



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROMOÇÃO MPC Nº 0291/2015

| | |
|-------------|---|
| Processo nº | 3826-02.00/11-2 |
| Relator: | CONSELHEIRO ALGIR LORENZON |
| Matéria: | PROCESSO DE CONTAS – EXERCÍCIO DE 2010 |
| Órgão: | CASA CIVIL |
| Gestores: | OTOMAR OLEQUES VIVIAN (1º/01 A 31/03), LEONARDO HOFF (1º A 04/04) E BERCÍLIO OSVALDO LUIZ DA SILVA (05/04 A 31/12) |

Eminente Conselheiro Relator,

Retorna para exame e parecer o Processo de Contas dos Senhores BERCÍLIO OSVALDO LUIZ DA SILVA, LEONARDO HOFF e OTOMAR OLEQUES VIVIAN¹.

I – Em manifestação anterior, o Órgão Ministerial, mediante a Promoção MPC nº 724/2013, requereu a ampliação da análise especificamente no tocante ao subitem 1.1 da Auditoria, que tratou sobre pagamento de subsídio mensal e vitalício a ex-Governadores, no sentido da verificação da existência, ou não, de outros acúmulos e, em caso afirmativo, sua legalidade e a pertinente submissão dos vencimentos ou proventos verificados frente ao teto constitucional previsto no inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal.

¹ Prestaram esclarecimentos através de Procuradores devidamente habilitados, acompanhados da documentação tida como probante. Registra-se, contudo, que nenhuma irregularidade foi detectada no período de gestão do Senhor Leonardo Hoff.





| | |
|------------|---------|
| FL. 390 | Rubrica |
|------------|---------|

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Acolhida a referida Promoção pelo eminente Conselheiro-Relator, a área técnica produziu a Informação nº 24/2014 – SAAS, cujas conclusões, em síntese, foram da ausência de acúmulos nos casos evidenciados.

Sobrevieram esclarecimentos complementares dos Gestores, especificamente quando ao teor da referida Informação Técnica, bem como análise dos mesmos, cuja conclusão da Supervisão, no particular, foi no sentido da ausência de irregularidades, *“uma vez que não há inobservância à determinação legal ou constitucional nos casos identificados de ex-Governadores com acúmulo remuneratório”*.

Ato contínuo, a matéria foi encaminhada à consideração do Agente Ministerial firmatário, em cumprimento do estatuído no artigo 36, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas – RITCE.

II – Com efeito, quanto à referida matéria constante do subitem 1.1 da Auditoria, é de se registrar, inicialmente, que apesar dos normativos em questão terem sido editados nos anos de 1979 e 1995, somente no exercício em exame (2010) houve críticas acerca dos mesmos².

Frisa-se que as normas que garantem o pagamento e subsídio mensal e vitalício a ex-Governadores têm sido alvo de reiteradas Ações Diretas de Inconstitucionalidade³ propostas no Supremo Tribunal Federal, como, também, no tocante à referida Lei nº 10.548/1995, através da ADI nº 4556⁴, de autoria do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, cujos argumentos são parcialmente transcritos, por oportunos:

² A título colaborativo, em consulta aos exercícios subsequentes (v.g. 2011 e 2012), não houve críticas nesse sentido.

³ Sobre o mesmo tema também serão julgadas outras ações relativas a pensão para ex-governadores dos seguintes estados: Acre (ADI 4553); Amazonas (ADI 4547); Mato Grosso (ADI 4601); Rondônia (ADI 4575); Paraíba (ADI 4562); Piauí (ADI 4555); Sergipe (ADI 4544) e Paraná (ADI 4545).

⁴ Relator o Ministro Ricardo Lewandowski. Sem julgamento até a presente data (07/08/2015).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

De logo se vê que a atual Constituição Federal não prevê e não autoriza a instituição de subsídios para quem não é ocupante de qualquer cargo público (eletivo ou efetivo), não restando dúvida, por óbvio, que ex-Governador não possui mandato eletivo e nem é servidor público.

...

*Ou seja, mesmo que se considerasse que a norma combatida tivesse criado uma espécie de aposentadoria ou outra modalidade de benefício previdenciário, a despeito da contrariedade ao disposto no art. 40, § 13 da CF/88, haveria ofensa ao art. 195, § 5º da CF/88, **porquanto não há indicativo na norma da fonte de custeio para pagamento da pensão vitalícia.***

A opção da Constituição Federal em silenciar completamente a instituição de subsídio a ex-chefe do Poder Executivo configurou-se em verdadeira NORMA CENTRAL, em verdadeiro PRINCÍPIO ESTABELECIDO DO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO que deve ser seguido de modo obrigatório e absolutamente vinculativo pela ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

*O dispositivo impugnado, assim, **violou a literalidade do art. 25 'caput' e art. 11 do ADCT, da Carta Maior**, eis que o primeiro foi categórico ao definir que 'os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição', ao passo que o segundo assenta que 'cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta'.*

Com efeito, outra claríssima inconstitucionalidade existente na norma ora combatida reside no fato desta vincular/equiparar o subsídio a ser percebido pelo ex-detentor do cargo àquele recebido por Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado.

*Como se vê, **o art. 2º da Lei Estadual nº 7.285, de 23/07/1979, transfere o 'subsídio', em caso de morte, aos beneficiários legais dos ex-Governadores**, incorrendo, portanto, nos mesmos vícios de inconstitucionalidade apontados na inicial, seja em relação à impossibilidade de vinculação de subsídios --- art. 37, XIII, CF/88 --- seja em relação à inexistência de parâmetro na Constituição Federal --- art. 25, § 1º --- a justificar a concessão de vantagem dessa natureza.*

*Assim, **por arrastamento**, e já que se trata de normas legais e de diplomas legislativos que se interconexionam e que mantêm, entre si, vínculo de dependência jurídica, revela-se indispensável a análise da presente ação direta também sob o enfoque desse dispositivo, ainda que a redação impugnada seja de **1979**.*

É que o vínculo da conexão justifica a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento, porquanto há situação de mútua dependência normativa, considerando, ainda, que as leis estaduais ora questionadas se interagem, daí porque a decisão desse Eg. Tribunal há de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

contemplar – pela unidade estrutural – a análise sistêmica da questão de fundo.

Em suas manifestações, tanto a Advocacia Geral da União quanto a Procuradoria Geral da República manifestam-se pela procedência da ação, sugerindo a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 10.548/1995, e a revogação dos artigos 1º e 2º, ambos da Lei nº 7.285/1979.

Em que pese a mencionada ADI nº 4556 não tenha sido, ainda, julgada, é de se notar que os posicionamentos externados pela Suprema Corte são no sentido da inconstitucionalidade das normas impugnadas que instituem subsídio a ex-Governadores, como se observa, por exemplo, do teor da seguinte ementa⁵:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 35, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2006, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. ACRÉSCIMO DO ART. 29-A, CAPUT e §§ 1º, 2º E 3º, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS E TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO SUL-MATO-GROSSENSE. INSTITUIÇÃO DE SUBSÍDIO MENSAL E VITALÍCIO AOS EX-GOVERNADORES DAQUELE ESTADO, DE NATUREZA IDÊNTICA AO PERCEBIDO PELO ATUAL CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. GARANTIA DE PENSÃO AO CÔNJUGE SUPÉRSTITE, NA METADE DO VALOR PERCEBIDO EM VIDA PELO TITULAR. 1. Segundo a nova redação acrescentada ao Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição de Mato Grosso do Sul, introduzida pela Emenda Constitucional n. 35/2006, os ex-Governadores sul-mato-grossenses que exerceram mandato integral, em 'caráter permanente', receberiam subsídio mensal e vitalício, igual ao percebido pelo Governador do Estado. Previsão de que esse benefício seria transferido ao cônjuge supérstite, reduzido à metade do valor devido ao titular. 2. No vigente ordenamento republicano e democrático brasileiro, os cargos políticos de chefia do Poder Executivo não são exercidos nem ocupados 'em caráter permanente', por serem os mandatos temporários e seus ocupantes, transitórios. 3. Conquanto a norma faça menção ao termo 'benefício', não se tem configurado esse instituto de direito administrativo e previdenciário, que requer atual e presente desempenho de cargo público. 4. afronta o equilíbrio federativo e os princípios da igualdade, da impessoalidade, da moralidade pública e da responsabilidade dos gastos públicos (arts. 1º, 5º, caput, 25, § 1º, 37, caput e inc. XIII, 169, § 1º, inc. I e II, e 195, § 5º, da Constituição da República). 5. Precedentes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 29-A e seus parágrafos

⁵ Os Ministros do STF, em Sessão Plenária de 12/09/2007, por maioria, julgaram procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3853, sendo Relatora a Ministra Cármen Lúcia, vencido o Senhor Ministro Eros Grau.



| | |
|------------|---------|
| FL. 393 | Rubrica |
|------------|---------|

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.

De igual modo, cita-se recente decisão extraída da ADI nº 4552⁶, nesses termos:

MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 305 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. PENSÃO VITALÍCIA PARA EX-GOVERNADORES. 1. No vigente ordenamento republicano e democrático brasileiro, os cargos políticos de chefia do Poder Executivo não são exercidos nem ocupados 'em caráter permanente', por serem os mandatos temporários e seus ocupantes, transitórios. 2. Ex-governador não é mais agente público, pelo que não se poderia cogitar de vinculação de categoria remuneratória afeta à desembargador do Estado, do Tribunal de Justiça do Estado. A remissão ao vencimento do governador em exercício ou, na espécie, de desembargador, para fixação do padrão de subsídio, patenteia estender-se o subsídio a quem não mais trabalha no Estado e, por isso, não teria razão para ser remunerado, menos ainda em idêntica situação a quem está no cargo. 3. A carência de parâmetro constitucional nacional e a inauguração de padrão normativo estadual em desacordo com os princípios da Constituição da República, especialmente aqueles referentes às regras orçamentárias e aos princípios constitucionais da Administração Pública, evidenciam a relevância jurídica da questão posta e os gravames jurídicos e sociais que a preservação dos efeitos da norma poderia acarretar. 4. Precedentes. 5. Medida cautelar deferida para suspender a eficácia do art. 305, caput e § 1º, da Constituição do Estado do Pará, até julgamento de mérito da presente ação. (ADI 4552 MC, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2015, PUBLIC 09-06-2015)

Diante desse contexto, destaca-se que, muito embora a citada ADI questione os mesmos normativos ora em exame, não se faz necessário aguardar o deslinde da matéria naquele Poder, eis que as decisões desta Corte de Contas não estão atreladas às posições firmadas pelo Colendo Judiciário. Tratam-se de Poder e Órgão que encerram competências próprias, definidas em sede constitucional.

Ainda que assim não fosse, eventual decisão do STF em sentido oposto propiciará aos atuais beneficiários – se suspensos os pagamentos por esta Corte – a percepção das parcelas vencidas. Ao contrário, o retardo

⁶ Os Ministros do STF, em Sessão Plenária de 09/04/2015, por maioria, deferiram a medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 305, *caput*, e § 1º, da Constituição do Estado do Pará, vencido em parte o Ministro Dias Toffoli.



| | |
|------------|---------|
| FL. 394 | Rubrica |
|------------|---------|

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

da determinação requerida inviabilizará, em face da boa-fé na percepção dos valores, a recomposição do Erário.

Em face disso, e na esteira das conclusões do Órgão Técnico, este *Parquet* opina pela **negativa de executoriedade da Lei Estadual nº 7.285/1979**, tendo em vista que não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, e da **Lei Estadual nº 10.548/1995**, eis que em flagrante afronta aos comandos constitucionais, com a conseqüente desconstituição dos atos editados na vigência da atual Lei Maior.

Deixa-se, todavia, de sugerir a glosa dos valores pagos aos beneficiados, aplicando-se interpretação análoga ao entendimento jurisprudencial já consolidado nos tribunais superiores, de que não é cabível a devolução de valores percebidos de boa-fé por servidor público.

Entretanto, convém alertar a atual Administração que, após o Tribunal se pronunciar pela negativa de executoriedade da legislação, com o trânsito em julgado da decisão, a manutenção dos benefícios, além de repercutir negativamente em suas Contas, sujeitará o Responsável à imposição de pena pecuniária e a responder financeiramente pelos gastos incorridos com os mesmos.

Ressalta-se, contudo, que os atos concedidos a ex-Governadores sob a égide da Constituição Federal de 1967⁷ – e, portanto, da Lei nº 7.285/1979 –, foram efetuados de acordo com as normas de regência da época, em especial o artigo 184 daquela Carta⁸, entendendo-se que os mesmos devem ser mantidos.

⁷ Com a alteração trazida pela Emenda Constitucional nº 11/1978.

⁸ 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.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Ainda, dada a relevância do tema, cumpre noticiar a recente Representação MPC nº 012/2015⁹, encaminhada a este Tribunal de Contas pelo *Parquet*, na qual se requereu a análise das remunerações, proventos e pensões pagos pelo Estado do Rio Grande do Sul, incluindo a matéria em exame – pensões de ex-Governadores –, no intuito de verificar eventuais acúmulos de remunerações em somatório acima do teto previsto no artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal. Portanto, a deliberação sobre eventual instauração de Tomada de Contas Especial, bem como quanto à sua amplitude, deverá ocorrer no âmbito daquele processo.

Ademais, tendo em vista que o presente exame restringiu-se apenas a determinados ex-Governadores, e em razão do contido na referida Representação Ministerial, cujo teor abarca a presente matéria, o relevante relatório da auditoria, no particular, deve servir de subsídio àquele procedimento, cabendo conhecê-lo mediante o envio de cópias.

III – Outrossim, entende este Agente Ministerial que, tratando-se de medida que resultará na desconstituição de atos administrativos que beneficiam determinados Interessados, mostra-se pertinente a intimação dos mesmos para comparecerem ao presente feito antes de ser proferida qualquer decisão, em respeito ao teor da Súmula Vinculante nº 03 do STF, que dispõe:

“Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão”.

IV – Isto posto, este Ministério Público de Contas **requer a intimação** dos atuais beneficiários, para que, querendo, manifestem-se quanto às questões suscitadas na presente Promoção.

⁹ Processo nº 8133-02.00/15-8, sendo o Órgão destinatário a Secretaria Estadual da Fazenda.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Após, com a complementação da instrução que eventualmente se fizer necessária, requer o retorno do expediente ao MPC para a manifestação regimentalmente capitulada.

É a Promoção.

MPC, em 07 de agosto de 2015.

GERALDO COSTA DA CAMINO,

Procurador-Geral.