



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 18

Uniformizar o entendimento jurisprudencial desta Corte de acordo com o firmado pela Diretoria Jurídica de que as pensões especiais em tela não decorrem de vínculo com a administração pública por parte dos beneficiários, portanto, estão excluídas de procedimento específico de análise de registro, sendo que eventual dificuldade operacional da análise sob o ângulo da despesa e sua correspondente previsão orçamentária não justifica sua inclusão no rol dos atos de pessoal, previsto no artigo 71, III da Constituição Federal.

**Órgão Colegiado de Origem:** Tribunal Pleno.

**Assunto:** análise da legalidade e registro das pensões especiais concedidas com base na Lei 8.246/86, que regula o benefício assistencial concedido em virtude da moléstia denominada mal de Hansen.

**Autuação da Uniformização de Jurisprudência:** Protocolo nº 300917/10.

**Relator :** Conselheiro Hermas Eurides Brandão.

**Protocolo:** 589216/10.

**Decisão:** Acórdão nº 1904/11 - Tribunal Pleno.

**Sessão:** Sessão Ordinária do nº 35 de 29/09/2011.

**Publicação:** Atos Oficiais do Tribunal de Contas nº 321 de 14/10/11.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA Nº 18

PROCESSO Nº: 589216/10

ASSUNTO: UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA

ENTIDADE: MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

INTERESSADO: MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

RELATOR: CONSELHEIRO HERMAS EURIDES BRANDÃO

### ACÓRDÃO Nº 1904/11 - Tribunal Pleno

**EMENTA:** Uniformização da Jurisprudência. Fixação de entendimento acerca da Lei Estadual nº 8.246/86. Descabido o registro de pensões concedidas pelo Estado a portadores do mal de Hansen por não se tratar de pessoal afeto ao quadro de pessoal da administração pública.

Trata-se de incidente processual de Uniformização de Jurisprudência suscitado pelo Ministério Público de Contas quando do julgamento do protocolo nº 30091-7/10, quanto à atuação do Tribunal de Contas no que diz respeito à análise da legalidade e registro das pensões especiais concedidas com base na Lei 8.246/86, que regula o benefício assistencial concedido em virtude da moléstia denominada mal de Hansen, em face de divergências de decisões colegiadas recentes.

Relata o eminente membro do *parquet* que inicialmente o entendimento pelo registro das pensões decorrentes da Lei 8.246/86 era uniforme em ambas as Câmaras deste Tribunal, mas que, atualmente o posicionamento da 1ª Câmara foi alterado, acatando opinativo da Diretoria Jurídica pelo não conhecimento da matéria desta natureza e pela devolução dos autos à Secretaria de Administração e Previdência; enquanto que a 2ª Câmara mantém julgamentos favoráveis à análise das pensões.

A Diretoria Jurídica, por meio do Parecer nº 13.274/10 alude que as pensões sujeitas a registro pelos Tribunais de Contas são as decorrentes de vínculos com a administração pública, e não as concedidas por força de sentença judicial ou decorrentes de ações indenizatórias. Estas últimas refogem à competência prevista no artigo 71, inciso III da Constituição Federal.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Remete ao julgamento constante no Acórdão nº 1034/09 exarado no Recurso de Revista referente ao protocolo nº 462.450/08, onde se decidiu que a pensão de natureza indenizatória ou assistencial não se acha contemplada dentre os atos apreciáveis por esta Corte de Contas, decidindo pelo não conhecimento do ato de concessão da pensão judicial.

Menciona ainda, passagem do Parecer do Ministério Público de Contas que embasou a decisão acima, conforme abaixo transcrito:

quanto ao argumento de que a decisão do Tribunal de Contas seria necessária para a definição legal da despesa, não é o caso, pois que no julgamento anual das contas do gestor público é que é aferida a regularidade da previsão orçamentária, empenho e liquidação de despesa oriunda de decisões condenatórias do ente público.

Destaca o parecer da DIJUR que as pensões especiais em tela, não decorrem de vínculo com a administração pública por parte dos beneficiários, portanto, estariam excluídas de procedimento específico de análise de registro.

Conclui pela incompetência desta Corte em registrar as referidas pensões, explicitando, que cabe a esta Corte de Contas a fiscalização da despesa realizadas à este título em conjunto com a correspondente previsão orçamentária, e não por meio de procedimento específico de registro de ato.

O Ministério Público de Contas, por seu turno, pugna pelo conhecimento dos atos específicos das pensões assistenciais, por entender que estas se amoldam ao preceituado na Constituição Federal, distinguindo-as das pensões indenizatórias determinadas pelo Poder Judiciário, estas últimas citadas pela DIJUR como parâmetro pelo não conhecimento.

Conclui o ilustre procurador, Dr. Michael Reiner, que o mister constitucional do controle externo da administração pública não pode excluir a análise da legalidade dos atos de aposentadoria, reformas e pensões, portanto, todos os que envolvam benefícios previdenciários, e assistenciais, excluindo, tão somente, os decorrentes de atos judiciais, posto que este traduzem-se, em mero cumprimento de ordem judicial.

Tal análise se torna imprescindível, segundo o Ministério Público, para a verificação da indisponibilidade ou intangibilidade do ato pelo órgão emissor; a garantia de exequibilidade ou eficácia incondicionada ou definitiva do ato e a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

regularidade da despesa com a aposentadoria ou pensão registrada. Apregoa Também que uma maior garantia seria dada ao beneficiário acerca da percepção do benefício.

Menciona que a análise sob outro prisma que não o do registro poderá gerar grande dificuldade operacional, uma vez que seria realizada por ocasião das contas do governo do Estado.

Informa que em reunião no Colégio dos Procuradores realizada no mês de maio último deliberou-se positivamente em realização a competência desta Corte em examinar, para fins de registro, as pensões assistenciais decorrentes do Mal de Hansen, sendo este, portanto, o posicionamento do ilustre *parquet* de contas.

### VOTO

Primeiro e principal requisito a ser preenchido para a aferição de qualquer benefício do regime previdenciário dos servidores é a contribuição. Portanto, a essência da previdência social é a contribuição, e desta feita, somente aqueles que estiverem previamente filiados terão direito à contraprestação do órgão previdenciário.

Em síntese, aposentadoria é o benefício concedido ao segurado em decorrência de idade ou invalidez e pensão é o benefício garantido aos dependentes do segurado, cujo fato gerador é a morte do servidor contribuinte.

A presente uniformização de jurisprudência versa sobre pensão concedida aos portadores do Mal de Hansen, prevista na Lei Estadual nº 8246/86, cuja pedra de toque é a mesma das acima mencionadas (a proteção à vida e a garantia da subsistência), embora delas divirjam substancialmente, pois prescindem de contribuição prévia, sendo que para fazer jus ao benefício é necessário preencher os requisitos previstos no artigo 1º da lei e residir no Estado do Paraná, desde pelo menos cinco anos antes da constatação da doença.

Artigo 1º- Fica o Poder Executivo autorizado a conceder pensão mensal no valor de 1 (um) salário mínimo aos portadores de hanseníase definitivamente incapacitados para o trabalho em razão das lesões físicas ou defeitos causados pela moléstia, e desprovidos de fonte de renda que assegure a sobrevivência e manutenção própria de seus dependentes.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Convém relembrar que a Seguridade Social, que intitula o Capítulo II do Título VIII da Constituição Federal, é composta por um conjunto integrado de ações voltadas à saúde, à previdência e à assistência social, sendo este o tripé preceituado no artigo 194 da Carta Magna.

Assim, as ações assistenciais são devidas a quem delas necessitar, previdência é para quem contribuir para os cofres do governo, e saúde é para todos.

O Tribunal de Contas detém competência constitucional para analisar o ato de aposentadoria e recusar-lhe o registro na ausência de amparo legal, e conforme previsto no inciso IX do artigo 71 da CF/88, assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade. Denota-se, portanto, que a competência constitucional se exerce sobre a autoridade pública e não sobre o beneficiário do ato.

Dispõe o artigo 71, inciso III da Constituição Federal, que o controle externo do Tribunal de Contas sob os atos de pessoal se dá com a finalidade de registro, conforme segue:

Artigo 71 –

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.

O julgado utilizado como parâmetro para o não conhecimento das pensões decorrentes de sentença tramitou neste Tribunal pelo do protocolo nº 46245-0/08, cuja decisão foi pelo não conhecimento, conforme julgamento contido no Acórdão nº 1034/09, conforme segue um breve trecho:

Acrescente-se que o controle da legalidade **dos atos de pessoal** tem por finalidade conferir-lhes exequibilidade, condição essa ínsita na decisão judicial condenatória, originária do Tribunal de Justiça do Estado, decorrente de regular processo de conhecimento, que culminou com o reconhecimento da responsabilidade civil do Estado do Paraná.

