***PROCESSO-TC-12452/12***

*Administração Direta Estadual. Secretaria de Estado da Administração. Pensão complementar paga pelo Tesouro Estadual à viúva de Deputado Estadual. Ilegalidade na concessão. Princípios constitucionais da Proteção ao Idoso e da Dignidade da Pessoa Humana. Manutenção excepcional do pagamento do benefício. Determinação ao Governador do Estado no sentido de que ordene a quem de direito a impossibilidade de concessão de novas pensões com fundamento na Lei nº. 4.191/1980.*

# *ACÓRDÃO AC1-TC - 2924 /2016*

## ***RELATÓRIO***

*O presente processo foi formalizado a partir da Resolução RC2 TC n° 0305/2012, a qual determinou a 2ª Câmara o desentranhar de parcela dos documentos que compunham o Processo TC n° 09346/08 (fls. 822/866), com a finalidade de verificar a legalidade da pensão concedida a Senhora CELINA GONDIM DINIZ, viúva do ex-Deputado Estadual ANTÔNIO NOMINANDO DINIZ.*

*Superada a fase de abertura processual, o feito foi encaminhado à Divisão de Auditoria de Atos de Pessoal e Gestão Previdenciária – DIAPG. O Órgão de Instrução emitiu manifestação escrita (fls. 43/50), datada de 29/10/2012, concluindo:*

1. *Pela **ilegalidade** da pensão complementar especial concedida à beneficiária Celina Gondim Diniz, uma vez que não há previsão legal, haja vista terem os requisitos sido implementados (data do óbito) na vigência da atual Constituição Federal, que não recepcionou a Lei nº 4.191/80, pelas razões já explicitadas;*
2. *Pela necessária notificação da autoridade responsável a fim de esclarecer sobre a existência de **pensão previdenciária** em favor de Celina Gondim Diniz, encaminhando, se for o caso, toda a documentação necessária ao exame da legalidade do ato concessório da pensão, nos termos da Resolução TC nº 103/98;*
3. *Pela remessa de cópia dos autos ao Procurador Geral da República, para, se entender cabível, propor a referida Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental, tendo em vista possuir legitimidade para tal ato.*

*O então Relator, Conselheiro Umberto Silveira Porto, decretou a necessidade de citação da Secretária de Estado da Administração, Sra. Livânia Maria da Silva Farias, tendo a 1ª Câmara providenciado o chamamento em 11/03/2013, cujo recebimento ocorreu em 13/03/2013. A mencionada agente política protocolou complementação de instrução (Doc. 07020/13, fls. 54/56) alegando que a referida cidadã, conforme ficha financeira em anexo (fls. 67/68) percebe pensão previdenciária e pensão do tesouro Estadual.*

*Em novel pronunciamento (fls. 58/60), a DIAPG posicionou-se "pela ilegalidade do presente benefício de pensão por morte, tanto em sua forma original (Pensão Previdenciária), quanto em relação a sua forma de majoração (Pensão Complementar), em virtude da ausência de amparo legal para sua concessão."*

*O almanaque processual foi direcionado ao Parquet. Através do Parecer TC n° 845/16 (fls. 63/66), derivado da pena do Procuradora-Geral Sheyla Barreto Braga de Queiroz, o MPjTCE opinou, no mérito, pela **Ilegalidade da pensão** complementar ora sob análise, concedida à Sr.ª Celina Gondim Diniz, e a DENEGATIVA de seu REGISTRO, uma vez inexistir previsão legal, porquanto a Lei nº 4.191/80 não foi recepcionada pela Constituição vigente.*

*O processo foi agendado para a presente sessão, realizando-se as notificações de estilo.*

## ***VOTO DO RELATOR***

*Não há muito que se discutir no processo em disceptação. Tanto a Auditoria quanto à Procuradoria concordam com a irregularidade da pensão complementar (não existindo questionamentos, por parte do MPjTCE, sobre a pensão previdenciária), haja vista a ausência de amparo legal para a concessão do benefício, por falta de recepção da Lei n° 4.191/80, em virtude do ordenamento constitucional inaugurado em outubro de 1988.*

*Por dever de justiça, merece destaque e encômios o relatório inicial da Unidade Técnica de Instrução que, de maneira direta, exauriu o assunto, forçando-me a acompanhar as razões proferidas na peça.*

*O Parecer ministerial, não menos adequado e percuciente, acosta-se à manifestação do Órgão Auditor e, apesar de opinar pela denegação do registro da pensão, alerta que o TCE/PB adota firme jurisprudência no sentido da irregularidade do ato concessório complementar, mantendo-se, contudo, de forma excepcional, a continuidade do pagamento, conforme se pode extrair do excerto abaixo destacado:*

> Contudo, é cediço que esta Egrégia Corte de Contas vem decidindo pela relativização dos princípios agredidos pelo ato em disceptação, sobretudo pela constante idade avançada das beneficiárias, protegidas pelo Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03), julgando excepcionalmente pela manutenção dos pagamentos, o que não corroboro, embora reconheça a eficácia do princípio da dignidade da pessoa humana, a boa-fé objetiva e a cristalização da situação fática como inegáveis fundamentos para a manutenção da paga neste caso específico, sem prejuízo da extinção dessa pensão graciosa com a morte da ora beneficiária.

*Como bem observado pelo Ministério Público Especial, este Areópago de Contas dispõe de firme jurisprudência acerca dos casos de idêntica natureza. Cabe destacar os seguintes* Decisum*: Acórdão AC1 TC n° 02766/12 (Relator: Conselheiro Umberto Silveira Porto); Acórdão AC1 TC n° 0613/2015 (Relator: Conselheiro Fábio Túlio Filgueira Nogueira); Acórdãos AC1 TC n° 1182/2015 e 1181/2015 (Relator: Conselheiro Marcos Antônio da Costa).*

*Dos Arestos assinalados no parágrafo anterior, gostaria de dar realce à parcela significativa do voto magistral do Conselheiro Marcos Antônio da Costa (Acórdão AC1 TC 1181/2015), que bem expressa a posição adotada pelo Sinédrio de Contas:*

> *1. Da Inconstitucionalidade da Lei n° 4.191/80.*
>
> *Inicialmente, faz-se necessário uma análise sobre a constitucionalidade da Lei n° 4.191//1980.*
>
> *Tal norma teve por objetivo: aumentar o valor das pensões das viúvas de ex-Governadores, ex-Deputados estaduais e Desembargadores aposentados pagas pelo IPEP, vinculado-as à remuneração do cargo de Desembargador; bem como conceder pensão especial às viúvas de ex-Governadores, ex-deputados estaduais e Desembargadores aposentados não beneficiárias do IPEP, em igual valor.*
>
> *Essa lei foi editada durante o governo militar, em "pleno regime de exceção", para atender uma situação de fato que existia à época. Antes da edição da Lei nº. 10.887/2004 (junho/2004), os agentes políticos (Vereadores, Deputados, Governadores, etc.) eram filiados facultativos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de modo que, para ter direito a qualquer benefício previdenciário, o agente político deveria verter contribuição ao RGPS, segundo dicção das normas previdenciárias vigentes à época (Lei nº. 6.439/77 e Decreto nº. 83.081/79). Porém, caso não houvesse contribuição para o regime, o agente político e seu dependente ficariam sem qualquer cobertura previdenciária.*

*Esse cenário se modificou após a Lei nº. 10.887/2004, momento em que os agente políticos passaram a ser segurados obrigatórios da previdência social.*

*Assim, o benefício concedido pela Lei nº. 4.191/1980 poderia se justificar naquele momento, para atender uma situação de fato, não deixando as viúvas e demais dependentes dos agentes políticos do Estado da Paraíba em situação de desamparo, em caso de algum risco social, caso eles não tivessem vertido contribuição para o sistema (INSS), situação que não tem mais guarida hodiernamente.*

*Atualmente, tal benesse concedida aos dependentes dos agentes políticos paraibanos, constitui-se em verdadeiro privilégio, uma graça com recursos públicos, conforme definido pela Ministra Cármen Lúcia, em seu voto na ADIN 3.853/MT, no qual esse tipo de pagamento foi conceituado como "uma regalia, uma dádiva, uma recompensa vitalícia, um proveito pecuniário de natureza permanente, instituído não como benefício, mas como benesse".*

*Destarte, cabe analisar se esse tipo de benesse, e, consequentemente, a Lei nº. 4.191/1980 é compatível com a ordem constitucional estabelecida pela Constituição Federal de 1988.*

*No julgamento da ADI 3.853/MT em 26/10/2007, o Supremo Tribunal Federal assentou a inconstitucionalidade da concessão de pensão a viúva de Governadores. (...)*

*Assim, o Supremo considerou esse tipo de benefício atentatório aos princípios da igualdade, da impessoalidade, da moralidade e da responsabilidade com os gastos públicos.*

*Ora, o princípio da isonomia impõe que o administrador público deve tratar todos os administrados igualmente, sem favoritismos ou perseguições, pois questões de ordem pessoal, política e ideológica não podem intervir na atuação do administrador público. Esse princípio determina que os iguais sejam tratados igualmente e os desiguais desigualmente, na medida de sua desigualdade, conforme lecionou Ruy Barbosa e Aristóteles. . Assim, é possível o tratamento desigual de pessoas, desde que tal discrimine tenha adequação com a norma constitucional, com os valores consagrados no ordenamento e atenda ao princípio constitucional da razoabilidade, utilizando-se como parâmetro o senso comum e os padrões comuns da sociedade.*

*Portanto, a benesse em análise fere os princípios constitucionais da igualdade e da razoabilidade, pois dá tratamento privilegiado, anti-isonômico e desarrazoado a determinadas pessoas.*

*Outro aspecto que torna a Lei nº. 4.191/1980 incompatível com a ordem constitucional estabelecida pós 1988, é a vinculação do valor da "pensão" ao subsídio (à época – vencimento) de Desembargador.*

*O art. 37, XIII, da Constituição Federal, veda a vinculação ou equiparação de remuneração entre servidores de cargos diferentes. Lecionando sobre o tema, Costa Machado aduz:*

*O dispositivo tem nítido escopo de impedir que artifícios como a vinculação e a equiparação, que despiriam o administrador público do poder discricionário de propor, por processo legislativo, alteração de vencimentos dos servidores públicos conforme oportunidade, a conveniência e a disponibilidade dos cofres públicos.*

*Destarte, eis mais uma incompatibilidade da norma com a Constituição Federal de 1988.*

*Assim, pelo exposto, conclui-se que a Lei nº. 4.191/80 não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, por ser incompatível com suas regras e princípios.*

*Nesse cenário, torna-se imperioso à Administração estadual a impossibilidade de concessão de novas pensões, com fundamento na Lei nº. 4.191/80.*

*Portanto, concluo pela expedição de Recomendação ao Governador do Estado para que se abstenha de conceder novas pensões especiais e ao Procurador Geral de*

*Justiça para que, no âmbito de sua competência, adote as medidas pertinentes ao exame da constitucionalidade da Lei Estadual nº. 4.191/80.*

*2. Da natureza jurídica do benefício.*

*É patente que a benesse em análise não é uma pensão previdenciária, pois, conforme expõe a Ministra Cármen Lúcia em seu voto, na ADI 3.853/MS, pensão é o valor pago aos dependentes após a morte do segurado, nas condições previstas em lei ou no contrato específico, não sendo o caso de presente instituto, o qual se caracteriza como "uma graça com recursos públicos".*

*Para existir pensão previdenciária deve haver vinculação ao regime de previdência e pagamento de contribuições para custear o sistema, o que não existe no caso do benefício pago às viúvas de ex-Deputados, ex-Governadores e Desembargadores aposentados paraibanos.*

*Assim, como não se trata de pensão previdenciária, o Tribunal de Contas não tem competência para registrá-la, pois conforme interpretação do art. 71, III, da Constituição Federal, apenas as aposentadorias e pensões concedidas pelos Regimes Próprios de Previdências são passíveis de registro pelo Tribunal de Contas.*

*Destarte, não é cabível o registro do benefício assistencial, devendo haver apenas o controle da legalidade desta despesa.*

*3. Da manutenção do pagamento do benefício*

*Firmando o entendimento quanto à inconstitucionalidade da norma que autorizou a concessão da benesse às viúvas dos agentes políticos no âmbito do Estado da Paraíba e definida a sua natureza jurídica, passemos a analisar a manutenção do dito benefício.*

*No caso dos autos, a Senhora Maria Aparecida Carneiro Pires, nascida em 08/07/1939, atualmente com 76 (setenta e seis) anos de idade, percebe o benefício em análise desde 12/06/2002, ou seja, por mais de 13 (treze) anos.*

*Não há dúvidas sobre a natureza alimentar da "pensão", nem que ela se incorporou de modo definitivo ao patrimônio da beneficiária.*

*Assim, o caso dos autos apresenta um aparente conflito de princípios constitucionais. O princípio da legalidade o qual determina que a Administração Pública anule seus atos eivados de vícios e os princípios da segurança jurídica e da confiança, que impõem a manutenção de situações jurídicas consolidadas no tempo, desde que não haja má-fé e exista atendimento aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.*

*A doutrina administrativista e a jurisprudência dos Tribunais pátrios estão aceitando o fenômeno da estabilização dos efeitos do ato administrativo irregular, em situações excepcionais, em homenagem aos princípios da segurança jurídica e da boa-fé dos particulares, os quais limitam, inclusive, a aplicação do princípio da legalidade.*

*(...)*

*Ademais, é inegável a boa-fé da beneficiária, a qual confia legitimamente na legalidade da sua "pensão", a qual foi concedida, repita-se, há mais de 13 anos.*

*(...)*

*De fato, uma pessoa que percebe um benefício por mais de 13 anos, já incorporou tal valor ao seu patrimônio, e, nessa fase da vida (76 anos de idade), a sua extinção vai de necontro ao princípio da proteção ao idoso, consubstanciado na Constituição Federal. (...)*

*Nesse cenário, ponderando os princípios constitucionais, entendo pela prevalência e aplicação dos princípios da segurança jurídica, da proteção à confiança, e proteção ao idoso, concluo que deve haver a estabilização dos efeitos do ato que concedeu a pensão especial, excepcionalmente, considerando também que inexiste qualquer decisão anterior desta Corte determinando o seu cancelamento.*

*Para além das sábias palavras do Conselheiro Marcos Antônio da Costa, enfatize-se que a cidadã favorecida é nonagenária (nascida em 26/09/1922) e com dependência financeira exclusiva do recebimento das pensões (Previdenciária e Complementar). A exclusão da pensão complementar, que representa parcela significativa do total recebido, provavelmente, acarretaria, para alguém no crepúsculo dos dias, uma sobrevida recheada de privações capazes de comprometer o mínimo necessário para sua manutenção regular, deixando-a, à míngua, sem a proteção reclamada por sua condição etária. Nesse sentido, é válido reforçar o clamor aos princípios constitucionais (Dignidade da pessoa humana e Proteção ao Idoso) para dar caráter de continuidade ao provento irregular.*

*Pelo exposto, não posso adotar outra posição senão aquela já pacificada no seio do TCE/PB, na qual, meritoriamente, propugna pela ilegalidade da pensão complementar, mantendo-se, excepcionalmente, a continuação do seu pagamento, em função do amparo constitucional ao idoso e da proteção à dignidade da pessoa humana. Em tempo, cabe determinar ao* ***Sr. Governador do Estado*** *para que ordene a quem de direito a impossibilidade de concessão de novas pensões com fundamento na Lei nº. 4.191/1980, haja vista que tal norma não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, sob pena do descumprimento ser sancionado com multa ou com imputação de débito, em valor semelhante ao prejuízo causado, em face dos pagamentos realizados ao arrepio da lei, além de subsidiar a análise da prestação de contas anual, em seu desfavor****.***

*É como voto.*

## ***DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB:***

*ACORDAM, à unanimidade, os membros da 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão realizada nesta data, em* ***decretar a ilegalidade*** *da pensão complementar Concedida a Sra. Celina Gondim Diniz,* ***mantendo-se, excepcionalmente, a continuação do seu pagamento****, em função do amparo constitucional ao idoso e da proteção à dignidade da pessoa humana, sem prejuízo da determinação ao Sr. Governador do Estado para que ordene a quem de direito a impossibilidade de concessão de novas pensões com fundamento na Lei nº. 4.191/1980, haja vista que tal norma não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, sob pena do descumprimento ser sancionado com multa ou com imputação de débito, em valor semelhante ao prejuízo causado, em face dos pagamentos realizados ao arrepio da lei, além de subsidiar a análise da prestação de contas anual, em seu desfavor.*

*Publique-se, intime-se, registre-se e cumpra-se.*
*Plenário Min. João Agripino.*

*João Pessoa, 09 de setembro de 2016*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira*
*Presidente e Relator*

*Fui presente,*

*Representante do Ministério Público junto ao TCE*

Assinado 12 de Setembro de 2016 às 12:02

**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 12 de Setembro de 2016 às 12:15

**Luciano Andrade Farias**
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO