessoal do magistério, uma vez que a Lei Federal nº. 11.738/08 não a substitui.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos

termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

Conhecer da presente Consulta para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

1) pela impossibilidade da lei local excluir os servidores do quadro do magistério da recomposição geral anual dos servidores públicos municipais, sob pena de ofensa ao disposto no artigo 37, X, da Constituição da República, indicando que seria possível a previsão de regra que venha a descontar o reajuste nacionalmente unificado para o magistério da revisão geral do funcionalismo, nos moldes das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, Súmula 672 e ADI 603 e 2.726;

2) e, em virtude da literalidade do inciso X, do artigo 37, da Constituição da República, pela necessidade de edição de lei específica para atualizar anualmente o piso salarial e a tabela de vencimentos do pessoal do magistério, uma vez que a Lei Federal nº. 11.738/08 não a substitui.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, MICHAEL RICHARD REINER.

Sala das Sessões, 20 de novembro de 2014 – Sessão nº 42.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente





[LEGISLAÇÃO EM DESTAQUE]

1 LEGISLAÇÃO FEDERAL

1.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS

<p>Emenda Constitucional n. 84, de 2 de dezembro de 2014 Publicada no D.O.U. de 3 dez. 2014</p>	<p>Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios.</p>
---	--

1.2 LEIS COMPLEMENTARES

<p>Lei Complementar n. 148, de 25 de novembro de 2014 Publicada no D.O.U. de 26 nov. 2014</p>	<p>Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências.</p>
---	---

1.3 LEIS ORDINÁRIAS

<p>Lei n. 13.043, de 13 de novembro de 2014 Publicada no D.O.U. de 14 nov. 2014</p>	<p>Dispõe sobre os fundos de índice de renda fixa, sobre a responsabilidade tributária na integralização de cotas de fundos ou clubes de investimento por meio da entrega de ativos financeiros, sobre a tributação das operações de empréstimos de ativos financeiros e sobre a isenção de imposto sobre a renda na alienação de ações de empresas pequenas e médias; prorroga o prazo de que trata a Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011; altera as Leis nos 10.179, de 6 de fevereiro de 2001, 12.431, de 24 de junho de 2011, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.996, de 18 de junho de 2014, 11.941, de 27 de maio de 2009, 12.249, de 11 de junho de 2010, 10.522, de 19 de julho de 2002, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 11.774, de 17 de setembro de 2008, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.409, de 25 de maio de 2011, 5.895, de 19 de junho de 1973, 11.948, de 16 de junho de 2009, 12.380, de 10 de janeiro de 2011, 12.087, de 11 de novembro de 2009, 12.712, de 30 de agosto de 2012, 12.096, de 24 de novembro de 2009, 11.079, de 30 de dezembro de 2004, 11.488, de 15 de junho de 2007, 6.830, de 22 de setembro de 1980, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.147, de 21 de dezembro de 2000, 12.860, de 11 de setembro de 2013, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 12.598, de 21 de março de 2012, 12.715, de 17 de setembro de 2012, 11.371, de 28 de novembro de 2006, 9.481, de 13 de agosto de 1997, 12.688, de 18 de julho de 2012, 12.101, de 27 de novembro de 2009, 11.438, de 29 de dezembro de 2006, 11.478, de 29 de maio de 2007, 12.973, de 13 de maio de 2014, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 11.972, de 6 de julho de 2009, 5.991, de 17 de dezembro de 1973, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, e 10.865, de 30 de abril de 2004, e o Decreto-Lei no 911, de 1o de outubro de 1969; revoga dispositivos do Decreto-Lei no 1.569, de 8 de agosto de 1977, das Leis nos 5.010, de 30 de maio de 1966, e 8.666, de 21 de junho de 1993, da Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e do Decreto-Lei no 1.598, de 26 de dezembro de 1977; e dá outras providências.</p>
---	--

Lei n. 13.067, de 30 de dezembro de 2014 Publicada no D.O.U. de 31 dez. 2014	Altera a Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências.
---	--

1.4 DECRETOS

Decreto n. 8.302, de 4 de setembro de 2014 Publicado no D.O.U. de 5 set. 2014 - Edição extra	Revoga o Decreto nº 6.106, de 30 de abril de 2007, que dispõe sobre a prova de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, e revoga dispositivos do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, que aprova o Regulamento da Previdência Social.
Decreto n. 8.364, de 17 de novembro de 2014 Publicado no D.O.U. de 18 nov. 2014	Regulamenta o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.
Decreto n. 8.373, de 11 de dezembro de 2014 Publicado no D.O.U. de 12 dez. 2014	Institui o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas - eSocial e dá outras providências.
Decreto n. 8.381, de 29 de dezembro de 2014 Publicado no D.O.U. de 30 dez. 2014	Regulamenta a Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre o valor do salário mínimo e a sua política de valorização de longo prazo.

2 LEGISLAÇÃO ESTADUAL

2.1 EMENDAS CONSTITUCIONAIS

Emenda Constitucional n. 34, de 18 de novembro de 2014 Publicada no D.O.E. de 26 nov. 2014	Altera o art. 230 da Constituição Estadual [Fundo Estadual de Cultura].
Emenda Constitucional n. 35, de 3 de dezembro de 2014 Publicada no D.O.E. de 8 dez. 2014	Altera o art. 173 e a denominação do CAPÍTULO VIII do TÍTULO VI e inserção do art. 225-A, concernentes à Constituição Estadual.

2.2 LEIS COMPLEMENTARES

Lei Complementar n. 179, de 21 de outubro de 2014 Publicada no D.O.E. de 22 out. 2014	Altera a Lei Complementar nº 108, de 18 de maio de 2005, que dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos órgãos da Administração Direta e Autárquica do Poder Executivo.
--	---

2.3 LEIS ORDINÁRIAS

Lei n. 18.257, de 29 de outubro de 2014 Publicada no D.O.E. de 30 out. 2014	Altera as informações que especifica, da Lei nº 17.013, de 14 de dezembro de 2011, que trata do Plano Plurianual para o período de 2012-2015.
Lei n. 18.370, de 15 de dezembro de 2014 Publicada no D.O.E. de 16 dez. 2014	Institui a contribuição previdenciária para os aposentados e pensionistas do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná, altera dispositivos da Lei nº 17.435, de 21 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a reestruturação do Plano de Custeio e Financiamento do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná e adota outras providências.
Lei n. 18.372, de 15 de dezembro de 2014 Publicada no D.O.E. de 16 dez. 2014	Institui o Regime de Previdência Complementar no âmbito do Estado do Paraná, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões de que tratam os §§ 14 e 15 do art. 40 da Constituição Federal, e adota outras providências.
Lei n. 18.375, de 15 de dezembro de 2014 Publicada no D.O.E. de 16 dez. 2014	Determina que os Fundos que especifica, existentes no Estado do Paraná, deixem de ter natureza especial contábil, permanecendo como fontes vinculadas de receita.
Lei n. 18.376, de 15 de dezembro de 2014 Publicada no D.O.E. de 16 dez. 2014	Altera a Lei nº 17.046, de 11 de janeiro de 2012, que dispõe sobre normas para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas do Paraná (Paraná Parcerias), e revoga a Lei nº 17.904, de 2 de janeiro de 2014.
Lei n. 18.386, de 18 de dezembro de 2014 Publicada no D.O.E. de 18 dez. 2014	Altera a redação do art. 35 da Lei nº 18.178, de 5 de agosto de 2014, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias do Estado para o exercício financeiro de 2015.

2.4 DECRETOS

Decreto n. 12.380, de 15 de outubro de 2014 Publicado no D.O.E. de 16 out. 2014	Altera o inciso V do art. 2º do Decreto nº 1.379, de 29 de agosto de 2007, que cria o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, conforme Portaria FNDE/MEC nº 481, de 11 de outubro de 2011.
Decreto n. 12.431, de 23 de outubro de 2014 Publicado no D.O.E. de 24 out. 2014	Institui o Programa Paraná Agroecológico, com o objetivo de promover e apoiar ações integradas para implantação, consolidação e ampliação de sistemas de produção e consumo com base em princípios da agroecologia no Paraná.
Decreto n. 12.445, de 23 de outubro de 2014 Publicado no D.O.E. de 24 out. 2014	Institui a Rede Estadual de Pesquisa, Ensino, Extensão e Inovação Tecnológica voltada à redução de riscos de desastres – REDESASTRE.
Decreto n. 12.449, de 23 de outubro de 2014 Publicado no D.O.E. de 24 out. 2014	Regulamenta a Lei nº 17.447, de 27 de dezembro de 2012, que instituiu a Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural e dispõe sobre o Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural.
Decreto n. 12.740, de 11 de dezembro de 2014 Publicado no D.O.E. de 12 dez. 2014	Estabelece os Índices de Participação dos Municípios paranaenses no produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS.

3 NORMAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ

3.1 RESOLUÇÕES

<p>Resolução n. 48, de 21 de agosto de 2014 Publicada no D.E.T.C. de 22 set. 2014</p>	<p>Altera as Resoluções nºs 1 de 2006, 24 de 2010 e 37 de 2013, que tratam do Regimento Interno</p>
---	---

3.2 INSTRUÇÕES NORMATIVAS

<p>Instrução Normativa n. 99, de 28 de agosto de 2014 Publicada no D.E.T.C. de 16 set. 2014</p>	<p>Altera a Instrução Normativa nº 93/2013, que trata do Sistema Estadual de Informações, e dá outras providências.</p>
<p>Instrução Normativa n. 100, de 20 de novembro de 2014 Publicada no D.E.T.C. de 9 dez. 2014</p>	<p>Dispõe sobre o encaminhamento da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, relativa ao exercício de 2014, nos termos dos arts. 211 a 214 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, e dá outras providências.</p>
<p>Instrução Normativa n. 101, de 20 de novembro de 2014 Publicada no D.E.T.C. de 9 dez. 2014</p>	<p>Dispõe sobre o encaminhamento das Prestações de Contas das Entidades Estaduais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, inclusive os Fundos Especiais, relativas ao exercício de 2014, nos termos dos arts. 220 a 223 do Regimento Interno do Tribunal de Contas, e dá outras providências.</p>
<p>Instrução Normativa n. 102, de 20 de novembro de 2014 Publicada no D.E.T.C. de 9 dez. 2014</p>	<p>Estabelece o escopo para aplicação na análise da prestação de contas do Governador e das Entidades Estaduais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, inclusive os Fundos Especiais, relativa ao exercício de 2014, e dá outras providências.</p>
<p>Instrução Normativa n. 103, de 11 de dezembro de 2014 Publicada no D.E.T.C. de 19 dez. 2014</p>	<p>Dispõe sobre o escopo e os reflexos para aplicação na análise da prestação de contas municipal do exercício de 2014, compreendendo os Poderes Executivo e Legislativo Municipais, a Administração Direta e Indireta, e dá outras providências.</p>

3.3 INSTRUÇÕES DE SERVIÇO

<p>Instrução de Serviço n. 81, de 13 de outubro de 2014 Publicada no D.E.T.C. de 16 out. 2014</p>	<p>Dispõe sobre o valor mínimo para processamento das prestações de contas de transferências voluntárias, nos termos do art. 26, § 2º, da Resolução nº 28/2011.</p>
<p>Instrução de Serviço n. 86, de 16 de outubro de 2014 Publicada no D.E.T.C. de 20 out. 2014</p>	<p>Dispõe sobre o Sistema de Segurança e o Sistema de Emergência nas instalações do Tribunal de Contas do Paraná e dá outras providências.</p>

<p>Instrução de Serviço n. 90, de 11 de novembro de 2014 Publicada no D.E.T.C. de 14 nov. 2014</p>	<p>Dispõe sobre a tramitação das Comunicações e Ofícios Internos e dá outras providências.</p>
<p>Instrução de Serviço n. 92, de 15 de dezembro de 2014 Publicada no D.E.T.C. de 18 dez. 2014</p>	<p>Dispõe sobre a emissão automática das certidões negativas de pendências, positivas de pendências e positivas de pendências com efeito de negativa, requeridas por pessoas físicas e jurídicas ao Tribunal.</p>

3.4 PORTARIAS SELECIONADAS

<p>Portaria n. 563, de 7 de outubro de 2014 Publicada no D.E.T.C. de 10 out. 2014</p>	<p>Altera a composição das Câmaras deliberativas deste Tribunal de Contas, a partir de 14 de outubro de 2014. Revoga, em consequência, a Portaria nº 482/14.</p>
<p>Portaria n. 598, de 10 de outubro de 2014 Publicada no D.E.T.C. de 13 out. 2014</p>	<p>Altera a Portaria nº 289/14, para fins do disposto no art. 156, § 1º, do Regimento Interno, renumerando as Inspetorias de Controle Externo, a partir de 10 de outubro de 2014, e distribuindo as atribuições de fiscalização nos segmentos da Administração Pública Estadual para o quadriênio 2011-2014.</p>
<p>Portaria n. 739, de 12 de dezembro de 2014 Publicada no D.E.T.C. de 15 dez. 2014</p>	<p>Torna público, para fins do disposto no artigo 156, § 1º, do Regimento Interno, os segmentos da Administração Pública Estadual a serem fiscalizados pelas Inspetorias de Controle Externo no quadriênio 2015/2018, na forma dos anexos I e II, ficando, em consequência, revogada a Portaria nº 598/14.</p>





[ORIENTAÇÕES PARA PUBLICAÇÃO]

PUBLICAÇÃO NA REVISTA DIGITAL DO TCE-PR

Através do seu Conselho Editorial, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação na Revista Digital do TCE-PR.

Os documentos deverão ser enviados em formato eletrônico (preferencialmente, no formato do programa Microsoft Word) para a Secretaria do Conselho Editorial do TCE-PR, aos cuidados de Caroline Lichtensztein: carolg@tce.pr.gov.br (Fone: 41-3350-1670/3054-7555).

1 LINHA EDITORIAL

A Revista Digital do TCE-PR é uma publicação trimestral, composta por acórdãos exarados pela Corte e por artigos relacionados ao direito, contabilidade, administração e economia - no âmbito das atividades das atribuições do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A premissa básica de sua linha editorial é a busca pelo texto crítico, apartidário e pluralista.

Os artigos apresentados para publicação na Revista devem contribuir para incrementar a experiência dos leitores e dos jurisdicionados do TCE-PR, bem como aumentar o conhecimento sobre o funcionamento da administração pública e melhorar o entendimento face aos crescentes desafios que ela apresenta.

Para isso, podem atender a esses objetivos de quatro maneiras distintas:

- a) oferecendo novas ideias e abordagens de administração pública;
- b) relatando as melhores práticas utilizadas em diferentes entidades;
- c) analisando situações inovadoras de casos práticos da administração pública;
- d) comunicando pesquisas recentes de vanguarda em administração pública.

Abrangência e profundidade devem ser buscadas simultaneamente.

O artigo não deverá ser um produto perecível, sem valor futuro. Suas ideias e seus conceitos devem ser sólidos o suficiente para resistirem durante longo período de tempo.

2 APRECIÇÃO DO CONSELHO EDITORIAL DO TCE-PR

Os artigos serão submetidos à análise do Conselho Editorial do TCE-PR, a quem compete:

- proceder à revisão dos artigos encaminhados quanto à relevância do tema, propriedade em face da linha editorial, estilo e conteúdo científico.
- a avaliação das matérias submetidas a sua apreciação, de conformidade com as normas e o programa editorial;
- o controle de qualidade do material editado;
- a compilação, editoração e edição de publicações.

Nenhum trabalho será publicado sem que seja previamente aprovado pelo Conselho Editorial.

Os trabalhos com indicação à reformulação serão encaminhados ao autor ou organizador, acompanhados da orientação circunstanciada quanto aos pontos a serem revistos. Satisfeitas as exigências, os trabalhos com indicação à reformulação serão novamente submetidos ao Conselho.

3 NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

- 1 – Os originais serão submetidos à aprovação de especialistas nos temas tratados.
- 2 – Os originais serão encaminhados aos avaliadores no menor tempo possível. O processo de seleção de artigos envolve avaliação do Conselho Editorial, que deverá selecionar os títulos a serem publicados. No sumário, a sequência

de títulos de artigos obedecerá à ordem alfabética de sobrenomes de autores.

3 – Autor(es): Pessoa(s) física(s) responsável(eis) pela criação do conteúdo intelectual ou artístico de um documento. Não confundir com colaboradores.

3.1 – Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores e declaração de cada um autorizando a publicação.

4 – A revista se reserva o direito de efetuar nos originais alterações de ordem normativa, ortográfica e gramatical, com vistas a manter o padrão culto da língua, respeitando, porém, o estilo dos autores. As provas finais não serão enviadas aos autores.

5 – As opiniões emitidas pelos autores dos artigos são de sua exclusiva responsabilidade.

6 – Nos artigos observar as seguintes recomendações:

Tamanho: a extensão máxima do material enviado será a seguinte: artigos, 20 laudas; resenhas, 5 laudas; relatos de experiências, 10 laudas. As laudas deverão ser apresentadas em tamanho A-4, fonte Arial (tamanho 12) e espaçamento entre linhas de 1,5.

Título do trabalho: o título deve ser breve e suficientemente específico e descritivo.

Resumo em português: deve ser elaborado um resumo indicativo com os principais pontos do documento com, no máximo, 200 palavras.

Agradecimentos: agradecimentos a auxílios recebidos para a elaboração do trabalho deverão ser mencionados no final do artigo.

Notas: notas contidas no artigo devem ser indicadas com um número imediatamente depois da frase a que dizem respeito. As notas deverão vir no rodapé da página correspondente, em fonte Arial (tamanho 10).

Referências: NBR 6023/2002. A exatidão e adequação das referências a trabalhos que tenham sido consultados e mencionados no texto são da responsabilidade do autor. Informação oriunda de comunicação pessoal, trabalhos em andamento e os não publicados não devem ser incluídos na lista de referências, mas indicados em nota de rodapé da página onde forem citados.

Recomendações: recomenda-se que se observem as normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas: impressa (NBR 6022/2003), elaboração de referências (NBR 6023/2002), apresentação de citações em documentos (NBR 10.520/2002), norma para datar (NBR 5892/1989) e numeração progressiva das seções de um documento (6024/2003).

WWW.TCE.PR.GOV.BR

REVISTA DIGITAL DO TCEPR OUT/DEZ 2014

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

NÚMERO 10

PRAÇA NOSSA SENHORA DE SALETE S/Nº - CEP 80.530-910
FONE: 3350-1616
CURITIBA - PARANÁ - BRASIL