Todavia, a pensão concedida em virtude da moléstia “mal de Hansen”, não tem como beneficiário servidor público ou pessoa que, *a priori*, detenha qualquer relação com o quadro de pessoal da administração pública, e muito embora a lei tenha empregado o termo “pensão”, assemelha-se a um benefício assistencial, e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

como este, sua análise não tem a finalidade última de registro, mas sim de controle para aferição da regularidade da despesa.

Eventual dificuldade operacional da análise deste benefício sob o ângulo da despesa e sua correspondente previsão orçamentária não justifica sua inclusão no rol dos atos de pessoal afeto à administração para fins de registro, sendo que cabe a esta Corte estabelecer e aprimorar seus parâmetros para a execução do controle externo a ela constitucionalmente atribuído, sempre em busca da melhor técnica.

Atualmente no Estado do Paraná, o montante de R\$ 12.053.212,25 (doze milhões, cinquenta e três mil, duzentos e doze reais e vinte e cinco centavos) é gasto com a pensão especial dos hansenianos, conforme se extrai do Caderno de Saúde das Contas do Governador, exercício de 2010, disponível no sítio da internet deste Tribunal de Contas, sendo que o valor é contabilizado sob a rubrica 4760 - P/A 9061 – Encargos com pensões especiais – Saúde.

Neste sentido, convém lembrar que a inclusão desta despesa como gasto com saúde foi objeto de questionamento quando da análise das contas do governo do exercício de 2009, por não ser considerada como uma ação voltada para a coletividade, portanto, não se coaduna com os parâmetros impostos no inciso III, do artigo 6º da Portaria nº 2047/02 do Ministério da Saúde, devendo ser contabilizada sob a rubrica da assistência social.

Para finalizar, cumpre ainda informar que o Acórdão 2843/2010-Pleno, determinou a inclusão no Plano Anual de Fiscalização de 2011 a verificação da legitimidade, eficácia, eficiência e economicidade da despesa ser custeada às expensas do Estado e não pelo erário federal, vez que a lei instituidora do benefício no âmbito estadual data do ano de 1986.

No ponto, cabe mencionar a Lei Orgânica da Seguridade Social – LOAS – Lei n. 8742/93:

Artigo 1º: A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Frisa-se, ainda, o artigo 5º da Lei, onde se prevê a descentralização político-administrativa como uma das diretrizes da política de assistência social, juntamente



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política social em cada esfera de governo.

Portanto, a Lei 8.246/86 foi inteiramente recepcionada pela Constituição Federal de 1988, por ter compatibilidade lógica com o novo ordenamento jurídico por ela imposto, cabendo ao Estado do Paraná prover esta pensão assistencial, na forma da lei.

Desta feita, voto conforme entendimento firmado pela Diretoria Jurídica de que as pensões especiais em tela não decorrem de vínculo com a administração pública por parte dos beneficiários, portanto, estão excluídas de procedimento específico de análise de registro, sendo que eventual dificuldade operacional da análise sob o ângulo da despesa e sua correspondente previsão orçamentária não justifica sua inclusão no rol dos atos de pessoal, previsto no artigo 71, III da Constituição Federal.

**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 HERMAS EURIDES BRANDÃO, por unanimidade, em:

Uniformizar o entendimento jurisprudencial desta Corte de acordo com o firmado pela Diretoria Jurídica de que as pensões especiais em tela não decorrem de vínculo com a administração pública por parte dos beneficiários, portanto, estão excluídas de procedimento específico de análise de registro, sendo que eventual dificuldade operacional da análise sob o ângulo da despesa e sua correspondente previsão orçamentária não justifica sua inclusão no rol dos atos de pessoal, previsto no artigo 71, III da Constituição Federal.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, NESTOR BAPTISTA, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, HERMAS EURIDES BRANDÃO e IVAN LELIS BONILHA e os Auditores JAIME TADEU LECHINSKI e THIAGO BARBOSA CORDEIRO.

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas KATIA REGINA PUCHASKI.

Sala das Sessões, 29 de setembro de 2011 – Sessão nº 35.

**HERMAS EURIDES BRANDÃO**



# **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

**Conselheiro-Relator**

**ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO**

**Vice-Presidente no exercício da Presidência**