



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO MISTO TC nº. 01355/07

**CONTROLE DA LEGALIDADE DOS ATOS DE PESSOAL – PENSÃO ESPECIAL – CONCESSÃO DE BENESSE DE NATUREZA NÃO PREVIDENCIÁRIA À VIÚVA DE EX-VEREADOR. LEI NÃO RECEPCIONADA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL POR AFRONTAR OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA IMPESSOALIDADE E DA ISONOMIA. PESSOA IDOSA QUE PERCEBE A BENESSE POR MAIS DE VINTE E CINCO ANOS. MANUTENÇÃO DO PAGAMENTO EM HOMENAGEM AOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA PROTEÇÃO À CONFIANÇA E AO IDOSO. DETERMINAÇÃO AO PREFEITO MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA PARA SE ABSTER DE CONCEDER NOVOS BENEFÍCIOS COM FUNDAMENTO NA LEI MUNICIPAL Nº. 4.879/1985. RECOMENDAÇÃO AO PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA, PARA QUE ADOTE AS MEDIDAS NECESSÁRIAS QUANTO AO EXAME DA CONSTITUCIONALIDADE DA CITADA LEI.**

## ACÓRDÃO AC1 TC 00206 / 2018

### RELATÓRIO

Os presentes autos versam sobre a análise da legalidade da **PENSÃO ASSISTENCIAL** da **Senhora Maria Assuncion Teresa de Diego Moura**, viúva do ex-Vereador de João Pessoa, Senhor **Orlando Marinho Moura**, falecido em **12/02/1989**, **concedida através do Decreto nº. 2.273 de 10/04/1992**. Tal pensão assistencial é paga com recursos do Tesouro municipal, com fundamento na Lei municipal nº. 4.879/1985.

No relatório inicial, a Auditoria concluiu que a presente pensão não se trataria de benefício previdenciário, não estando sujeito a registro por esta Corte (art. 71, III, da CF), incorreção no valor da pensão e ausência de documentos necessários à análise.

Instado a se manifestar, o *Parquet* de Contas ofertou uma cota, entendendo pela citação do gestor da Prefeitura Municipal de João Pessoa para apresentar a documentação relacionada ao objeto dos autos (fls. 27/28).

Citado o Prefeito Municipal de João Pessoa, **Senhor Luciano Cartaxo Pires de Sá**, apresentou defesa (fls. 36/42), a qual foi analisada pela Auditoria, que, elencando decisões desta Corte sobre o tema (Acórdãos AC1 TC 1.181/2016 e AC1 TC 1.182/2016), concluiu pela **manutenção da pensão percebida**, nos seguintes termos (fls. 45/49):

Feitas as considerações acima, esta auditoria, com base na decisão citada, entende pela possibilidade excepcional de **manutenção da pensão ora analisada**, entretanto discorda dos argumentos apresentados pela defesa no sentido de que as diferenças entre os valores pagos e os valores a serem recebidos são irrisórios e, portanto, de baixa representatividade em relação ao montante percebido a título de pensão.

Ademais, a unidade técnica entendeu pela incorreção dos valores percebidos a título de pensão, havendo uma diferença paga a maior de **R\$ 541,35**, razão pela qual o gestor foi intimado, apresentando a defesa de fls. 56/64.

Analisando a defesa apresentada, a unidade técnica verificou a *correção do valor da pensão* paga a Senhora Maria Assuncion Teresa de Diego Moura, concluindo pelo *registro do ato concessório* (fls. 71/74).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO MISTO TC nº. 01355/07

Não foi solicitada nova oitiva ministerial, esperando o seu pronunciamento nesta oportunidade, tendo em vista que a matéria é recorrente na Corte.

Foram realizadas as comunicações de estilo.

É o Relatório.

### VOTO DO RELATOR

Nos autos do **Processo TC nº. 06269/05**, que versam sobre caso análogo, ou seja, concessão de **pensão assistencial** às viúvas de Vereadores do Município de João Pessoa, com fundamento na Lei nº. 4.879/1985, esta Primeira Câmara já entendeu que tal norma não atende aos **princípios constitucionais da igualdade e da razoabilidade**, pois dá tratamento privilegiado, anti-isonômico e desarrazoado a determinadas pessoas, razão pela qual não fora recepcionada<sup>1</sup> pela Constituição Federal de 1988.

Ademais, naqueles autos houve a determinação para que a Administração municipal se abstivesse de conceder **novas pensões** com fundamento na Lei nº. 4.879/1985 e recomendação ao Procurador Geral de Justiça, para que adotasse as medidas de sua competência visando à declaração de inconstitucionalidade dessa norma, tudo isso com fundamento no decidido pelo **Supremo Tribunal Federal** na **ADI 3.853/MT**, no qual foi assentando a inconstitucionalidade da concessão de pensão assistencial a viúvas de Governadores, bem como na doutrina administrativista atual.

Conforme também explicitado no Processo TC nº. 06269/05, é patente que a pensão em análise **não** é um benefício previdenciário, pois, conforme exposto pela Ministra Cármen Lúcia na já citada *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”.

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 Previdência são passíveis de registro pelas Cortes de Contas.

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

Desse modo, com relação ao controle da legalidade de tal despesa, esta Corte já tem vasta jurisprudência no sentido de **preservar o pagamento desse tipo de benefício**, considerando sempre os princípios constitucionais, em especial, o princípio da dignidade da pessoa humana<sup>2</sup> e da proteção ao idoso.

No caso dos autos, a pensão em análise foi concedida à Senhora **Maria Assuncion Teresa de Diego Moura**, atualmente com 70 (setenta) anos de idade (vide fl. 50), pelo **Decreto nº. 2.273 em 10/04/1992**, isto é, **há mais de 25 (vinte e cinco anos)**, não

<sup>1</sup> Pedro Lenza (Direito Constitucional Esquematizado. 17ed. São Paulo: Saraiva, 2013, pág. 214) leciona: Pode-se afirmar, então que, nos casos de normas infraconstitucionais produzidas antes da nova Constituição, incompatíveis com as regras, não se observará qualquer situação de inconstitucionalidade, mas, apenas, como vimos de **revogação** da lei anterior pela nova Constituição, por falta de **recepção**.

<sup>2</sup> Acórdão AC1 TC nº. 01316/2013 (Processo TC nº. 06265/05), Acórdão AC1 TC nº. 01317/2013 (Processo TC nº. 06266/05), Acórdão AC1 TC nº. 01319/2013 (Processo TC nº. 06270/05), Acórdão AC1 TC nº. 01320/2013 (Processo TC nº. 06271/05), Acórdão AC1 TC nº. 01321/2013 (Processo TC nº. 06272/05), Acórdão AC1 TC nº. 01322/2013 (Processo TC nº. 06273/05), entre outros.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO MISTO TC nº. 01355/07

havendo dúvidas sobre a natureza alimentar desse benefício, nem que ele 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.

Nesse sentido, observe-se a lição de Janaína Bressan Tubiana<sup>3</sup> e Almiro do Couto e Silva<sup>4</sup>:

Conquanto a Administração tenha o dever de invalidar os atos que contêm vícios, em razão do princípio da legalidade, esse dever encontra **limites em outros princípios tais como a segurança jurídica e a boa-fé dos administrados**. [...] Desta forma, o decurso do tempo aliado à boa-fé do administrado inviabiliza o dever de invalidar da Administração, pois, nesses casos, a invalidação ocasionaria prejuízos irreversíveis aos particulares além de afrontar o princípio da segurança jurídica.

[...] **se o interesse público maior for de que o princípio aplicável é o da segurança jurídica e não o da legalidade da Administração Pública, então a autoridade competente terá dever (e não o poder) de não anular, porque se deu a sanatória do ato inválido**, pela conjugação da boa-fé dos interessados com a tolerância da Administração e com o *razoável lapso de tempo transcorrido*. Deixando o ato de ser inválido, e dele havendo resultado benéfico e vantagens para os destinatários, não poderá ser mais anulado, porque, para isso, falta precisamente o pressuposto de invalidade.

Sobre a confiança legítima, merecedora de tutela jurídica e limitadora da atuação estatal, lecionam Flávio Romero de Oliveira Castro Lessa e Luís Roberto Barroso<sup>5</sup>:

À **segurança jurídica** se atribuiu uma feição **objetiva**, associada à noção genérica de previsibilidade concernente à ordem jurídica (irretroatividade das leis, direito adquirido, princípio da legalidade, etc), e outra **subjéctiva**, que, por sua vez, associa-se à **idéia de estabilidade e confiança das pessoas nos atos e procedimentos estatais, de modo a ensejar, em determinadas hipóteses, a estabilização das situações jurídicas decorrentes da atuação estatal**, ainda que tais situações tenham se originado sob o manto da ilegalidade. [...] Nestes termos, **a confiança merecedora de tutela jurídica, que pode verdadeiramente ser considerada como um limite à atuação Estatal, podendo ser argüida pelo particular em face do Poder Público, objetivando ver mantida**

<sup>3</sup> TUBIANA, Janaína Bressan. *A manutenção dos efeitos do ato administrativo viciado*. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 08 maio 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.47912&seo=1>>. Acesso em: 24 nov. 2015.

<sup>4</sup> *Apud* TUBIANA *idibem*.

<sup>5</sup> LESSA, Flávio Romero de Oliveira Castro. *A eficácia negativa do princípio da proteção à confiança e sua aplicação como um fator limitativo ao exercício da autotutela administrativa*. Abril de 2008. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/11135/a-eficacia-negativa-do-principio-da-protacao-a-confianca-e-sua-aplicacao-como-um-fator-limitativo-ao-exercicio-da-autotutela-administrativa/2#ixzz3sRRRytxK>. Acesso: 24/11/2015



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO MISTO TC nº. 01355/07

alguma situação jurídica que lhe é favorável e que foi criada por ato Estatal, é aquela denominada, doutrinariamente, como **confiança legítima**. Na lição de Luís Roberto Barroso: **Confiança legítima significa que o Poder Público não deve frustrar, deliberadamente, a justa expectativa que tenha criado no administrado ou no jurisdicionado**. Ela envolve, portanto, coerência nas decisões, razoabilidade nas mudanças e a não imposição retroativa de ônus imprevistos. (BARROSO, Revista de Direito do Estado, 2006, p. 276).

Nos autos do **Processo TC nº. 12459/12** (fls. 106/117), o Ministério Público Especial, através do Procurador **Marcílio Toscano Franca Filho**, concluiu pela inconstitucionalidade de lei estadual que dispõe acerca deste mesmo tipo de benefício, todavia entendeu pela **manutenção do pagamento**, em homenagem à estabilidade das relações jurídicas e da proteção à velhice constitucionalmente garantida, nos seguintes termos:

Diante do exposto, o fundamento da concessão estatal deve ser o estado de necessidade da beneficiária. Por tudo o que foi dito, não resta dúvida, pois, que a pensão especial concedida à Sr.<sup>a</sup> Elza da Cunha Melo Ferreira Ramos, viúva do Deputado Augusto Ferreira Ramos, não tem respaldo constitucional. TODAVIA, entendo desnecessária suspensão do seu pagamento neste momento Assim o faço, em primeiro lugar, em homenagem à estabilidade das relações jurídicas. Com efeito, a beneficiária já há vem recebendo desde o falecimento do agente político estadual em 02 de maio de 1990, conforme Certidão de óbito colacionada à fl. 87. A consolidação da situação fática da reforma autoriza a exceção.

Um segundo argumento dá abrigo à imutabilidade da situação: a proteção à velhice garantida constitucionalmente. Colhe-se dos autos que a beneficiária nasceu em 28/01/1939 (fls. 28), estando atualmente com quase 76 anos de idade. A esta altura da vida, suprimir-lhe qualquer parte dos ganhos é afrontar a sua dignidade e macular-lhe o próprio direito à vida, expediente vedado pela Constituição Federal em seu art. 230.

Com efeito, considerando os princípios constitucionais antes referenciados, é de se reconhecer a prevalência e aplicação dos **princípios da segurança jurídica, da proteção à confiança**, e **proteção ao idoso**, deve haver a estabilização dos efeitos do ato que concedeu a pensão especial, por conseguinte, excepcionalmente, considerando também que **inexiste qualquer decisão anterior desta Corte determinando o seu cancelamento** (Decreto nº. 2.273/1992 – fl. 64).

**Portanto, VOTO** no sentido de que os Membros da Primeira Câmara desta Corte:

1. **DECLAREM**, excepcionalmente, a **estabilização** dos efeitos do ato administrativo que concedeu a pensão assistencial em favor da Senhora **Maria Assuncion Teresa de Diego Moura**, viúva do ex-Vereador **Orlando Marinho Moura**, em homenagem aos princípios da segurança jurídica, da proteção à confiança e do idoso, sem a possibilidade de concessão de qualquer outro benefício em decorrência deste;

2. **DETERMINEM** ao Prefeito Municipal de João Pessoa, Senhor **Luciano Cartaxo Pires de Sá**, que se abstenha de conceder novas pensões com fundamento na Lei Municipal nº. 4.879/1985, haja vista que tal norma não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, sob pena do descumprimento ser sancionado com **multa** e imputação de débito, em valor semelhante ao prejuízo causado, além de subsidiar a análise da prestação de contas anual, em seu desfavor;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO MISTO TC nº. 01355/07

3. **RECOMENDEM** ao Procurador Geral de Justiça que, no âmbito de sua competência, adote as medidas pertinentes ao exame da constitucionalidade da Lei Municipal nº. 4.879/1985;

4. **ORDENEM** a verificação da concessão de novas pensões fundamentadas na citada lei, a partir da comunicação desta decisão ao gestor, pela Auditoria responsável pelo acompanhamento da gestão;

5. **DEEM** conhecimento da presente decisão ao **Instituto de Previdência do Município de João Pessoa**.

É o Voto.

### **DECISÃO DA PRIMEIRA CÂMARA**

*Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC nº. 01355/07; e*

*CONSIDERANDO os fatos narrados no Relatório;*

*CONSIDERANDO os fundamentos jurídicos expostos no Voto;*

*CONSIDERANDO o mais que dos autos consta;*

**ACORDAM os INTEGRANTES da PRIMEIRA CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na Sessão desta data, de acordo com o Voto do Relator, em:**

1. **DECLARAR, excepcionalmente, a estabilização dos efeitos do ato administrativo que concedeu a pensão assistencial em favor da Senhora Maria Assuncion Teresa de Diego Moura, viúva do ex-Vereador Orlando Marinho Moura, em homenagem aos princípios da segurança jurídica, da proteção à confiança e do idoso, sem a possibilidade de concessão de qualquer outro benefício em decorrência deste;**

2. **DETERMINAR ao Prefeito Municipal de João Pessoa, Senhor Luciano Cartaxo Pires de Sá, que se abstenha de conceder novas pensões com fundamento na Lei Municipal nº. 4.879/1985, haja vista que tal norma não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, sob pena do descumprimento ser sancionado com multa e imputação de débito, em valor semelhante ao prejuízo causado, além de subsidiar a análise da prestação de contas anual, em seu desfavor;**

3. **RECOMENDAR ao Procurador Geral de Justiça que, no âmbito de sua competência, adote as medidas pertinentes ao exame da constitucionalidade da Lei Municipal nº. 4.879/1985;**

4. **ORDENAR a verificação da concessão de novas pensões fundamentadas na citada lei, a partir da comunicação desta decisão ao gestor, pela Auditoria responsável pelo acompanhamento da gestão;**

5. **DAR conhecimento da presente decisão ao Instituto de Previdência do Município de João Pessoa.**

TCE/PB – Sala das Sessões da Primeira Câmara  
Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa  
João Pessoa, 01 de fevereiro de 2018.

Assinado 8 de Fevereiro de 2018 às 15:42



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
PRESIDENTE

Assinado 7 de Fevereiro de 2018 às 10:36



**Cons. Marcos Antonio da Costa**  
RELATOR

Assinado 8 de Fevereiro de 2018 às 09:05



**Manoel Antonio dos Santos Neto**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO