



REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

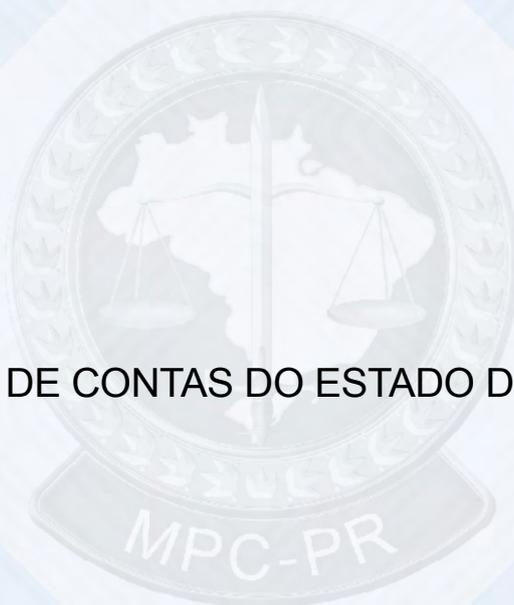
NOVEMBRO 2015 - MAIO 2016

◆ NÚMERO 03 - ANO II ◆

ISSN 2359-0955



**REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO
ESTADO DO PARANÁ**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná/ Ministério Público de Contas do Estado do Paraná. - n. 3, (2015) - _ Curitiba: Ministério Público de Contas do Paraná, 2015.

Semestral

Resumo em português e inglês

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

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

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 Ministério Público de Contas do Estado do Paraná.

Conselho Editorial:

MICHAEL RICHARD REINER	Presidente
FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI	Vice-Presidente
ANGELA CASSIA COSTALDELLO	Membro
ÉLIDA GRAZIAN PINTO	Membro
FABRÍCIO MACEDO MOTTA	Membro
HELENO TAVEIRA TORRES	Membro
INGO WOLFGANG SARLET	Membro
JUAREZ FREITAS	Membro
MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA	Membro
MARCOS ANTÔNIO RIOS DA NÓBREGA	Membro
MARIA PAULA DALLARI BUCCI	Membro
RODRIGO LUÍS KANAYAMA	Membro
VANICE LIRIO DO VALLE	Membro

Organização: RENATA BRINDAROLI ZELINSKI E RACHEL SANTOS TEIXEIRA

Projeto gráfico: NÚCLEO DE IMAGEM

Diagramação: NÚCLEO DE IMAGEM

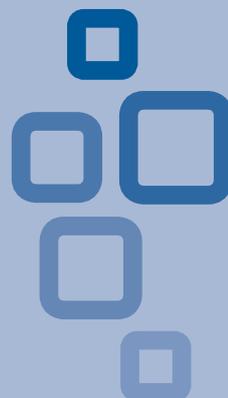
Capa: NÚCLEO DE IMAGEM

Ministério Público de Contas do Estado do Paraná – Secretaria do Conselho Editorial

Praça Nossa Senhora da Salete, s/n – Centro Cívico – Curitiba – PR Contato – revista@mpc.pr.gov.br Tel (41) 3350-1640

SUMÁRIO

EDITORIAL	7
DOCTRINA	12
O MINISTÉRIO PÚBLICO EM DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO - Hugo Nigro Mazzilli	14
MENOS POBREZA, PERSISTENTE DESIGUALDADE: UMA APROXIMAÇÃO DA TRAJETÓRIA BRASILEIRA À LUZ DA EVOLUÇÃO DO ENTENDIMENTO DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS - Juliana Sternadt Reiner	26
FEDERALISMO COMO UM LABORATÓRIO DE EXPERIÊNCIAS LEGISLATIVAS: A QUESTÃO DOS MINISTÉRIOS PÚBLICO DE CONTAS ESTADUAIS AUTONOMOS - Patrick Bezerra Mesquita	62
ESPECIAL - O MINISTÉRIO PÚBLICO E O COMBATE À CORRUPÇÃO	78
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS #CORRUPÇÃONÃO	80
O PARAÍSO DOS CORRUPTOS - Deltan Dallagnol	87
CORRUPÇÃO E EDUCAÇÃO - Eduardo Cambi	90
A INDEPENDÊNCIA DA AUDITORIA DE CONTROLE EXTERNO: UM AJUSTE NECESSÁRIO NO COMBATE À CORRUPÇÃO - Artigo elaborado pelo Grupo Técnico da FENASTC	96
REFORMA DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO DO PARANÁ	108
DECISÃO DO STF QUANTO À PERTINÊNCIA DA INTERVENÇÃO DO MPC-PR	110
PETIÇÃO DE INGRESSO NA QUALIDADE DE AMICUS CURIAE	111
MEDIDA CAUTELAR MANEJADA PERANTE O CONTROLE EXTERNO	124
ORIENTAÇÕES PARA ENVIO DE ARTIGOS	170





EDITORIAL

Este número da Revista do Ministério Público de Contas do Paraná confirma a gratificante continuidade do projeto, levado a cabo pelo Procurador-geral, Michael Richard Reiner, de materializar, com seriedade, reflexão e crítica, os temas relevantes do exercício da função ministerial, dos Tribunais de Contas e demais assuntos que lhes são reflexos.

Trata-se de um veículo que, não obstante, a criação seja recentíssima – o primeiro número foi há menos um ano -, encontra, dentre os seus colaboradores e articulistas, pessoas com projeção nacional. Essa constatação nada mais é do que a comprovação irretorquível do prestígio da Instituição que tem operado, de modo incessante, nas tarefas de fiscalização, mantendo vínculos de coordenação e colaboração com outras entidades e órgãos com os mesmos objetivos e anseios.

Aprimorar a discussão temática e científica, divulgar de modo adequado as ações empreendidas pelo Ministério Público (Federal e Estadual e de Contas) nas suas múltiplas incumbências e trazer a ambiência acadêmica para esse espaço que, há algum tempo, tem travado intensos vínculos é o traço caracterizador deste periódico.

A afiançar tal afirmativa, o artigo que abre esta edição, sob o título “*O Ministério Público em defesa do patrimônio público*”, elaborado por Hugo Nigro Mazzilli, ex-membro do *Parquet* paulista e cuja produção literária jurídica relacionada ao Ministério Público é das mais profícuas, contempla a legitimidade *ad causam* da instituição ministerial na salvaguarda fundamental do patrimônio público e social, na promoção e na tutela do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. O conteúdo é uma verdadeira lição de direito processual e constitucional e uma intransigente consolidação das prerrogativas do Ministério Público e da ordem jurídica para a efetivação do Estado Democrático de Direito.

O texto intitulado “*Menos pobreza, persistente desigualdade: uma aproximação da trajetória brasileira à luz da evolução do entendimento dos organismos internacionais*”, e produzido com brilhantismo e erudição pela Procuradora do Ministério Público de Contas do Paraná, Juliana Sternadt Reiner, explora um contexto que tem sido objeto de preocupação mundial: o alastramento da pobreza no Brasil e no mundo.

Traça um denso trajeto histórico mundial para abordar a situação do Brasil e o papel do Estado: parte do Consenso de Washington, passa pelas concepções de Krugman, Piketty e Manuel Castells, analisa as avaliações estatísticas e documentos advindos de organismos internacionais como a ONU, FMI, Banco Mundial, PNUD, CEPAL e Poverty International Centre.

O quadro examinado global e traspassado para a realidade brasileira mostra, à evidência, o influxo das políticas monetárias e financeiras governamentais que podem redundar em diminuição, letargia ou expansão das desigualdades sociais, a depender da adoção de políticas públicas de redução da pobreza e políticas públicas de diminuição da desigualdade de renda.

O escrito nominado “*Federalismo como um laboratório de experiências legislativas: a questão dos Ministérios Públicos de Contas estaduais autônomos*”, do Subprocurador do Ministério Público de Contas do Pará, Patrick Bezerra Mesquita, aprecia, com inigualável originalidade e impecável senso de antevisão, uma das vertentes do sistema de governo: a competência legislativa dos entes federados como instrumento basilar para o Direito a construir, demonstrando, com base em decisões do Supremo Tribunal federal, a relevância da legislação local, sobretudo a estadual.

Tomando-a como baldrame traz a lume uma questão que há muito constitui aspiração dos *Parquet* de Contas: a autonomia e a independência do Ministério Público de Contas a ser adotado, sem qualquer óbice constitucional, pelos Estados.

Tal raciocínio afasta inquestionavelmente a invocação do princípio da simetria do Tribunal de Contas da União em relação aos Tribunais de Contas dos demais entes da Federação, outorgando a estes a possibilidade de emitir normas respeitando a autonomia administrativa e financeira do Ministério Público de Contas.

É, sem dúvidas, a ideação que proporcionará avanços institucionais valiosos.

Na sessão II, dedicada ao **“MP e o combate à corrupção”**, o Procurador da República, Deltan Dallagnol, um dos expoentes da “Operação Lava-Jato”, atuação que tem conduzido à prisão políticos e grandes empresário até então sob uma redoma inacessível, apresenta o ensaio *“O paraíso dos corruptos”*.

Atesta a realidade processual de ações criminais, propostas junto ao Poder Judiciário, para a busca de recomposição do erário desfalcado por desvio de recursos e corrupção, em que a demora no julgamento resulta na prescrição das pretensões deduzidas e, por conseguinte, na impunidade dos corruptos.

A descrição de um cenário lamentável, porém calcada na veracidade de fatos e dados de casos emblemáticos acontecidos há décadas no Brasil e, cujos agentes se encontram em plena liberdade devido ao decurso do tempo aliado ao azafamado Poder Judiciário, está a impor a alteração de legislação para atribuir maiores riscos para os corruptos, inibindo as práticas delituosas.

O arrefecimento da corrupção, em alguma extensão, mitigaria as necessidades da população que padece com o desatendimento de direitos fundamentais como a educação, saúde, saneamento e segurança pública.

Com a formação profissional e acadêmica que lhe abona a proficiência doutrinária, Promotor de Justiça no Estado do Paraná, doutor pela UFPR e Pós-doutor pela Università degli Studi di Pavia, Eduardo Cambi oferece estudo sobre a estreita conexão entre corrupção e educação, que se mostra inversamente proporcional: onde há menos educação - esta a base da cidadania e seus consectários -, há mais corrupção.

A resenha *“Corrupção e educação”* aponta para a inescusável inversão de valores levada a efeito pelos governantes: mais recursos investidos em campanhas eleitorais do que em políticas públicas de educação.

E nesse compasso, toca no polêmico e sensível aspecto do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas privadas e assume ponto de vista contrário ao inferir que, além de não serem titulares de direitos políticos, influem inadequadamente na soberania popular mediante o uso poder econômico.

Isso implica, ao menos, em duas consequências: no comprometimento dos eleitos com as empresas privadas que ambicionam, ao cabo, o favorecimento e vantagens indevidas e ilícitas nos negócios governamentais, e no fomento à corrupção. A contrapartida disso é um País em que os direitos fundamentais inerentes à educação, em todas as faixas etárias, são violados permanentemente.

Esse número conta, ainda, com artigo de autoria do Grupo Técnico da Federação Nacional das Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas – FENASTC, nomeado “*A independência da auditoria de controle externo: um ajuste necessário*” que versa sobre a inarredável valia dos Tribunais de Contas como órgão de controle externo, em particular, nos recentes casos de corrupção registrados no Brasil.

Sustenta a indiscutível significância da inserção estrutural das Auditorias Governamentais nas Cortes de Contas, com autonomia e independência dos Ministros e Conselheiros, e dos membros do Ministério Público de Contas, pois já atua sem hierarquia no pleno exame dos processos de prestação de contas.

O caminho pretendido encontra apoio nas posições preconizadas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI e, dentre os vários objetivos da FENASTC está o aperfeiçoamento profissional, atribuições, direitos e vedações funcionais precisas, assim como política remuneratória para a carreira.

A terceira parte desta edição destina-se a uma das mais exitosas, ousadas e inéditas ações do Ministério Público de Contas do Paraná na sua esfera de competência constitucional: o ingresso como *amicus curiae* na Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em face do art. 2º, inciso II, da Lei do Estado do Paraná nº 18.469, de 30 de abril de 2015, que alterou desabridamente o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná ao redefinir os critérios de segregação de massa entre os Fundos de Previdência e Financeiro.

A despeito da imediata tomada de providências pelo *Parquet* de Contas com a propositura de Medida Cautelar no âmbito do Tribunal de Contas do Paraná, que visava suspender a aplicabilidade da citada lei estadual pela flagrante inconstitucionalidade e ilegalidade, o feito foi extinto sem julgamento do mérito, por ato do Presidente da Corte, sob o equivocado fundamento de que estaria a

promover *suposta* fiscalização abstrata de constitucionalidade do ato normativo impugnado.

Em decisão monocrática extraordinária para o Ministério Público de Contas, em 1º de julho de 2015, o Relator, Ministro Celso de Mello, admitiu a instituição paranaense, na condição de “*amicus curiae*”, ao afirmar que a presença dos pressupostos legais “*justificam a intervenção de tal instituição neste processo de controle normativo abstrato*”, denotando a importância da participação ministerial em ações de inconstitucionalidade. (grifo do original)

Uma conquista isenta de precedentes, obtida pela intrepidez de almejar percorrer outros e inauditos destinos, e integrar espaços existentes, porém ainda não apropriados.

Para finalizar a honraria de escrever este editorial, a mim bondosamente concedida pelo Procurador-geral Michael Richard Reiner, desejo aos membros da minha instituição, em especial aos meus amigos e colegas do Ministério Público de Contas do Paraná (afinal, o sentimento de “posse” é inerente ao ser humano e, embora absolutamente abstrato, perdura pelos tempos no coração e na alma do “possuidor”), que, a exemplo desta e outras tantas iniciativas, jamais se afastem dos ideais que hoje, mais que ontem e, amanhã, mais que hoje, se farão exigentes de uma instituição que tem a dignidade constitucional e pessoal de seus membros, para metamorfosear muitos rumos e culturas de governos e da administração pública.

“Aí está o ‘agora’. Vamos ao ‘aqui’ ”.

(Marc Augé. Não-lugares)

Angela Cassia Costaldello¹

1 Professora de Direito Administrativo e Urbanístico do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-graduação em Direito da UFPR. Especialização pela Facoltà di Giurisprudenza della Università Statale di Milano (1995/96), Mestrado (1990) e Doutorado (1998) pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Coordenadora do Núcleo de Estudos de Direito Administrativo, Urbanístico, Ambiental e Desenvolvimento - PRO POLIS, vinculado do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da UFPR. Procuradora do Ministério Público de Contas (aposentada), havendo ocupado o cargo de Procuradora-Geral no biênio 2006/2008.



DOCTRINA



O MINISTÉRIO PÚBLICO EM DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

MAZZILLI, Hugo Nigro¹

RESUMO

Dentre as funções atribuídas pela Constituição Federal ao Ministério Público destaca-se o dever de defender o patrimônio público e social. Na hipótese de a legitimação ordinária não ser exercida diretamente pelo Estado, a Constituição prevê dois mecanismos suplementares, quais sejam, a ação popular e a ação civil pública. Nestas ações, o cidadão e o Ministério Público defendem o patrimônio público e social por meio da substituição processual da entidade pública lesada, já que eles não são seus representantes processuais. A legitimidade do Ministério Público para a defesa do patrimônio público é, portanto, indiscutível em vista da posição fundamental que a instituição ocupa no ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-chave: Ministério Público. Patrimônio público e social. Substituto processual.

ABSTRACT

One of the roles of Public Ministry related in the Brazilian Federal Constitution is the duty to stand up in favor of public and social property. For the situations where Government doesn't take steps to ensure people's rights involving public property by itself, the Brazilian Federal Constitution added two extra alternative mechanisms: The Popular Act and The Public Civil Act. With those kind of requests, our citizens and The Public Prosecutor Office can defend the public and social interests, by replacing our government entities that were harmed, as if they were defending their own values. The legitimacy of The Public Prosecutor Office to fight for the public property is indubitable if we consider the fundamental position of the institution in the Brazilian legal order.

Keywords: Public Ministry. Public and social property. Procedural substitution.

1 Professor Emérito da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo.

Entre outras funções, a Constituição de 1988 atribuiu ao Ministério Público a defesa do patrimônio público e social, podendo para tanto instaurar inquérito civil ou ajuizar ação civil pública (art. 129, III). A legislação infraconstitucional reafirmou essa destinação institucional, como se vê do art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), dos arts. 5º, III, *b*, e 6º, VII, *b*, da Lei Orgânica do Ministério Público da União (LC n. 75/1993), do art. 25, IV, *b*, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei n. 8.625/1993), e ainda do art. 1º, VI, da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85, com a redação que lhe deu a Lei n. 13.004/2014).

Apesar de tão clara a legislação a respeito, durante muitos anos a jurisprudência controverteu sobre a matéria, tendo sido necessário, primeiramente, que o Superior Tribunal de Justiça sumulasse em 2006 seu entendimento favorável à possibilidade de o Ministério Público defender o patrimônio público (Súm. n. 329); depois, em 2011, foi a vez de o Supremo Tribunal Federal, por ampla maioria, reafirmar a legitimidade do Ministério Público para pedir em juízo a restituição de dinheiros públicos desviados pelos administradores (RE n. 225.777-MG).

Se a Constituição e as leis são tão claras a respeito, por que controvérsia?

Isso se explica, em grande parte, porque, até antes da Constituição de 1988, na União e em diversos Estados da Federação brasileira, as leis atribuíam ao Ministério Público, a um só tempo, as tarefas de exercer o papel de advogado da Fazenda e o de defensor da sociedade — o que, aliás, estava conforme com a formação histórica do Ministério Público. A Constituição de 1988, porém, separou essas funções: manteve com a instituição o zelo dos interesses sociais — como o combate ao crime e a defesa do meio ambiente —, mas retirou-lhe a representação judicial dos entes públicos, que passou a ser atribuída aos advogados da Fazenda, que são seus procuradores. Daí a disputa: isso teria significado que, a partir de 1988, o Ministério Público ficou impedido de defender o patrimônio público em juízo?

Os tribunais inicialmente assumiram posições contraditórias. Entenderam algumas cortes que, estando agora constitucionalmente proibido de representar a Fazenda, o Ministério Público não mais poderia defendê-la, nem mesmo poderia cobrar débitos em favor do erário, pois para isso a Fazenda tem seus advogados — a União conta com a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; os Estados, Municípios, autarquias e empresas pú-

blicas também têm os seus procuradores. Outra corrente jurisprudencial, porém, passou a entender que o Ministério Público podia e, em certos casos, até mesmo devia defender o patrimônio público, agora não mais como representante da Fazenda, mas sim como legitimado extraordinário, ou seja, por meio da substituição processual.

Essa discussão foi mais intensa nos primeiros lustros de vigência da Constituição de 88.

A posição que prevaleceu tanto na legislação infraconstitucional como na jurisprudência dos tribunais maiores, e que tecnicamente é a correta, foi a de que o Ministério Público pode e mesmo deve defender o patrimônio público inclusive em juízo. E isso porque em regra a representação da Fazenda cabe a seus advogados ou procuradores (legitimação ordinária), mas, a par disso, a Constituição também conferiu ao cidadão e ao Ministério Público a defesa do patrimônio público (legitimação extraordinária), porque considerou extremamente conveniente aos interesses sociais que a legitimação para agir não ficasse apenas nas mãos do ente público lesado.

Para melhor compreender a *ratio legis*, tomemos um exemplo. Suponhamos que um prefeito cause dano ao patrimônio municipal, desviando recursos públicos para si próprio. O Ministério Público ajuíza contra o agente ímprobo uma ação civil pública, objetivando a reparação dos danos. Agiria mal o promotor de Justiça ou o procurador da República ao assim proceder? Será que o Ministério Público tem legitimidade para propor essa ação? Essa ação de reparação não deveria, antes, ter sido movida pelos próprios procuradores do Município, ou, na sua falta, apenas por meio de ação popular?

Ora, no exemplo dado, o dano ao patrimônio público teria ocorrido porque o prefeito desviou recursos públicos em proveito próprio. Em tese, quais os caminhos que o Direito oferece para que a Municipalidade seja ressarcida?

O primeiro caminho — o mais normal — é o que se chama de *legitimação ordinária*. Em outras palavras: quem é o lesado? É a Municipalidade. Ora, a Municipalidade tem os seus advogados, e estes, agindo como procuradores na representação legal do Município, ajuízam a ação reparatoria contra o causador do dano, para obter a indenização cabível. Mas se o causador do dano é o próprio prefeito, a máquina que ele preside não vai agir contra ele, pois é ele

quem escolhe a chefia hierárquica dos advogados do Município. No máximo, depois que ele tenha deixado o cargo, o que costuma ocorrer é que novo prefeito poderá determinar ao novo procurador-geral do município que ajuíze a ação reparatória contra o ex-prefeito, desde que, obviamente, este último seja de outro partido político... Assim, por meio da legitimação ordinária, *o próprio ente lesado (a Municipalidade devidamente representada) comparece em juízo em defesa de direito próprio.*

É bem sabido que nem sempre a legitimação ordinária funciona, especialmente quando se trata da reparação a lesões de interesses públicos. Se o administrador que causou o dano ao erário ainda está em exercício, não vai deixar impunemente que o chefe dos advogados do município aja, pois foi ele, prefeito, quem nomeou o procurador-geral, pessoa de sua confiança, e pode demiti-lo discricionariamente a qualquer momento. O prefeito não vai pedir-lhe nem muito menos permitir-lhe que proponha a ação reparatória... Por sua vez, o advogado do Município, na condição de mandatário, não tem independência funcional para agir no caso, e, se ousasse, por conta própria, tomar iniciativas contra quem o nomeou e pode afastá-lo, seria coarctado imediatamente. Assim, o prefeito não deixa a máquina administrativa agir contra si nem contra seus aliados.

Para casos assim em que a legitimação ordinária pode falhar, a Constituição estabeleceu dois mecanismos suplementares: um é *a ação popular*, o outro é *a ação civil pública*.

A ação popular serve para que o cidadão possa tomar as providências que a Fazenda não tomou em defesa do patrimônio público, ou seja, no exemplo dado, ele poderia ajuizar as medidas judiciais que o prefeito não tomou ou não deixou serem deixadas. Nesse caso, invocando apenas sua qualidade decorrente da cidadania, o autor da ação popular contrata um advogado particular, vai ao Poder Judiciário e pede a anulação do ato lesivo e o ressarcimento do dano ao erário pelo agente público faltoso. Esse caminho é a *legitimação extraordinária*, porque *o autor da ação popular age em nome próprio, mas defende direito alheio* (da Municipalidade).

Todavia, também o mecanismo da ação popular frequentemente falha. Com efeito, para que a ação popular seja proposta, o cidadão tem de contratar um advogado, o que lhe acarretará despesas consideráveis, a par do custeio

do próprio processo; vai ainda expor-se pessoalmente ao fazer uma acusação contra uma alta autoridade, contra um governante poderoso, e atrairá sobre si a ira do administrador, com todas as consequências de uma ação onerosa como essa. Muitas vezes o cidadão não age. Nem podemos recriminá-lo, pois, embora se pudesse dizer que, no sentido moral, agir é para ele um dever, a verdade é que, no campo prático e efetivo, é um direito — ele não é obrigado a fazê-lo, e muitas vezes ele sequer está suficientemente informado a respeito dos dados técnicos necessários, nem tem meios de municiar-se dos elementos preparatórios e adequados para agir. E mais. Essas ações populares, conquanto sejam importantes instrumentos de cidadania e democracia, na verdade muitas vezes sofrem uma deformação, pois só são movidas às vésperas de eleições, com propósitos político-partidários, sendo manobradas predominantemente por inimigos nem tanto interessados na defesa do patrimônio público, mas sim em causar embaraços aos opositores — até porque, quando eles próprios estão no poder, fazem exatamente as mesmas coisas que seus adversários hoje estão fazendo... Ajuízam ações populares apenas porque são de partidos políticos opostos. Assim, é comum que este caminho também falhe, seja porque as ações populares não são suficientemente movidas, seja porque, mesmo quando o são, vêm a ser propostas apenas por motivos político-partidários circunstanciais, e não em defesa real do patrimônio público, sendo muitas vezes abandonadas pelos seus autores depois que passa o momento de interesse mais imediato.

Então a Constituição estabelece um último caminho. Se falhar a legitimação ordinária, ou seja, se o próprio ente público lesado deixar de defender o seu patrimônio por meio da legitimação ordinária, e se falhar a legitimação extraordinária a cargo do cidadão, ou seja, se este deixar de defender o patrimônio público por meio da ação popular, então haverá o derradeiro caminho: o art. 129, III, da Constituição, confere ao Ministério Público o poder-dever de investigar os fatos por meio do inquérito civil, e de propor a ação civil pública em defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente, e de outros interesses difusos e coletivos.

Ora, se é assim, então por que a controvérsia nos tribunais sobre se o Ministério Público poderia ou não defender o patrimônio público, já que a própria Constituição tem regra expressa a esse respeito?

De fato, a mesma Constituição, ao passo que no inc. III do art. 129 cometeu ao Ministério Público a defesa do patrimônio público, logo adiante, no inc.

IX do mesmo artigo, permitiu que o Ministério Público exercesse outras funções desde que compatíveis com sua finalidade, *vedada, entretanto, a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas*. Não há negar, a Constituição proibiu, com todas as letras, que o Ministério Público seja o representante da Fazenda Pública em juízo.

Teria assim a Constituição sido contraditória, ao permitir que o Ministério Público defenda o patrimônio público por meio de ação civil pública, mas ao mesmo tempo ao negar-lhe que represente em juízo a Fazenda Pública? Se não há nisso flagrante contradição, então o que quis ela dizer?

No inc. III do art. 129, a Lei Maior iniludivelmente conferiu ao Ministério Público legitimação extraordinária ativa para agir em juízo em defesa do patrimônio público e social e de outros interesses difusos e coletivos, por meio da ação civil pública, e sem qualquer exclusividade (art. 129, § 1º).

Já no inc. IX do art. 129, a Lei Maior quis significar três coisas. Em primeiro lugar, proibiu que a lei infraconstitucional cometesse ao Ministério Público funções que não se inserissem em suas finalidades institucionais — e suas finalidades são a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis. Em segundo lugar, proibiu que a lei infraconstitucional cometesse ao Ministério Público a consultoria jurídica de entidades públicas, agora tarefa reservada à advocacia de Estado. E em terceiro e último lugar, vedou que a lei infraconstitucional cometesse a representação judicial do Estado ao *parquet*, pois esta tarefa agora também ficou reservada à advocacia pública.

Primeiro, é preciso analisar: por que estas proibições? Porque, antes da Constituição de 1988, o Ministério Público não tinha finalidades institucionais definidas na Lei Maior; assim, nada impedia até então que lei ordinária cometesse indistintamente *qualquer função* ao Ministério Público, como até mesmo a intervenção em ações onde não houvesse indisponibilidade de interesses ou nem mesmo houvesse conotação social do interesse controvertido. E mais: até antes de 1988, nada impedia, ou, até pelo contrário, tudo recomendava que a consultoria jurídica e a representação judicial de pessoas jurídicas de Direito Público ficassem nas mãos do *parquet*, onde sempre tinham estado até então. Mas em 1988 houve uma grande mudança no perfil institucional do Ministério Público. Embasado na lição já clássica de Renato Alessi, que bem distingue a defesa do

interesse público primário (o bem geral), e a defesa do interesse público secundário (o modo pelo qual o administrador interpreta o que seja o bem de todos, o que nem sempre coincide efetivamente com o bem geral), o Ministério Público nacional conseguiu obter que a Constituição vigente separasse os órgãos encarregados de cuidar da defesa desses interesses. Assim, órgãos diferentes foram investidos, um, das funções de advocacia de Estado (interesse público secundário), e outro, da defesa da sociedade (interesse público primário).

Em consequência, a partir de 1988, o Ministério Público brasileiro não mais podia ser o advogado da União, do Estado, dos Municípios, do Distrito Federal, das autarquias ou empresas públicas, assim como não mais podia ser o advogado do presidente, do governador ou do prefeito, nem consultor jurídico das entidades públicas.

A Constituição proibiu, pois, que o Ministério Público fosse o *representante judicial* de entidades públicas, ou seja, estamos falando de representação processual. Assim, ele não mais pode ajuizar ações como representante da Fazenda (como as execuções fiscais, que antigamente ele propunha como advogado da Fazenda), nem mais pode defendê-la como seu procurador, nas ações que lhe sejam movidas por terceiros.

Entretanto, quando hoje o Ministério Público ajuíza uma ação civil pública para anular um ato prejudicial ao interesse público, ou para buscar o ressarcimento de danos causados pelo administrador, nesses casos o Ministério Público não mais o faz como *representante judicial da Fazenda* — que não mais é —, e sim o faz como *substituto processual* da Fazenda que pode ter-se omitido na defesa de seu patrimônio ou de seus interesses. São bem distintos o instituto da *representação* e o da *substituição processual*. Na representação, temos alguém que recebe um mandato (legal ou contratual, neste último caso por meio do instrumento de procuração) para defender, em nome alheio, direito de quem está sendo representado; na segunda, ou seja, na substituição, temos alguém que a lei legitima para, em nome próprio, defender direito alheio. Na representação judicial, o representante é um advogado que, como procurador, defende o direito de quem está sendo por ele representado. O substituto não. O substituto não recebe procuração ou mandato, e sim é excepcionalmente autorizado pela lei para, *em nome próprio* (em nome dele substituto, e não em nome do substituído, o que distingue esta hipótese do mandato legal), defender direito alheio (direito do substituído, e não dele, substituto). Enquanto a representação supõe

um acerto de vontades contratual ou presumido entre representado e representante, já na substituição processual pouco importa se o substituído concorda ou não com o substituto, pois este tem legitimação própria e autônoma para agir em nome próprio, ainda que em defesa de direito alheio.

Assim, o advogado-geral do município só age se a pessoa jurídica que ele representa o autorizar regularmente a agir. Ao contrário, o Ministério Público age autonomamente por meio da ação civil pública em defesa do patrimônio público, da mesma forma como o cidadão também pode fazê-lo por meio da ação popular: são ambos substitutos processuais. Tanto o Ministério Público como o cidadão, nesses casos, agem com toda a liberdade, ou seja, eles o fazem quando entendam que é o caso, pois não dependem de autorização da pessoa jurídica de Direito Público lesada. Sob esse aspecto, há, pois, uma semelhança muito grande entre a ação popular e a ação civil pública, tanto que pode uma gerar litispendência ou mesmo coisa julgada em relação à outra.

Em síntese, na ação que a Municipalidade move contra o causador do dano ao erário, temos legitimação ordinária, ou seja, há uma relação de representação processual; diversamente, tanto na ação popular como na ação civil pública, o cidadão e o Ministério Público defendem o patrimônio público por meio da substituição processual da entidade pública lesada, já que eles não são seus representantes processuais.

É, pois, um equívoco acreditar que somente a ação popular sirva de remédio contra a omissão da entidade pública em defesa do erário. Assim como o cidadão, que também não é advogado nem representante da Fazenda, recebe autorização constitucional para propor ação popular em defesa do erário, também o Ministério Público, que não é advogado nem representante da Fazenda, igualmente autorizado pela Constituição, pode propor ação civil pública em defesa do patrimônio público. Aliás, não teria o menor sentido que um cidadão sozinho pudesse defender em juízo o Município, o Estado ou a União, mas o órgão que a Constituição Federal criou para defender a sociedade, e especificamente para também defender o patrimônio público, não pudesse fazer a mesma coisa que o cidadão pode fazer sozinho...

Melhor sorte não têm aqueles que dizem que, como a defesa de interesses patrimoniais do erário não envolve propriamente nem interesses difusos nem coletivos, então a legitimidade do Ministério Público deveria ser negada.

Ora, a ação civil pública movida pelo Ministério Público é um pedido de tutela judicial para a defesa de vários interesses, dos quais os interesses difusos e coletivos são apenas uma parte. No inc. III do art. 129, a Constituição deixa claro que o processo coletivo pode ser movido pelo Ministério Público *para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos*. Isso significa que o inquérito civil e a ação civil pública podem ser exercitados pelo Ministério Público não só para a defesa do patrimônio público e social (uma coisa), como também para a defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (outra coisa). E nesta última categoria — a defesa de “outros interesses difusos e coletivos”, afora o meio ambiente, entram os interesses difusos e coletivos de consumidores, de crianças, de idosos, de pessoas com deficiência, de indígenas, de pessoas discriminadas etc. Assim, não há necessidade de que todo interesse a ser defendido pelo Ministério Público tenha caráter difuso ou coletivo, pois nem todo patrimônio público tem caráter difuso. Alguns valores que integram o patrimônio público podem, efetivamente, estar compreendidos na noção ampla de interesses transindividuais e difusos, como é o caso do meio ambiente, do patrimônio histórico ou do patrimônio arqueológico. Contudo, há interesses que integram o patrimônio público, mas não são conceitualmente nem difusos nem coletivos, como é o caso dos interesses puramente patrimoniais do Estado (*v.g.*, os interesses puramente econômicos ou do erário). Ora, tanto o Ministério Público como o cidadão podem defender todos os valores que integram o patrimônio público, sejam eles puramente patrimoniais ou não, sejam eles interesses difusos ou não. A Constituição não restringe a defesa do patrimônio público pelo Ministério Público ou pelo cidadão aos interesses difusos ou coletivos. Pelo contrário, no tocante mais especificamente ao Ministério Público, ela lhe permite a *defesa do patrimônio público*, em sentido amplo; admite-lhe a seguir a *defesa do patrimônio social*, também considerado de forma abrangente; concede-lhe ainda a *defesa do meio ambiente*, este sim um interesse difuso por excelência; e termina o rol, inserindo uma norma residual ou de extensão, que alarga o objeto da tutela coletiva para que o Ministério Público possa também defender *outros interesses difusos e coletivos*, além daqueles ligados ao meio ambiente. Assim, longe de contraditória, a Constituição está sendo antes bastante harmônica, até porque, na área cível, ela deu a mesma iniciativa ao cidadão, que foi por ela autorizado a defender não só o meio ambiente (interesse tipicamente difuso), como também o patrimônio público *lato sensu*, o que significa aí incluir os bens apenas culturais ao lado dos valores estritamente econômicos da Fazenda (art. 5º, inc. LXXIII).

O plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE n. 208.790-SP, em 2000 já se tinha posicionado no sentido favorável à legitimação do Ministério Público, e de lá para cá inúmeras decisões da mesma corte reiteraram esse entendimento, como em 2011, no julgamento do já lembrado RE n. 225.777-MG, quando ficou reconhecida a legitimidade do Ministério Público para defender o patrimônio público. Na mesma linha, a Súm. 329 do Superior Tribunal de Justiça também já tinha reconhecido a legitimidade do Ministério Público para propor a ação civil pública em defesa do patrimônio público.

Afinal, se nós limitássemos apenas ao administrador o poder de dar o impulso inicial para a defesa do patrimônio público, ou se no máximo só corrigíssemos a sua omissão por meio da iniciativa do cidadão, poderíamos antever com facilidade qual seria a consequência: o administrador jamais responsabilizaria a si mesmo nem aos seus aliados, e o cidadão, na maior parte das vezes, não teria suficientes informações, ou não teria suficiente disposição para enfrentar as despesas do processo, o custo de um advogado especializado e os riscos de ação judicial, para defender sozinho aquilo que o Ministério Público pode e deve fazer, e, aliás, já o vem fazendo... E, aliás, diga-se de passagem, já o vem fazendo bem, a tal ponto que a população brasileira em várias e recentes pesquisas de opinião, tem colocado o Ministério Público nacional em avaliação mais favorável do que a dos poderes de Estado, reconhecendo o esforço, a dedicação e mesmo a coragem dos seus membros, que não hesitam em enfrentar os poderosos, que muitas vezes são os próprios governantes, como tem ocorrido na chamada *Operação lava-jato*, que vem apurando a estarrecedora corrupção na Petrobrás e no governo. Por outro lado, mais recentemente, nos movimentos espontâneos de rua ocorridos no ano de 2013, a população demonstrou apoiar a atuação do Ministério Público, seja na investigação de crimes, seja na cobrança de responsabilidades das autoridades, o que trouxe imediatos reflexos na postura do Poder Legislativo, que, só assim, imediatamente em seguida rejeitou a malfadada proposta de emenda constitucional que pretendia excluir o poder investigatório do Ministério Público em matéria criminal (PEC 37, de 2011).

Hoje, as finalidades do Ministério Público, bem como seus poderes-deveres, garantias e instrumentos de atuação não são mais disciplinados apenas na lei infraconstitucional, como antigamente; hoje não mais se deve recorrer apenas ao Cód. Penal, ao Cód. Civil, ao Cód. de Processo Penal, ao Cód. de Processo Civil, à Lei da Ação Civil Pública ou à Lei de Improbidade Administrativa para saber o que é, o que faz, e que atribuições tem o Ministério Público.

A partir de 1988, foi a própria Constituição quem deu ao Ministério Público uma *finalidade* institucional: ele foi encarregado da defesa dos mais altos valores — a defesa do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis. Isso significa que o Ministério Público não vai defender qualquer interesse, nem vai cobrar em juízo a aplicação de qualquer norma: tratando-se de interesses privados disponíveis sem expressão social, ou tratando-se de controvérsia sobre uma lei que regule apenas uma questão privada, seus efeitos podem não constituir objeto da atuação do Ministério Público. Da mesma forma, o Ministério Público não vai fiscalizar cada ato do administrador ou do legislador, mas só o que se insira nas finalidades de atuação que lhe foram reservadas pela Lei Maior. O Ministério Público vai fiscalizar, sim, o cumprimento ou a execução das leis e dos atos que tenham caráter de indisponibilidade ou tenham largo alcance ou relevância social. Os interesses públicos e os interesses difusos, sem dúvida, têm essa abrangência ou essa repercussão social, como é o caso da criminalidade individual ou organizada, ou é o caso de matérias que digam respeito à saúde, à educação ou à segurança das pessoas, ou é o caso das questões ambientais, ou de uma questão de consumo em larga escala de um produto, ou da discriminação de grupos, classes ou categorias de pessoas, por quaisquer motivos que sejam.

E a defesa do patrimônio público? Estaríamos aqui dentro do campo puramente disponível, fora, pois, da destinação institucional do Ministério Público? Ao contrário! A defesa do patrimônio público não é um problema apenas da entidade pública correspondente, seja um Município, um Estado ou a União; nem é um problema só daquele corajoso cidadão que resolve assumir sozinho o ônus de defender o patrimônio público

Quem de nós já entrou com alguma ação popular, apesar dos milhares de escândalos e notícias de danos ao patrimônio público com que nos deparamos a cada dia? É raridade. Será que vamos deixar apenas nas mãos dos próprios administradores o poder de iniciativa no combate à ladroagem que existe neste país por parte de administradores ímprobos? Será que vamos impor o tremendo ônus de defender subsidiariamente o patrimônio público apenas aos cidadãos individualmente considerados, quando já são muito poucos os que se aventuram a ajuizar uma ação popular? Será que deveríamos negar a uma instituição, que o brasileiro custeia com seus impostos, e que foi destinada expressamente pela própria Constituição à defesa do patrimônio público, será que deveríamos negar-lhe a legitimidade para fazer exatamente aquilo que a Constituição quis expressamente que ela fizesse?!

Essa instituição que tem aptidão constitucional para agir, e reconhecimento dos mais altos tribunais para tanto, negaríamos nós a possibilidade de que ela levasse ao Poder Judiciário um pedido para investigar um dano ao patrimônio de todos, em busca de uma decisão soberana sobre a existência ou não da lesão e a responsabilidade de seus autores? Se o fato noticiado não vier a ser provado, se o Ministério Público estiver errado, então a improcedência será a solução; se houver abuso do órgão agente, então sua responsabilidade funcional ou até pessoal deverá ser reconhecida. Mas, pura e simplesmente, negar a legitimidade do Ministério Público para a defesa do patrimônio público, é algo inaceitável, nos termos em que está colocada sua posição no ordenamento jurídico brasileiro.

MENOS POBREZA, PERSISTENTE DESIGUALDADE: UMA APROXIMAÇÃO DA TRAJETÓRIA BRASILEIRA À LUZ DA EVOLUÇÃO DO ENTENDIMENTO DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

REINER, Juliana Sternadt¹

RESUMO

A redução da pobreza e a minimização das desigualdades foram por muito tempo negligenciadas no plano internacional, contribuindo para a consolidação de significativas distorções de renda, notadamente na América Latina. Este artigo tem como objetivo abordar, a partir da revisão de literatura especializada e de pesquisa documental, a evolução da postura dos organismos internacionais em relação ao assunto, bem como avaliar seus reflexos sobre a condição de vida dos brasileiros. Trata-se de pesquisa descritivo-explicativa, classificando-se, quanto à abordagem, como qualitativa. Conclui-se que há uma correlação entre a modificação de posicionamento dos organismos internacionais e a adoção de políticas nacionais focadas na diminuição da pobreza, havendo o Brasil progredido muito nesse sentido, especialmente após a estabilização inflacionária. No tocante, porém, ao decréscimo da desigualdade de rendas, verifica-se um quadro estacionário, que demanda maior atenção por parte do poder público, uma vez que suas ações têm, de um modo global, colaborado para o seu agravamento.

Palavras-chave: Redução da pobreza; Desigualdade de renda; Organismos internacionais; Bolsa Família.

ABSTRACT

Poverty reduction and the minimization of inequalities have long been neglected at the international level, contributing to the consolidation of significant income distortions, notably in Latin America. This article aims to address, from the literature review and documentary research, the evolution of the international organizations positions on the subject and to assess its impact on Brazilians living conditions. It is a descriptive and explanatory research, with qualitative approach. It is inferred that there is a correlation between the modifying position of the international organizations and the adoption of national policies focusing on poverty alleviation, in which direction Brazil made much progress, especially after inflation stabilization. However, as regards to the decrease in income inequality, there is a stationary frame, which demands greater attention from the

¹ Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná.

government, since its actions have overall contributed to its aggravation.

Key-words: Poverty reduction; Income inequality; International Organizations; Bolsa Família.

1. INTRODUÇÃO

A redução da pobreza e a minimização da desigualdade de rendas encontram-se, atualmente, no centro das preocupações que orientam a atuação dos organismos internacionais, sendo unânime o entendimento acerca da imperiosidade de trazer essas questões para o foco das discussões econômicas.

Mas isso nem sempre foi assim.

As indagações em torno da necessidade de adoção de padrões de *redistribuição pura* (pautada na ideia de que o mercado deve operar livremente, restringindo-se a redistribuição de renda à previsão de impostos e transferências fiscais) ou de *redistribuição eficiente* (apoiada no reconhecimento da necessidade de uma intervenção estrutural no processo de produção, de modo a buscar o eficiente favorecimento de todos, controlando as tendências desigualadoras do mercado) sempre estiveram presentes nos bastidores políticos nacionais e internacionais, divisando os debates entre direita e esquerda. Como adverte Picketti (2015, p. 9-11), “as discordâncias quanto à forma concreta e à adequação de uma ação pública de redistribuição não se devem necessariamente a princípios antagônicos de justiça social, mas sobretudo a análises antagônicas dos mecanismos econômicos e sociais que produzem a desigualdade”.

A elucidação de como se deu a acomodação de prioridades sociais no campo econômico internacional – mais especificamente desde o término da Segunda Guerra Mundial –, constitui, neste sentido, o objetivo geral almejado pela primeira parte deste ensaio, na qual se buscará demonstrar: (i) que as preocupações sobre a desigualdade econômica não informaram originariamente a concepção das políticas econômicas coligidas no célebre Consenso de Washington, pois se acreditava que a implementação de medidas de estabilização macroeconômicas e o crescimento daí decorrente trariam, de modo inerente, progressos nos mais variados campos, gerando benefícios diretos e indiretos a todos; (ii) que empiricamente se evidenciou um amplo aumento da desigualdade nos paí-

ses que se orientaram pelas políticas propostas pelo referido Consenso, como foi o caso da América Latina, o que se torna palpável quando efetuada a comparação com o progresso experimentado pelo Leste Asiático, que aderiu com menor vigor aos indigitados postulados de Washington; (iii) que, em vista disso, o tema foi, em 1995, discutido pelas Nações Unidas, oportunidade em que foram assumidos 10 compromissos gerais no tocante ao combate à pobreza, os quais vieram a orientar as ações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); (iv) que em 2000 esse debate foi reaberto, resultando na aprovação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os quais contemplam, dentre outros aspectos, a erradicação da fome e da extrema pobreza, havendo se firmado uma parceria mundial para o atingimento das metas acordadas; e (v) que houve uma moção uníssona por parte dos G8, do PNUD, da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial (BM) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no sentido de promover a redução da pobreza.

Como reflexo desse panorama internacional, políticas públicas nacionais foram, com os mesmos propósitos, forjadas.

Durante nomeadamente a segunda gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso, vários programas sociais foram implantados ou aperfeiçoados², fazendo com que se estabelecesse uma rede de proteção razoavelmente desenvolvida em comparação com outros países latino-americanos, lastreada, principalmente, numa distribuição democrática de recursos, operada diretamente em favor daqueles que preenchessem condições pré-estabelecidas, sem qualquer espécie de mediação política (GIAMBIAGI, 2011, p. 184-185).

2 De que constituem exemplo (i) a ampliação das medidas asseguradas pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOA), que prevê, a título assistencial (isto é, sem exigir prévia contribuição) o pagamento de um salário-mínimo mensal a idosos e deficientes, o que, em conjunto com as Rendas Mensais Vitalícias (RMV), garantiam o atendimento direto de cerca de 2,3 milhões de pessoas; (ii) o *Bolsa Escola*, gerido pelo Ministério da Educação, que assegurava benefícios às famílias que tivessem crianças matriculadas na escola, no valor, à época, de R\$15,00 mensais por criança, até o limite de três crianças (R\$ 45,00), o qual, ao término da gestão de FHC, favorecia 5 milhões de famílias; (iii) o *Bolsa Renda*, vinculado ao Ministério da Integração, que beneficiava em torno de 2 milhões de famílias carentes residentes em locais afligidos pela seca; (iv) o *Bolsa Alimentação*, administrado pelo Ministério da Saúde, que atendia anualmente 1 milhão de gestantes e mulheres em fase de amamentação; (v) o *Auxílio Gás*, do Ministério das Minas e Energia, que subsidiava, com R\$ 8 mensais, o custo do botijão de gás, favorecendo 9 milhões de famílias; (vi) o *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (PETI), coordenado pela Secretaria de Assistência Social, que oferecia bolsas a 1 milhão de crianças, permitindo que estas deixassem o trabalho precoce e concluíssem seus estudos (GIAMBIAGI, 2011, p. 184).

Em 2004, já sob o governo de Luiz Inácio “Lula” da Silva, foi criado o programa Bolsa Família, que unificou, sob a Pasta do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, cinco programas federais (Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Auxílio Gás, Cartão Alimentação e Erradicação do Trabalho Infantil), atendendo famílias de baixa renda identificadas por meio do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. O valor, repassado mensalmente, é arbitrado com base no tamanho da família, na idade de seus membros e na renda *per capita*, existindo benefícios específicos para famílias com crianças, jovens até 17 anos, gestantes e mães em fase de amamentação³.

Assim, ao lado dos tópicos adrede descritos, o presente artigo se debruçará, num segundo momento, no delineamento do perfil da pobreza e da desigualdade no Brasil. Com a apresentação dos principais indicadores, buscar-se-á evidenciar se as medidas implementadas desde a estabilização inflacionária estão sendo ou não efetivas, apresentando, ao final, contrapontos e questionamentos a esse respeito.

2. O CONSENSO DE WASHINGTON E A QUESTÃO DA DESIGUALDADE: AMÉRICA LATINA VERSUS LESTE ASIÁTICO

A renitência dos países europeus em captarem recursos junto ao Banco Mundial, associada à percepção de que o auxílio financeiro prestado pelos Estados Unidos por intermédio do Plano Marshall acabava por interferir demasiadamente na condução soberana dos países em reconstrução, ensejou, na década de 1960, uma reacomodação dos fundos de investimento internacionais em direção às economias emergentes das ex-colônias (VOUTSA *et alii*, 2014, p. 87).

Projetos de infraestrutura, sobretudo nos segmentos de transportes e energia, passaram a ser maciçamente subsidiados pelas instituições de Bretton Woods. Acreditava-se, nessa época, que a pobreza dos países periféricos estaria associada aos baixos níveis de crescimento econômico e à alta concentração demográfica. Logo, o favorecimento de medidas destinadas a viabilizar a transição do modelo econômico vigente, primordialmente agrícola, para outro, de base

3 Vide Lei Federal n.º 10.836/2004. Atualmente, de acordo com dados divulgados pelo governo federal, 14 milhões de famílias são beneficiadas pelo Bolsa Família, recebendo um valor médio de R\$ 167,95 por mês, havendo sido investidos R\$ 26,1 bilhões no programa em 2014 (informação disponível em <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/06/orcamento-garante-aumento-de-recursos-para-bolsa-familia>, acessado em 07.06.2015).

industrial, era visto como essencial para a promoção do desenvolvimento desses países.

No Brasil isso se faz perceptível com a implementação do Programa de Metas de Juscelino Kubitschek⁴ (1956-1961), que, retomando os esforços de planejamento econômico iniciados com a constituição da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) em 1951, e, mais adiante, com o Grupo Misto Cepal-BNDE, alimentado por recursos estrangeiros captados e gerenciados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE⁵, contemplou investimentos em cinco grandes áreas, quer sejam, energia, transporte, indústrias de base, alimentação e educação (GIAMBIAGI, 2011, p. 35).

Na era da ditadura militar, na esteira desse processo de endividamento, o volume de investimentos estrangeiros se mostrou ainda mais evidente, sendo, em conjunto com a política de arrocho salarial, responsável pelo que ficou conhecido como fase do “Milagre Brasileiro”, que perdurou de 1968 a 1973, em que se conciliou crescimento econômico vigoroso com retração inflacionária e conversão superavitária da balança de pagamentos⁶.

Por volta de 1970, como reação às críticas que atrelavam as inversões financeiras externas à promoção de um “padrão de crescimento econômico concentrador e excludente”, ao lado da diversificação setorial de empréstimos, o Banco Mundial passou também a financiar projetos na área social. O crescimento deixou de ser visto como remédio para a pobreza, passando-se a advogar que esta só seria superada com o incremento da capacidade dos pobres empregáveis de aumentarem sua produtividade. Deslocou-se a responsabilidade do Estado para o âmbito do indivíduo, o que deu lugar à abertura de linhas de crédito voltadas para políticas de educação e saúde, cujo acesso estava adstrito ao cumprimento de uma série de condicionalidades unilateralmente impostas, passando as instituições financeiras a mentorear o processo de desenvolvimento dos países tomadores de recursos. O termo *igualdade* foi substituído pelo emprego do termo equidade, que esbarrava, contudo, nos precisos limites ditados

4 Que também exerceu um papel decisivo na estratégia de internacionalização do mercado interno brasileiro, tornando possível, por meio de incentivos à captação de capital internacional, a intensificação do processo de industrialização em breve espaço de tempo, assim como o emparelhamento brasileiro (catching up) com o quarto paradigma tecnoeconômico então vigente (AREND e FONSECA, 2012, p. 40 e 41).

5 Em 1982, com a criação de uma diretoria voltada para o financiamento de projetos na área social, o nome da instituição mudaria para BNDES, designação que permanece até hoje (GIAMBIAGI, 2011, p. 10).

6 De consultar, a esse respeito, Giambiagi (2011, p. 69-70) e Linhares (1990, p. 373).

pelos recursos financeiros disponibilizados e pelo alinhamento às prioridades reclamadas pelo desenvolvimento, como declarou em 1972 McNamara, então Presidente do Banco Mundial, em referência ao direito humano de acesso à educação básica (STEIN, 2006, p. 98-100).

A propósito da educação, assinalam Voutsas *et alii* (2014, p. 88) que as escolhas das instituições de Bretton Woods estão fundamentadas na teoria do capital humano, a qual, por seu turno, apregoa que a educação não constitui um valor em si mesma, sendo, antes, um instrumento para o alcance do acúmulo de capital que, no longo termo, pode ser usado como alavanca para aumentar a produtividade e a receita (Schultz). Conforme historiam os mencionados autores, inicialmente o Banco Mundial teria fomentado ações junto aos países em desenvolvimento para permitir a construção, a aquisição de material, o oferecimento de infraestrutura técnica e o treinamento de professores. Contudo mais tarde, tal Banco teria começado a interferir em aspectos decisivos da política educacional dos países que financiava. Sugeria-se a adoção de medidas que, em verdade, eram de persecução obrigatória, pois estavam vinculadas, em princípio, ao progresso dos projetos que se concretizavam e, em seguida, a condicionalidades de financiamento cada vez mais rigorosas, amplificando, sobremaneira, a ingerência dessa instituição financeira nas políticas internas dos países receptores de numerário (VOUTSA *et alii*, 2014, p. 86-87).

Na década de 1980, diante da crise do endividamento⁷, as estratégias do Banco Mundial e também do Fundo Monetário Internacional (FMI) mudaram substancialmente. Em função dos financiamentos de rápido desembolso para atender o balanço de pagamentos dos países emergentes, passa o Banco a intensificar o monitoramento da aplicação dos recursos, quer através de políticas setoriais, quer por meio de propostas de ajustes estruturais. As metas de crescimento passaram a integrar medidas estruturais e setoriais, com interferências na condução das políticas macroeconômicas, nas quais o FMI passa a exercer forte influência (STEIN, 2006, p. 101).

É justamente no contexto da submissão, em 1989, do *Brady Plan* perante a Comissão do Congresso Americano, que, para comprovar a procedência de sua afirmação de que os países latino americanos vinham realizando mudanças positivas em suas políticas econômicas, as quais, por sua vez, justificariam

⁷ Que, no caso da América Latina, de acordo com Arend e Fonseca, “iniciou seu crescimento com empréstimos para o desenvolvimento em meados de 1960, e se intensificou com a pletera de petrodólares dos anos 1970” (ARENDE e FONSECA, 2012, p. 42).

a prestação de auxílios para a amortização das respectivas dívidas, que John Williamson elabora um documento reunindo os dez instrumentos de política econômica cujo acerto contaria com um razoável grau de consenso em Washington⁸, sejam eles: disciplina fiscal; reordenação das prioridades nos gastos públicos; reforma tributária; liberalização da taxa de juros; competitividade da taxa de câmbio; abertura comercial; abertura ao ingresso de investimentos diretos estrangeiros; privatização; desregulação; e proteção ao direito de propriedade. Assim, ficou evidenciado que os países latino americanos ***já vinham adotando medidas internas alinhadas a essas políticas, equacionando, desse modo, a celeuma perante o Congresso Americano (WILLIAMSON, 2008, p. 16-20).***

No entanto, preocupações acerca da desigualdade econômica não informaram a concepção dessas políticas consensuais, pois, na trilha das teorias desenvolvidas por Kuznets (1955) e Solow (1956), informadoras do pensamento dos economistas nos anos 1980 e 1990, cria-se que a implementação de medidas de estabilização macroeconômica e o crescimento daí decorrente trariam, de modo inerente, progressos nos mais variados campos, gerando benefícios diretos e indiretos a todos. A célebre frase “O crescimento é como a maré alta: levanta todos os barcos”, bem resumia a filosofia então reinante (PIKETTY, 2014, p. 18). **Não foi isso, contudo, o que a história demonstrou.**

8 Esclarece-se que o termo ‘Washington’ congregava o entendimento dos políticos do Congresso Norte Americano; dos membros sênior da administração; das agências econômicas dos EUA; da tecnocracia de Washington investida nas IFI’S; do Federal Reserve; bem como as opiniões de especialistas no setor econômico. À época, o pensamento de Williamson estava fundamentado na percepção de coalisão de visões em torno das políticas difundidas pela OECD; no pessimismo em relação à sobrevivência da maioria das inovações neoliberais trazidas por Reagan (EUA) e por Thatcher (Grã-Bretanha), exceção feita às privatizações, então no ápice da agenda de políticas econômicas mundial; o descarte de ideias tidas por impraticáveis ou superadas, tais como o monetarismo, o subsídio fiscal e o governo mínimo. Dentro da contextualização histórica vivenciada em 1989, segundo Williamson, o término da divisão entre Primeiro – Segundo – Terceiro Mundo, marcadamente o fim do “Segundo Mundo” e a superação do “apartheid intelectual” entre cidadãos do Terceiro e do Primeiro Mundo, deu ensejo a uma globalização do conhecimento, a qual nunca implicou, contudo, em aceitação generalizada do neoliberalismo (WILLIAMSON, 2008, p. 15-16).

9 Interessante, sobre este tema, a observação de Piketti de que a teoria de Kuznets foi produzida com lastro em uma extensa pesquisa estatística executada com base em dados de declarações do imposto federal sobre a renda e estimativas da renda nacional norte americana, a qual teria evidenciado uma substancial redução da desigualdade nos EUA no período compreendido entre 1913 e 1948. Conquanto tivesse consciência da falibilidade de generalizações, em palestra realizada em Detroit na condição de presidente da American Economic Association, Kuznets teria proposto uma interpretação muito mais otimista da teoria apresentada em seu livro com o intuito precípuo de fazer, no contexto da Guerra Fria, uma boa propaganda do sistema capitalista aos países subdesenvolvidos, fazendo-os permanecer “na órbita do mundo livre” a partir do convencimento de que o princípio marxista de acumulação infinita de capital estava, na prática e empiricamente, desbancado (PIKETTY, 2014, p.18-22).

Muito embora Williamson (2008, p. 20) tente amenizar as críticas vertidas a esse documento – sagrado como ‘Consenso de Washington’ – asseverando que, quando cunhou o termo, não tinha em mira fazer propaganda de uma reforma econômica “na medida em que, se estava intencionando fazer qualquer propaganda, esta era para trazer alívio ao débito em Washington, não propaganda para reforma política na América Latina”¹⁰, fato é que acabou ele por confirmar o que muitos já haviam percebido: que as controversas medidas de ajuste adotadas internamente pelos países latino-americanos – as quais exerceram um alto impacto na condição de vida de seus cidadãos, gerando desemprego, redução salarial e agravamento dos níveis de pobreza e indigência –, eram, na verdade, fruto de uma obediência servil a imposições realizadas nos financiamentos prestados pelas instituições de Bretton Woods.

Realmente, conforme Krungman (2008, p. 34), por volta de 1990 não se cogitava o impacto da mudança de políticas de substituição de importações para políticas econômicas liberalizantes, voltadas ao mercado internacional, ou para políticas favoráveis ao mercado, na desigualdade nos países em desenvolvimento. Isto porque havia uma crença geral, fundamentada, sobretudo, nas projeções do Banco Mundial, de que de que os efeitos da liberalização sobre o crescimento seriam positivos, já que o World Development Report de 1985 estimava que países com políticas pautadas numa expansão comercial externa cresceriam 2% mais rápido que aqueles guiados por políticas de desenvolvimento interno.

Também, consoante o referido autor, predominava a visão de que políticas de livre comércio tenderiam naturalmente a equalizar a divisão dos ganhos internos, o que derivou, principalmente, dos estudos teóricos de Heckscher-Ohlin, para quem a abertura de economias abundantes em mão-de-obra para mercado internacional aumentaria os salários e concomitantemente depreciaria as rendas de terra ou de capital. Isso, somado à experiência de sucesso então observada em economias recém industrializadas como as da Coreia do Sul e Taiwan – que apresentavam grande abertura comercial e crescimento igualitário –, culminaram por colmatar a percepção de que o redirecionamento para políticas econômicas voltadas ao mercado externo traria consigo reflexos na equalização da distribuição de rendas. Entretanto, ambas expectativas não se confirmaram para a América Latina, em que as políticas sugeridas pelo Consenso

¹⁰ Traduzido a partir do seguinte excerto original: “insofar as I was contemplating making propaganda, it was propaganda for debt relief in Washington, not propaganda for policy reform in Latin America” (WILLIAMSON, 2008, p. 20).

de Washington foram largamente empregadas: o crescimento não decolou e a desigualdade, ao invés de diminuir, se agravou (KRUGMAN, 2008, p. 35).

Isso fica evidente quando comparado o desenvolvimento galgado pelos países da América Latina com o dos países do Leste Asiático, que, no geral, não se alinham ao Consenso de Washington.

Neste sentido, muito elucidativa é a comparação levada a efeito por Kohli entre as experiências de desenvolvimento vivenciadas pelos países asiáticos e latinos no período compreendido entre 1980-2010, e as consequências dessa interação econômica com a globalização em termos de resultados.

Para tanto, inicia o autor esboçando uma análise dos indicadores de crescimento e de desigualdade de renda, consignando que, apesar de não serem os únicos ingredientes existentes para aferir o grau de desenvolvimento, certamente têm relevância, pois o rápido crescimento com modestas desigualdades auxilia na superação da pobreza (KOHLI, 2012, p. 533).

Tabela 1) Crescimento e Desigualdade

Crescimento Anual do PIB (%) Desigualdade de renda				
América Latina	1965-1980	1980-2010	1990-2010	(ratio, topo dos 20% para os 20% infra)
Argentina	3.4	2.6	4.4	12.5
Bolívia	4.4	2.5	3.9	20.3
Brasil	9.0	2.9	3.1	19.3
Chile	1.9	4.2	5.2	14.3
Colômbia	5.7	3.4	3.4	20.7
Equador	6.3	2.8	3.1	13.5
México	6.5	2.0	2.4	14.0
Peru	3.9	2.9	4.5	13.3
Venezuela	3.7	1.7	2.1	9.8
Média	5.0	2.8	3.6	15.3
Ásia	1965-1980	1980-2010	1990-2010	(ratio, topo dos 20% para os 20% infra)
Bangladesh	–	4.7	5.3	4.6

Crescimento Anual do PIB (%) Desigualdade de renda				
China	7.3	10.4	10.5	8.0
Índia	3.0	6.5	6.8	5.6
Indonésia	7.0	5.2	4.8	5.6
Malásia	7.4	5.7	5.8	10.2
Paquistão	6.1	5.2	4.2	4.7
Filipinas	5.7	3.1	4.1	8.3
Coréia do Sul	10.0	6.4	4.9	4.7
Taiwan	10.0	5.5	5.1	6.1
Tailândia	7.3	5.6	4.6	7.7
Vietnam	–	6.8	7.6	6.4
Média	7.1	5.9	5.8	6.5

Fonte: KOHLI, 2012, p. 533. Os dados do crescimento do PIB (1980-2010) foram calculados a partir de indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial. Os dados de crescimento mais remotos (1965-80) foram extraídos de Carlos Aquino Rodriguez, "Differences in the Economic Development of Latin America and East Asian Countries", paper apresentado na Conferência da Latin America-Caribbean and Asia-Pacific Economic and Business Association (LAEBA), Tokyo (29-30 de setembro, 2003). Os dados a respeito do crescimento do Vietnam são de 1985-2010. As informações sobre desigualdade de renda são também provenientes de indicadores de Desenvolvimento Mundial; os anos variam de 2005 a 2009. Os dados acerca do crescimento de Taiwan são a partir de 2009 e provém do Asian Development Bank, o mesmo ocorrendo em relação aos dados sobre a desigualdade. Como adverte KOHLI, as médias empregadas são simples e não ponderadas.

Por meio dos diversos indicadores reproduzidos na Tabela 1, Kohli confirma a difundida informação de que o crescimento econômico asiático tem se dado de modo mais célere e com menores desigualdades que o latino-americano. Dessume-se, também, que, (i) mesmo antes da 'década perdida' para a América Latina (1980), os índices de crescimento asiáticos já eram consideravelmente melhores; (ii) o intervalo de crescimento entre ambos se ampliou desde 1980; (iii) o perfil de crescimento econômico da Ásia é elogiável porquanto os padrões de desigualdade se mantiveram relativamente modestos (em média, nos países asiáticos, a diferença de renda entre ricos e pobres é de 6 vezes, contra 15 vezes nos países latino-americanos).

Para explicar esses contrastes, Kohli (2012, p. 535) informa que se difundiu, durante os anos 80, um pensamento que creditava a capacidade de crescimento asiática à adoção de políticas simpáticas ao mercado, com equilíbrio da taxa de câmbio e priorização das exportações em relação à substituição de importações, política adotada na América Latina. A mensagem subjacente era a de que países com economias abertas, guiados por políticas alinhadas aos

anseios do mercado, eram mais propícios ao sucesso no desenvolvimento, ideia que se refletiu nas proposições do referido 'Consenso de Washington', que, além de sugerir a necessidade de equacionamento da dívida dos países latino-americanos, propugnava a abertura econômica, a privatização dos setores públicos e o enxugamento do papel do Estado, diretrizes que, com a ascensão de governos de esquerda na América Latina e com a demonstração do baixo desempenho dos países que adotaram a indigitada Cartilha, passaram a ser posteriormente revistas.

Indo avante, procede Kohli (2012, p. 536) ao levantamento das causas mais próximas para essa disparidade de crescimento, aduzindo que os países asiáticos, a partir de atividades planejadas implantadas por estados nacionalistas, (i) criaram suas economias a partir de recursos internos, canalizando os investimentos externos criteriosamente para áreas prioritárias; (ii) focaram suas exportações em manufaturados; e (iii) limitaram o endividamento externo; ao passo em que os países latino-americanos que acolheram o 'Washington Consensus' (i) adotaram políticas menos efetivas, com grave distanciamento massa-elite; (ii) permaneceram mais dependentes da economia global, devido ao baixo volume de poupança interna e ao caráter inexpressivo do capital nacional; (iii) concentraram suas exportações em produtos com pequeno valor agregado/*commodities*; e (iv) mantiveram altos níveis de endividamento externo.

Também fica claro, segundo o autor, que os níveis de endividamento verificados nos anos 80 refletiram diretamente na economia nos trinta anos seguintes. A crise da dívida latino-americana obrigou a uma aproximação com o FMI e à adoção, no plano interno, de políticas de 'ajuste estrutural' que nem sempre coincidiam com a expectativa de promoção do crescimento, mas que objetivavam, antes, assegurar o efetivo pagamento dos empréstimos. Durante o período em que os países latinos se empenhavam em pagar a dívida, a estagnação do crescimento foi evidente. Já os países asiáticos nunca sofreram com a crise da dívida, pois a intervenção estatal assegurava o fôlego necessário para o desenvolvimento e a integração na economia mundial por seus próprios termos.

Reporta, ademais, Kohli (2012, p. 545) que o que explica o superior crescimento dos países asiáticos é a composição de suas exportações, preponderantemente de bens industrializados, diversamente dos países latinos, centrados na exportação de *commodities*. Essa distinção faz com que a redução das desigualdades sociais seja mais intensa naqueles países, pois a demanda por

mão de obra qualificada traz naturalmente consigo uma melhoria dos padrões salariais.

Na visão de Azizur Rahman Khan, pesquisador da Universidade de Columbia, não haveria uma relação direta entre crescimento e geração de empregos, sendo que nem todo crescimento econômico produz, necessariamente, uma elevação das oportunidades de trabalho. Para que o crescimento reverta em favor da população mais carente, deve ele produzir empregos remunerados, salários dignos e, para os autônomos, produtividade e lucro, constituindo o caso do Leste Asiático o melhor exemplo de crescimento pró-pobre da história moderna, caracterizado pelo amplo oferecimento de vagas de emprego¹¹. Para Kahn, as políticas de estabilização macroeconômicas (como as implantadas na América Latina) podem reduzir o crescimento econômico e restringir a capacidade de geração de novos postos de trabalho, sendo que os baixos índices de GOEE nos setores altamente produtivos acenam para a relevância da expansão de atividades autônomas para os pobres, o que poderia ser incentivado por meio da ampliação do acesso ao crédito, à tecnologia, ao mercado e ao capital humano, e, também, por meio da elevação da produtividade e dos ganhos, no caso dos assalariados (INTERNATIONAL POVERTY CENTRE, 2007, p. 14-15).

Todo esse panorama tem reflexos na forma com que essas regiões lidam com a globalização: os países asiáticos, que contam com uma aliança nacionalista entre Estado e capital, seguem com mais força, alicerçados no alto crescimento econômico e na distribuição mais igualitária de renda; e os latinos, com crescimento econômico dependente da disponibilidade de capital estrangeiro e da demanda flutuante de commodities, com alto grau de desigualdade social, se colocam de maneira mais submissa ao mercado. Daí a relevante conclusão do autor de que o “nacionalismo e a efetividade dos Estados nacionais permanecem como importantes recursos econômicos no mundo globalizado”, pois “a versão mais nacionalista dos modelos de desenvolvimento parece estar melhor servindo às necessidades dos respectivos cidadãos” (KOHLI, 2012, p. 555).

11 Sucesso que não abarca as realidades da China e da Índia, devido ao baixo índice de GOEE (“*gross output elasticity of employment*”), que marca a relação entre o crescimento dos empregos e o crescimento da produção (inaplicável aos setores da agricultura tradicional e às atividades informais). Conforme Khan, o desenvolvimento industrial em regimes competitivos e integrados à economia global seria mais hostil à geração de emprego que nos regimes de substituição de importações, não propriamente pela criação de vagas em si, mas por colocar de lado um grande número de trabalhadores que não se encontravam eficientemente abarcados pela folha de pagamento, principalmente – embora não exclusivamente – nas empresas estatais, sendo este o caso verificado na China (INTERNATIONAL POVERTY CENTRE, 2007, p. 14-15).

2. MUDANÇA DE PERSPECTIVA DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS: PRIORIDADE NAS AÇÕES DE COMBATE À POBREZA

Os contornos da desigualdade na América Latina na década de 1990 eram muito graves. Para se ter uma ideia, na última década do século XX cerca de **46%** dos latino-americanos (195,9 milhões de pessoas) se encontravam em **situação de pobreza**¹² e **22%** (93,5 milhões de pessoas) em **condição de indigência**¹³ (STEIN, 2006, p. 84).

Não por outro motivo, Williamson (2008, p. 29), ao revisitar, dez anos depois, as diretrizes dispostas no Consenso de Washington, contemplou, dentre as quatro propostas adicionais para a agenda de reformas econômicas para a América Latina, a necessidade de implementação de medidas de combate à desigualdade, propondo, como antídotos, a elevação dos investimentos em: (i) serviços sociais (o que dependeria da adoção de uma série de medidas no âmbito tributário, como a taxaçoão progressiva; a reversão do processo de deslocamento da carga tributária para o consumo, mediante o aumento da incidência de tributos diretos; taxaçoão da propriedade como principal fonte de renda; redução da elisão fiscal etc.); (ii) educação; (iii) programas de titulação para assegurar direitos de propriedade ao setor informal; (iv) reforma agrária; e (v) políticas de microcrédito.

Esse agravamento geral da desigualdade e da pobreza também despertou a preocupação das Nações Unidas. Apesar de o tema já haver ocupado os debates da ONU ao se instituir, em maio de 1990, por intermédio do PNUD, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹⁴, foi em 1995, quando da Conferên-

12 Ou seja, recebendo menos que o correspondente ao dobro do menor orçamento alimentar do país, que oscilava entre 22 a 34 dólares por pessoa/mês em 1998.

13 Isto é, com renda *per capita* inferior ao valor mínimo do orçamento alimentar do país, o que significa metade da quantia indicada na nota anterior.

14 Divulgado anualmente desde 1990, e considerado um dos principais indicadores utilizados para aferição do atendimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM's), o IDH sofreu algumas alterações em sua metodologia de cálculo em 2010. Assim, atualmente, os três principais elementos que integram o IDH (saúde, educação e renda) passaram a ser arbitrados do seguinte modo: "Uma vida longa e saudável (saúde) é medida pela expectativa de vida; O acesso ao conhecimento (educação) é medido por: i) média de anos de educação de adultos, que é o número médio de anos de educação recebidos durante a vida por pessoas a partir de 25 anos; e ii) a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, que é o número total de anos de escolaridade que um criança na idade de iniciar a vida escolar pode esperar receber se os padrões prevalentes de taxas de matrículas específicas por idade permanecerem os mesmos durante a vida da criança; E o padrão de vida (renda) é medido pela Renda Nacional Bruta (RNB) per capita expressa em poder de paridade de compra (PPP) constante, em dólar, tendo 2005 como ano de referência." Ao lado do IDH, existem, também, outros índices

cia Mundial sobre o Desenvolvimento Social (também conhecida como “Cúpula de Copenhague” ou “Cúpula da Pobreza”), que o assunto ganhou mais atenção, havendo os 117 Chefes de Estado ali reunidos aprovado 10 compromissos gerais, assim resumidos por Alves (1997, p. 149-150):

1. de criar um ambiente econômico, político, social, cultural e jurídico que permita o desenvolvimento social das pessoas;
2. de erradicar a pobreza no mundo, por meio de ação nacional enérgica – com enfoque multidimensional e integrado, em cooperação com todos os membros da sociedade civil – e da cooperação internacional, como um imperativo ético, social, político e econômico da humanidade;
3. de promover o pleno emprego e de capacitar os homens e as mulheres a conseguirem meios de vida seguros e sustentáveis;
4. de promover a integração social fomentando sociedades estáveis, seguras e justas, baseadas em todos os direitos humanos;
5. de promover o pleno respeito à dignidade humana, de alcançar a igualdade e a equidade entre homens e mulheres, de reconhecer e aumentar a participação e as funções de liderança da mulher na vida política, civil, econômica, social e cultural e no desenvolvimento;
6. de promover o acesso universal e equitativo a uma educação de qualidade e ao nível mais alto possível de saúde física e mental, assim como o acesso de todas as pessoas à assistência básica de saúde, procurando especialmente retificar desigualdades sociais sem distinções de raça, origem nacional, sexo, idade ou deficiência, respeitando as culturas comuns e particulares, preservando as bases do

de grande relevância para a mensuração de desigualdades, cuja existência convém aqui assinalar: (i) Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), muito empregado para detectar desigualdades regionais; (ii) **Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDHAD), que passou a ser um índice de desenvolvimento humano “real”, já que desconta “o valor médio de cada dimensão de acordo com seu nível de desigualdade”;** (iii) **Índice de Desigualdade de Gênero (IDG)**, que mensura desigualdades de gênero sob três perspectivas – autonomia, saúde reprodutiva e atividade econômica; e (iv) **Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)**, “que identifica privações múltiplas em educação, saúde e padrão de vida nos mesmos domicílios” (PNUD, http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH, acessado em 04.06.2015).

desenvolvimento sustentável centrado nas pessoas, contribuindo para o pleno desenvolvimento dos recursos humanos e para o desenvolvimento social. “A finalidade destas atividades é de erradicar a pobreza, promover o emprego pleno e produtivo e fomentar a integração social”.

7. de acelerar o desenvolvimento econômico, social e humano da África e dos países de menor desenvolvimento (“LDCs”);
8. de assegurar que os programas de ajuste estrutural incluam objetivos de desenvolvimento e integração social;
9. de aumentar substancialmente ou utilizar com maior eficácia os recursos destinados ao desenvolvimento social;
10. de melhorar e fortalecer o quadro da cooperação internacional, regional e sub-regional para o desenvolvimento social, em espírito de parceria, através das Nações Unidas e outras instituições multilaterais

A despeito do insucesso na definição de planos de ação mais contundentes para o enfrentamento da desigualdade, esses compromissos representaram, segundo Alves (1997, p. 160) um importante avanço, na medida em que

[...] os governados passaram a contar com uma declaração de compromissos governamentais e um programa de ação para sua implementação, com base nos quais podem legitimamente cobrar dos governantes o cumprimento de suas promessas neles registradas.

A Conferência de Copenhague (1995) foi decisiva para o direcionamento das atividades do PNUD para a questão da pobreza, fixando-se como sua atribuição a prestação de assistência aos países mais afetados, de molde a contribuir para o fortalecimento e aprimoramento das instituições nacionais responsáveis pela formulação de políticas públicas nessa seara.

Na leitura de Stein (2006, p. 91), o conceito de pobreza sob o viés do desenvolvimento humano, divulgado pelo PNUD como “a negação de opções e oportunidades de viver uma vida tolerável, não centrado *no que as pessoas possam ou não ter*, mas *no que podem ou não fazer*”, apoia-se na visão defendida por Amartya Sen de “*inadequação de capacidade*”, tornando o conceito mais

abrangente do que a definição de “*pobreza de renda*”, não obstante conserve a noção de que a privação desta, por vezes, implique em “*privação absoluta de capacidades*”.

Entretanto, diante dos parcos avanços obtidos na superação da desigualdade e da exclusão social na década de 1990, foi a discussão retomada pelas Organização das Nações Unidas em setembro de 2000, resultando na aprovação de um documento consolidador das diversas metas estabelecidas nas conferências mundiais realizadas anteriormente sobre o tema, fixando um conjunto de objetivos para a erradicação da pobreza e o desenvolvimento no mundo – os denominados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) – cujo atingimento deverá ser perseguido pelos estados-membros das Nações Unidas, que envidarão esforços para alcançá-los até 2015. São eles (PNUD, *V Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, 2015):

1. Erradicar a extrema pobreza e a fome
2. Universalizar a educação primária
3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres
4. Reduzir a mortalidade na infância
5. Melhorar a saúde materna
6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças
7. Garantir a sustentabilidade ambiental
8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento

Como forma de galgar esses objetivos no tempo aprazado, estabeleceu-se uma articulação entre diversos protagonistas. Países ricos e pobres, organismos internacionais, entes públicos e privados e organizações da sociedade civil compartilham responsabilidades e complementam esforços para assegurar a erradicação da pobreza. Não por outro motivo, remarca-se que os informes acerca da evolução em direção às metas estabelecidas são emitidos de forma

conjunta pelo FMI, Banco Mundial, PNUD e CEPAL, movimentação muito positiva na concepção de Stein (2006, p. 93).

Devido à pressão dos organismos internacionais ligados à ONU (tais como o UNICEF e o PNUD), bem como aos reclames de ONG's de todas as partes do mundo, em 1995 o G7 encaminhou pedido ao Banco Mundial e ao FMI para que elaborassem uma proposta "*global e abrangente*" para o tratado da dívida, proposta esta aprovada em 1996. Posteriormente, em 1999, a Cúpula dos G8 assumiu o oferecimento de respaldo a um maior alívio dos débitos, com a contrapartida de apresentação de um Documento de Estratégia de Luta contra a Pobreza (DELP) por parte dos países endividados, tal como estabelecido no "*Marco Integral de Desenvolvimento*" aprovado pelo Banco Mundial, cuja definição se funde com a particularização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM's). A assessoria do Banco Mundial e do FMI auxiliam os países a especificarem as providências a serem internamente adotadas pelos países, focando, porém, o alvo maior de metas concebidas no plano internacional (STEIN, 2006, p. 104-105).

Muito embora no âmbito da CEPAL já fosse assente, em 1989, a necessidade de coordenação entre políticas econômicas e sociais com vistas a propiciar o surgimento de um "*círculo virtuoso*" de sublimação da miséria, após insistir por anos no entendimento mercantil de que, assegurado o crescimento, ao Estado tão somente restaria a tarefa de aprimorar o capital humano dos pobres com o objetivo de vê-los absorvidos pelo mercado de trabalho, o Banco Mundial passou a reconhecer, em 2006, que "*existem círculos viciosos reforçadores que mantêm as famílias, regiões e países na pobreza e incapacitados para contribuir com o crescimento nacional*", agregando que "*os investimentos inteligentes nos pobres podem conduzir à **círculos virtuosos***", atentando para a "*redução da pobreza em prol do crescimento*", percepção distinta da divulgada preocupação em velar por um "*crescimento em favor dos pobres*" (STEIN, 2006, p.110).

Esse último modo de equacionar crescimento e pobreza é, a propósito, encontrado, por exemplo, no documento *Poverty in Focus: Analysing and achieving Pro-Poor Growth*, produzido pelo International Poverty Centre. Seu editorial, de lavra de Dag Ehrenpreis, ressalta que, apesar do consenso acerca da importância da elevação da renda *per capita* para a efetiva redução da pobreza, o crescimento econômico nem sempre gera os mesmos impactos no que respeita à população carente, variando em função de diferentes condicionantes identifi-

cadadas. Assim, destaca-se que “A extensão da redução da pobreza depende do grau de participação do pobre no processo de crescimento e na participação nos seus benefícios”, consignando que “ambos, ritmo e modelo de crescimento importam para a redução da pobreza”¹⁵.

Outra instituição que se sobressai no apoio a programas sociais na América Latina é o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que propõe, como estratégias para aniquilar a pobreza no quinquênio 2015-2020, (i) a implementação de políticas que assegurem o acesso a serviços de saúde e de educação de qualidade a toda a população; (ii) o emprego de instrumentos como, v. g., transferências diretas de recursos; (iii) a promoção da educação como fator de equalização intergeracional e de mobilidade social; (iv) a criação de políticas fiscais mais distributivas; (v) o fortalecimento das instituições estatais, com a garantia de eficiência, efetividade e transparência e o combate à corrupção; (vi) a inclusão de todos os segmentos da população ao mercado de créditos; e (vii) a promoção de medidas de inclusão social na infraestrutura das cidades e das áreas rurais (BID, 2015, p. 7).

15 Tradução do texto original (“The extent of poverty reduction depends on the degree to which the poor participate in the growth process and share in its proceeds [...] both the pace and pattern of growth matter for poverty reduction” – INTERNATIONAL POVERTY CENTRE, 2007, p. 2). O último artigo que integra esse documento, de autoria de Mwangi S. Kimenyi, da Universidade de Connecticut, realça que a falha da maioria das políticas públicas reside no fato de que não são direcionadas especificamente para a erradicação da pobreza. Kimenyi propõe, então, dez princípios que poderiam eficazmente direcionar as reformas em prol da exterminação da miséria, sejam eles: **1. Foco nas atividades em que a maioria das pessoas necessitadas estão envolvidas**, porquanto os mercados que as atendem geralmente não são bem integrados com outros mercados formais, não chegando a ser afetados, nem mesmo indiretamente, por políticas a estes dirigidas. Faz-se necessário, outrossim, aniquilar os obstáculos que impedem os menos favorecidos de ter completo acesso a todos os mercados (ex. abertura de canais para viabilizar a venda de produtos do campo); **2. Foco na melhoria dos mercados em que as pessoas pobres participam**; **3. Foco no estímulo de atividades econômicas com maior potencial de absorção de mão-de-obra não especializada**; **4. Foco na redução da segmentação de mercados, integrando os mercados que beneficiam as pessoas carentes à economia**; **5. Foco nos investimentos em prol da capacitação de pessoas alijadas do mercado**; **6. Foco na criação de mercados passíveis de acolher essas pessoas**; **7. Foco em políticas que assegurem o combate à fome**, pois o sucesso de qualquer outra política em prol da diminuição da pobreza estará fadado ao insucesso se o público alvo estiver exposto à inanição; **8. Foco em políticas voltadas à proteção de pessoas vulneráveis a riscos socioambientais** (seca, doenças, enchentes etc.), salientando-se a grande dificuldade de recuperação dos danos sofridos; **9. Foco em políticas que assegurem a acumulação de recursos negociáveis pelos pobres**, permitindo o acesso à terra, mediante a criação de regulamentação própria e suprimento das imperfeições de mercado; **10. Foco em reformas institucionais que permitam o aumento da participação popular no processo de tomada de decisões** (INTERNATIONAL POVERTY CENTRE, 2007, p. 26-27).

Dessume-se, assim, um franco amadurecimento por parte dos organismos internacionais sobre as mazelas geradas pela pobreza e pela desigualdade social, realçando-se a necessidade de cooperação para a concretização de medidas aptas a suprimi-las.

4. A POBREZA E A DESIGUALDADE NO BRASIL A PARTIR DA ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA

Contextualizada a situação da América Latina e identificado o progresso da visão internacional a respeito da pobreza e de seus conseqüências, cumpre, neste passo, aprofundar a compreensão a respeito da desigualdade no Brasil, sobretudo a partir da retomada da estabilidade econômica (1994).

De acordo com o relato de Lavínia Barros de Castro, o Brasil adotou, no pós-Guerra, o modelo de substituição de importações (MSI) propalado pela Cepal, vindo o Estado a desempenhar as funções de *indutor da industrialização* (seja por meio da disponibilização de crédito, seja através do manejo da política cambial e da imposição de restrições quantitativas e tarifárias); de *empreendedor* (como forma de eliminar os “pontos de estrangulamento da economia”); e de *gerenciador dos escassos recursos cambiais*. Apesar de o crescimento anotado entre 1950-1980 haver ultrapassado, em média, a marca de 7% a.a., o MSI produziu alguns efeitos deletérios sobre a economia, como a distorção da política de incentivos, atrofiando o desenvolvimento de alguns setores; o desestímulo às exportações; a elevação do endividamento estatal e certa conivência com a inflação (GIAMBIAGI, 2011, p. 133).

Nesses tempos, como já abordado no item 2 supra, a indústria se encolheu, perdendo espaço no cenário internacional, em que emergiam as economias do Leste Asiático. Dentro desse panorama surgiu o “Consenso de Washington”, cujas propostas, voltadas à retomada da trajetória autossustentável de crescimento dos países em desenvolvimento, englobavam o aprimoramento da contenção fiscal, a larga liberalização financeira e comercial e a diminuição do papel do Estado na economia.

Embora o Plano Brady tenha sido aprovado pelo Congresso Norte Americano em março de 1989, o Brasil somente finalizou a renegociação da dívida externa por ele viabilizada em 1994, fator que contribuiu decisivamente para o

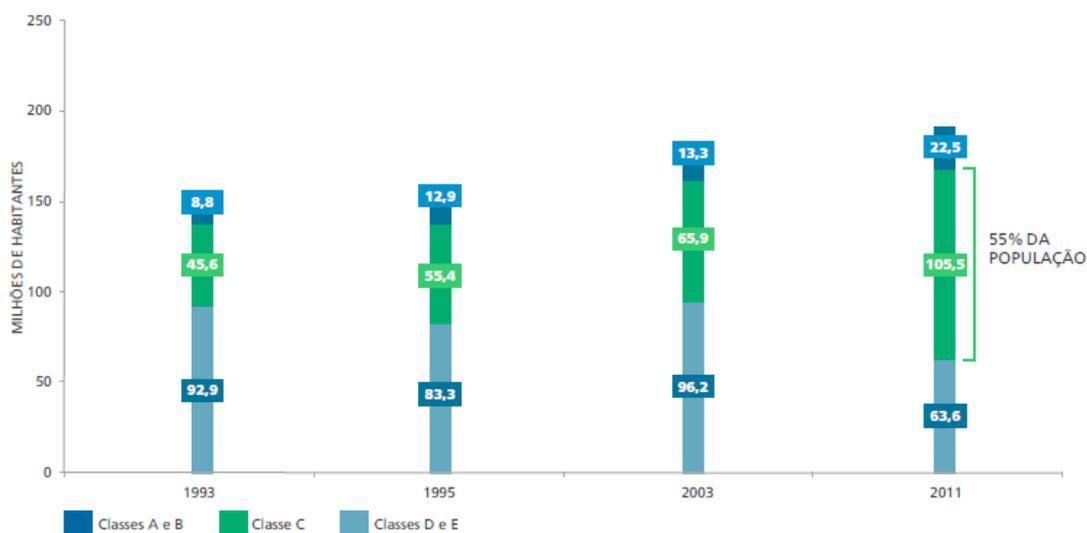
sucesso do processo de estabilização consolidado sob o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Esta vitória sobre a inflação foi acompanhada, também, de uma expressiva melhora nos indicadores sociais e de equidade no Brasil, observada desde 1994, com a estabilização econômica, e especialmente na primeira década de 2000 (GIAMBIAGI, 2011, p. 229).

De fato, observa-se que, conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), entre 2001 e 2011, a renda *per capita* do segmento dos brasileiros 10% mais ricos teve um acréscimo de 16,6% em termos acumulados, ao passo em que a renda dos mais pobres ascendeu 91,2%. Vale dizer: o décimo mais pobre cresceu 550% mais celeremente que o décimo mais abastado (IPEA, 2012, p. 6).

Aliado a isso, remarca-se a queda do índice de Gini, que desceu de 0,5987, em 1995, para 0,526, em 2012, o que traduz uma redução de desigualdade entre as pessoas ocupadas.

Conforme ilustra o gráfico abaixo, em 1995 cerca de 55,4 milhões de brasileiros figuravam na classe C, ao passo em que 83,3 milhões pertenciam às classes D e E. Já em 2012, quando a população brasileira total chegou a 191,6 milhões, um contingente de 105,5 milhões de pessoas passou a integrar a classe C (“nova classe média”), fazendo com que esta passasse a representar, portanto, mais de 50% da população nacional.

Gráfico 1) Distribuição da população por classes de renda (em milhões de habitantes)



Fonte: BNDES, p. 23, elaborado com dados da FGV e Ministério da Fazenda.

É importante também frisar que, de acordo com o *V Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, entre 1990 e 2012 o Brasil foi além dos objetivos internacionalmente assumidos: conseguiu reduzir a pobreza extrema a um sétimo do nível de 1990, caindo de 25,5% para 3,5% em 2012¹⁶ (PNUD, *V Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, 2015, p. 17).

Esse panorama positivo se coaduna com o quadro identificado por Karkwani *et alii* em trabalho divulgado pelo *International Poverty Centre* (2007, p. 24-25), alcunhado de “paradoxo brasileiro”, que consiste na redução significativa do nível de pobreza entre 1995 e 2004 (30% para 26%), mesmo diante de um cenário de declínio da renda *per capita*, o que é atribuído, principalmente, ao comportamento do mercado de trabalho e à expansão de transferências de recursos aos necessitados. No interregno avaliado (1995-2004), verificou-se um

¹⁶ Com efeito, sublinha-se que em relação ao primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM 1) o Brasil adotou metas mais ambiciosas que as internacionais: redução da pobreza extrema a um quarto do nível de 1990 e a erradicação da fome, conseguindo, como visto, ir ainda além. Para o cumprimento desse ODM, são consideradas extremamente pobres as pessoas que vivem com menos de U\$ 1,25 por dia, valor este submetido a uma taxa de conversão arbitrada pelo Banco Mundial de acordo com fatores de Paridade de Poder de Compra (PPC). Em 2012, a linha de pobreza extrema internacional equivalia a R\$ 2,36 por dia, ou R\$ 71,75 mensais. O Plano Brasil sem Miséria (2011), que abrange o Programa Bolsa Família (PBF), passou a considerar como referência para pobreza extrema o valor de R\$ 77,00 a partir de junho de 2014, conforme estabelece o Decreto n.º 8.232/2014 (PNUD, *V Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*, 2015, pp. 16-17).

crescimento da renda *per capita* das famílias, caracterizada, sobretudo, por um perfil de crescimento em prol dos pobres, percebendo-se uma queda consistente da desigualdade de renda da população não assalariada em comparação com a renda dos assalariados entre 2001-2004¹⁷.

No entanto, conforme divulgado pelo Banco Mundial¹⁸, apesar do considerável progresso experimentado pelo Brasil, subsistem, ainda, aspectos que necessitam ser enfrentados, já que,

[...] mais de 26 milhões de pessoas saíram da pobreza e a desigualdade foi reduzida significativamente (o coeficiente de Gini caiu 6% em 2013, chegando a 0,54). A renda dos 40% mais pobres da população cresceu, em média, 6,1% (em termos reais) entre 2002 e 2012, em comparação aos 3,5% de crescimento da renda da população total. No entanto, a redução da pobreza e desigualdade vem mostrando sinais de estagnação desde 2013.

A taxa de crescimento do PIB brasileiro diminuiu de 4,5%, entre 2006 e 2010, para 2,1% entre 2011 e 2014 e 0,1% em 2014. A inflação permanece alta: no final de 2014, ela pairava em 6,4%.

O Brasil possui diferenças regionais extremas, especialmente em indicadores sociais - como a saúde, mortalidade infantil e nutrição. Os indicadores das regiões mais ricas do Sul e do Sudeste são muito melhores que os indicadores do Norte e do Nordeste.

Apesar da redução da pobreza conquistada na última década, a desigualdade permanece relativamente alta para um país de renda média. Após garantir a cobertura universal da educação primária, o Brasil agora luta para melhorar a qualidade e os resultados do sistema, especialmente nos níveis básico e médio.

17 Os autores examinaram a diferente composição da renda dos não assalariados, como benefícios da seguridade social (segunda maior fonte de rendas da população brasileira, perdendo apenas para os ganhos dos assalariados, representando cerca de 20% do total de rendas da nação), outras entradas derivadas de programas sociais (como o *Bolsa Família*) e o pagamento de juros da dívida pelo governo. Apesar de diversos, os dois primeiros mecanismos têm, consoante Kakwani *et alii*, se mostrado eficientes no combate à pobreza e à desigualdade, pois se traduzem em transferências diretas de recursos às famílias carentes. Descobriu-se, a propósito, que essas transferências diretas trazem 20 vezes mais benefícios ao crescimento pró-pobre do que outras fontes de rendas aos não assalariados, não obstante tragam uma contribuição secundária no incremento total de renda e aumentem os gastos públicos (INTERNATIONAL POVERTY CENTRE, 2007, p. 24-25).

18 Informação obtida em acesso a <http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview>, 06.06.2015.

Com efeito, mesmo com a significativa melhora nos indicadores de desigualdade, o Brasil infelizmente continua a figurar dentre os países com maiores níveis de desigualdade no mundo. É o que se colhe da seguinte tabela comparativa:

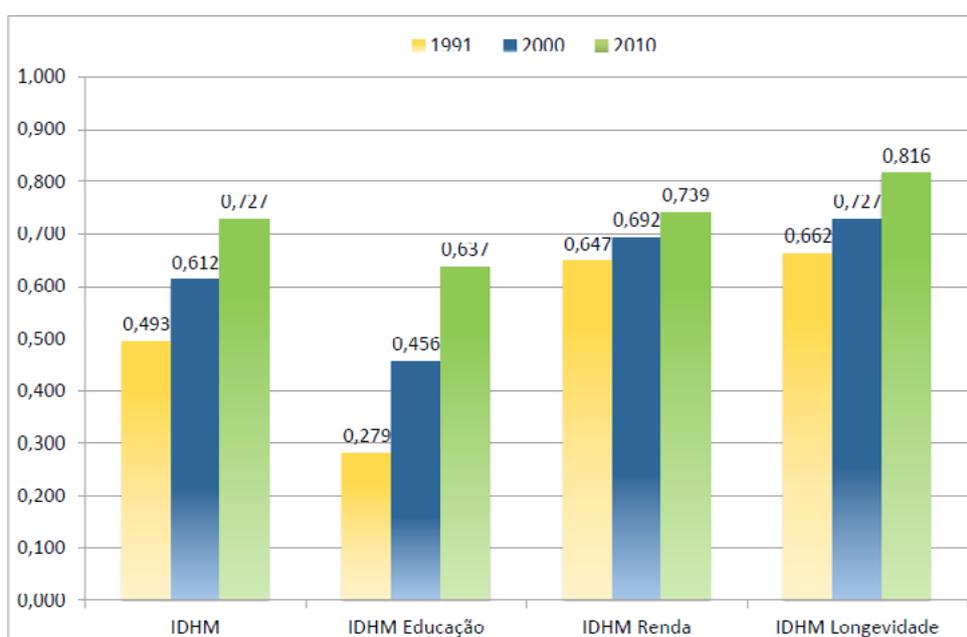
Tabela 2) Índice de Gini por país

Brasil	EUA	Alemanha	Reino Unido	Argentina	China	Índia	Rússia	México	Afganistão	África do Sul	Espanha	Grécia	Irlanda	Japão	Egito
52.7	41.1	30.6	38.0	43.6	37.0	33.6	39.7	48.1	27.8	65.0	35.8	34.7	32.1	32.1	30.8
2012	2010	2010	2010	2011	2011	2011	2009	2012	2007	2011	2010	2010	2010	2008	2008

Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Mundial disponíveis em <http://wdi.worldbank.org/table/2.9>, acessado em 06.06.2015.

Outra informação interessante é a de que, apesar de haver experimentado uma notável melhora nos Índices de Desenvolvimento Humano Municipais (IDHM) entre 1991 e 2010, como se infere do Gráfico 2, esse avanço não foi acompanhado por uma distribuição mais equânime de renda e riquezas entre as cinco regiões do Brasil, como ilustra a Tabela 3.

Gráfico 2) Evolução do IDHM, IDHM Educação, IDHM Renda, IDHM Longevidade no Brasil



Fonte: PNUD, <http://www.pnud.org.br/arquivos/evolucao-idhm-brasil-grafico.pdf>, acessado em 06.05.2015.

Tabela 3) IDHM Renda: distribuição dos municípios por região e categoria do IDHM – 2010 (%)

Regiões	Desenvolvimento Humano				
	M. Baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito Alto
Norte	6,0	47,9	41,6	4,5	
Nordeste	5,9	77,8	15,3	1,1	
Sudeste	0,0	9,8	50,7	37,9	1,6
Centro Oeste	0,0	3,9	59,2	36,1	0,9
Brasil	2,4	32,3	36,5	27,8	1,0

Fonte: PNUD, <http://www.pnud.org.br/arquivos/faixas-IDHM.pdf>, acessado em 06.06.2015.

Postos, dessa maneira, os principais dados acerca do recorte da desigualdade de renda e da pobreza no Brasil, cumpre, agora, perquirir as causas que determinaram os avanços apresentados, bem assim eventuais contrapontos às melhorias assinaladas.

4. A CONTRIBUIÇÃO DA AÇÃO ESTATAL PARA A DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL E SEU EFETIVO DECLÍNIO

Com base nas informações deduzidas no título anterior, pode-se afirmar, de um modo geral, que as expectativas internacionais no tocante à erradicação da pobreza vêm sendo atendidas satisfatoriamente pelo Brasil.

Entretanto, seria possível afirmar que existe internamente um consenso acerca da necessidade de implementação de medidas voltadas à melhoria da equidade na distribuição de riquezas? Na concepção de Mendes, essa resposta seria negativa. Para ele, a redução na desigualdade brasileira no início do século XXI não é fruto de uma decisão acordada por mais isonomia. É, antes, produto de um conflito distributivo que se mostrou mais vantajoso às camadas mais pobres da sociedade. A renda dos mais pobres cresceu numa proporção maior que a dos ricos, resultando no decréscimo da desigualdade (que ainda continua alta) e na expansão da classe média, criando um ambiente otimista, a despeito do crescimento inexpressivo da economia. A postura adotada pelo governo como mediador do conflito distributivo tem sido uma marca nas gestões que se seguiram à redemocratização, garantindo a redução das tensões sociais e conferindo estabilidade às instituições, sendo que a redução da desigualdade identificada a

partir de 1995 e intensificada a partir de 2001 não pode ser atribuída às políticas redistributivas implementadas, não podendo se afirmar, inclusive, que foram elas eficientes. Para o nomeado pesquisador foi, com efeito, o mercado de trabalho o maior responsável por essa redução (MENDES, 2015, posições 327 e 345 de 6747).

Mas qual foi, então, o papel desempenhado pelas políticas públicas integralmente subsidiadas pelo governo federal, focadas nos pobres, como as implementadas pelo programa Bolsa Família e pelo programa de Benefício de Prestação Continuada?

Na esteira dos estudos desenvolvidos por Souza e Medeiros (2013), Mendes (2015, posição 2424 de 6747) conclui que os efeitos redistributivos de renda do Bolsa Família são pequenos, sendo até mesmo nulos quando analisado o Benefício de Prestação Continuada. Por outro lado, assevera que 60% da desigualdade aferida pelo índice de Gini pode ser atribuída às rendas recebidas junto ao mercado privado, sendo o setor público responsável, por seu turno, por 44% dessa desigualdade (correspondente à somatória de 22% da Seguridade Social, 21% da remuneração dos servidores públicos e 1% derivados de outros pagamentos realizados pelo governo, como seguro desemprego e abonos salariais).

Conforme estudo realizado pelo IPEA (2012) mencionado por Mendes, a importância da renda advinda do mercado de trabalho na elevação do índice de Gini deve-se ao fato de que ela representa mais de três quartos do total das rendas domésticas. Logo, tal espécie de renda torna-se decisiva quando distribuída de maneira não uniforme, repercutindo diretamente na alta desigualdade brasileira. Em contraposição, a redistribuição de renda promovida pelo programa *Bolsa Família* tem pouco impacto na composição da renda *per capita* doméstica total, pois corresponde tão somente a uma média de 0,9% desta. **As ações do setor público contribuem, portanto, de modo prevaiente para a concentração de renda**, já que as consequências dos pagamentos realizados pela Seguridade Social são muito maiores e aglutinadoras de renda do que as transferências redistributivas realizadas por meio de programas de Assistência Social. Essa conclusão também é confirmada por pesquisa de Pedro de Souza e Marcelo Medeiros, economistas da Universidade de Brasília (MENDES, 2015, 2397 de 6747).

Ainda com fundamento nos estudos do IPEA (2012), aponta-se que, na primeira e segunda décadas do século XXI, houve uma diminuição na diferença entre os mais baixos e os mais elevados salários no mercado de trabalho brasileiro, circunstância que contribuiu para 58% da queda total do índice de Gini entre 2001 e 2011, em contraponto com o *Bolsa Família* e o *Benefício de Prestação Continuada*, responsáveis, respectivamente, por 13% e por 4% dessa redução. Os ganhos reais do salário mínimo no período também auxiliaram na redução de 19% do referido índice, já que muitos dos benefícios da Seguridade Social são pagos com base no piso nacional (MENDES, 2015, 2438 e 2454 de 6747).

Se as ações globais do Estado não colaboram para a redução da desigualdade – antes as têm promovido – qual(is) é(são) a(s) causa(s) do achatamento salarial na iniciativa privada, grande responsável pela evolução positiva dos indicadores?

Segundo Mendes (2015, 2522 e 2540 de 6747), a redução na diferença salarial no setor privado não pode ser creditada unicamente aos acréscimos reais no salário mínimo, estando também atrelada ao nível educacional dos trabalhadores, havendo três explicações prováveis para o fenômeno: (i) a que vê essa redução como consequência de um desequilíbrio na oferta de mão-de-obra mais qualificada em relação a menos qualificada, resultado da expansão do sistema educacional; (ii) a que identifica uma redução na demanda por trabalhadores mais qualificados, lastreada no aumento de contratações junto ao mercado de serviços, que emprega pessoas geralmente com menor qualificação do que o setor industrial; (iii) a que atribui essa redução a uma deterioração na qualidade da educação secundária e da educação superior, conduzindo à uma desvalorização da mão-de-obra qualificada. Apesar ainda de não existir uma orientação segura na literatura acerca dos fatores predominantes dessa diminuição de diferenças salariais, alerta Mendes que essa redução pode não ser tão positiva quanto inicialmente se poderia pensar, pois acena para uma retração na economia, atualmente incapaz de gerar postos de trabalho mais bem remunerados, assim como para uma provável ineficiência do sistema educacional brasileiro.

Indo avante, destaca-se que é preciso, igualmente, ter consciência de que mesmo a noção de relativa redução da desigualdade esboçada no tópico anterior a partir do encolhimento do índice de Gini, notadamente a partir das recentes pesquisas levadas a efeito pela Universidade de Brasília (UNB), começa a ser revista.

De fato, por intermédio de uma conciliação inédita de dados tributários oriundos da Declaração Anual de Ajuste do Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF) e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), concluiu-se que “a desigualdade de renda no país é mais alta do se estimava por pesquisas domiciliares e permaneceu muito estável entre 2006 e 2012” (MEDEIROS et alii, 2015, p. 02).

A conjunção dessas duas fontes de dados se justifica na medida em que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) apresenta insuficiências no tocante à formação de um perfil das classes econômicas abastadas, que muitas vezes relutam em fornecer informações mais precisas sobre a composição dos respectivos patrimônios e rendas, dados estes, por sua vez, minudentemente obtidos junto à Declaração Anual de Ajuste do Imposto de Renda da Pessoa Física (DIRPF). Por outro lado, como, em virtude da linha de corte de isenção, a DIRPF não fornece subsídios acerca da composição de renda da faixa mais carente da população, tem-se que essas duas fontes acabam por se complementar.

Contradizendo resultados anteriormente divulgados por pesquisas de desigualdade fundamentadas exclusivamente na PNAD, o referido estudo consigna que os dados da DIRF e da PNAD, quando conjugados, retratam que “quase metade de toda a renda no país está concentrada nos 5% mais ricos e um quarto, no 1% mais rico. O milésimo mais rico acumula mais renda que toda a metade mais pobre da população” (MEDEIROS et alii, 2015, p. 27).

Esse comportamento não sofre, segundo os autores, modificações substanciais no curso dos anos: apesar das constatadas alterações na base da distribuição que compreende do 0% ao 90% mais pobres, a concentração no ápice, especificamente acima do 1% mais rico, mantém-se estável.

Tabela 4) Limites inferiores dos estratos de renda individual total, Brasil, 2006 a 2012

P% População 18+	2006	2009	2012
50.0%	7,236	8,197	9,661
75.0%	14,472	15,903	18,073
80.0%	17,574	19,084	21,457
90.0%	29,000	31,757	37,744
95.0%	50,945	60,551	71,055
99.0%	169,593	201,180	229,345
99.9%	703,699	855,183	984,515

Fonte: MEDEIROS *et alii*, 2015, p. 16. Elaborado, na faixa de 0% a 90% da população, com base no PNAD 2006-2012 IBGE, microdados. De 90% a 100% da população, interpolação dos dados da Declaração Anual de Ajuste do Imposto de Renda Pessoa Física, 2006-2012.

Não obstante a renda tenha, como denota a tabela 4, de uma maneira geral, se elevado, Medeiros *et alii* (2015, p. 27) asseveram que

a apropriação desse crescimento foi muito desigual. Apenas cerca de um décimo de todo o crescimento foi para as mãos da população mais pobre do país. Metade do crescimento coube aos 5% mais ricos, 28% ao 1% mais rico. Isso, por um lado, decorre da extrema concentração de renda no país. Por outro, a perpetua no tempo. Vem ocorrendo uma desconcentração do crescimento, mas ela é lenta.

É o que demonstram os dados sintetizados na Tabela 5:

Tabela 5) Crescimento da renda apropriado por frações da população, Brasil, 2006 a 2012

P% População 18+	2006 a 2009	2006 a 2012
50%	10%	11%
75%	23%	25%
90%	34%	38%
95%	46%	50%
99%	9%	72%
100%	100%	100%

Fonte: MEDEIROS *et alii*, 2015, p. 17. Elaborado, na faixa de 0% a 90% da população, com base no PNAD 2006-2012 IBGE, microdados. De 90% a 100% da população, interpolação dos dados da Declaração Anual de Ajuste do Imposto de Renda Pessoa Física, 2006-2012.

Como acuradamente reconhecem Medeiros *et alii*, essas conclusões convergem com aquelas alcançadas por Piketty (2014) em seus estudos acerca do comportamento da desigualdade em vários países do mundo: grande parcela das melhorias introduzidas na base são suprimidas pela ingerência que o topo exerce na desigualdade como um todo. Logo, o caso do Brasil não pode ser tido como exceção¹⁹.

19 Muito embora não tenha, devido à falta de disponibilização de dados por parte do governo brasileiro acerca do imposto de renda, incluído o Brasil em suas pesquisas, ao se debruçar sobre a dinâmica da distribuição de renda e riquezas nos séculos XVIII, XIX e XX, Piketti notabilizou-se ao extrair importantes consequências dessas experiências para o século XXI, as quais convém aqui, ainda que rapidamente, pela sua profundidade e atualidade, consignar. Para ele, a conclusão geral alcançada com esse estudo demonstra que: “[...] a evolução dinâmica de uma economia de mercado e de propriedade privada, deixada à sua própria sorte, contém forças de convergência importantes, ligadas sobretudo à difusão do conhecimento e das qualificações, mas também forças de divergências vigorosas e potencialmente ameaçadoras para nossas sociedades democráticas e para os valores de justiça social sobre o qual elas se fundam. A principal força desestabilizadora está relacionada ao fato de que a taxa de rendimento privado do capital r pode ser forte e continuamente mais elevada do que a taxa de crescimento de renda e da produção g . A desigualdade $r > g$ faz com que os patrimônios originados no passado se recapitalizem mais rápido do que a progressão da produção e dos salários. Essa desigualdade exprime uma contradição lógica fundamental. O empresário tende inevitavelmente a se transformar em rentista e a dominar cada vez mais aqueles que só possuem sua força de trabalho. Uma vez constituído, o capital se reproduz sozinho, mais rápido do que cresce a produção. O passado devora o futuro” (PIKETTI, 2014, p. 555).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O agravamento das injustiças sociais constitui uma ameaça latente à estabilidade institucional e à satisfação dos interesses dos credores internacionais. A prevenção de tais intercorrências constitui, sem dúvida, o elemento motriz para a alocação (“investimento”) de recursos em áreas que jamais seriam ordinariamente contempladas em linhas de crédito internacionais. Tomando de empréstimo a teoria da inteligência afetiva²⁰, tem-se, portanto, que o temor subjacente de levantes paralisa a sanha do capital, fazendo-o ceder aos reclames sociais para poder perpetuar com segurança e previsibilidade o processo de reprodução e acumulação de riquezas.

Não se pode recair, destarte, na ingenuidade de acreditar que essa mudança de postura quanto à pobreza tem realmente como fim último a preservação e a defesa de direitos humanos, pois a movimentação de capitais sempre esteve e sempre estará pautada pelo lucro. Embora a Declaração Universal de Direitos Humanos remonte a 1948, o respeito aos seus preceitos não foi tomado em consideração quando, por exemplo, os ajustes estruturais exigidos pelas instituições de Bretton Woods, sobretudo na década de 80, projetaram à pobreza e à indigência milhares de famílias da América Latina. Pensar de modo distinto implicaria em negar a natureza das atividades exercidas pelos bancos e agências de fomento internacionais, transformando-os em instituições de caridade.

Nada obstante, há que se reconhecer que a gradual importância que a temática da pobreza e da desigualdade passaram a desempenhar no plano internacional traduziram-se na elaboração e implementação de políticas públicas nacionais favoráveis aos pobres. Contudo, a expressiva ingerência externa sobre as decisões nacionais²¹ e a conciliação de eventuais imposições com o exercício substancial da democracia são fatores que ainda carecem de maior reflexão.

20 A qual explica como as emoções e a cognição interagem para a conformação do comportamento político de massa [aqui, no caso, o comportamento político da massa de financiadores internacionais] (NEUMAN et alii, 2007), sendo perfilhada por Manuel Castells ao abordar o nascimento dos movimentos sociais de massa na era da internet (CASTELLS, 2013).

21 Estipulando, inclusive, metas anuais de aderência de novos beneficiários no programa Bolsa Família. Vide, v. g., o objetivo 57 da Estratégia de parceria de país para a República Federativa do Brasil - Exercícios Fiscais 2012 a 2015 (BIRD/IFC).

No plano interno, este estudo pôde evidenciar que o impacto de políticas redistributivas na redução da desigualdade não é tão grande quanto as distorções encetadas pelo próprio poder público, ambiguidade que precisa ser oportunamente corrigida.

Sabe-se que a sublimação de desigualdades regionais, conquanto figure dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil²², é de difícil concretização, pois, devido à amplitude territorial, é natural que as atividades produtivas ensejadoras de rendas tendam a se concentrar em determinadas regiões do país. Entretanto, o nível de desigualdades regionais permanece muito intenso, exigindo mais efetividade da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) implantada pelo Ministério da Integração Nacional.

De outro giro, há que se ter presente a distinção entre políticas públicas orientadas à *redução da extrema pobreza* e políticas públicas voltadas à *diminuição da desigualdade de renda*. De semelhante modo, é preciso ter clareza no sentido de que a adoção isolada de uma dessas políticas não repercute, necessariamente, em incremento positivo da situação ideal colimada pela outra. Isto porque é possível implementar uma política pública, por exemplo, de *redução da extrema pobreza* e esta atender, efetivamente, os objetivos almejados, traduzindo-se numa melhoria da condição da população mais afligida, sem que tal resultado implique *pari passu* numa diminuição do espaço de desigualdade entre os mais ricos e os mais pobres dentro dessa sociedade, pois o acúmulo de rendas por parte dos primeiros pode ter persistido a crescer em ritmo mais elevado. De igual forma, a acolhida estrita de uma política vocacionada à redução da desigualdade pode não se traduzir em ganhos reais para a base, perfazendo seu objetivo apenas devido a um achatamento dos ganhos no topo da renda, ou seja, sem efeitos redistributivos.

Apesar de o Brasil ter apresentado avanços no tocante às políticas destinadas à *redução da extrema pobreza*, motivado, sobretudo, pela pressão exercida pelos compromissos assumidos no plano internacional, tende-se a concordar com o posicionamento externado por Mendes no que concerne à ausência de consenso em torno das políticas públicas de *diminuição da desigualdade de renda*. Sintomática, neste sentido, é a inexistência de entendimento em torno da reforma tributária, já que é nessa seara que repousam as medidas mais efetivas

²² Artigo 3º, inciso III, da CRFB/88.

para a amenização da desigualdade social²³.

A enumeração de medidas prospectivas capazes de contribuir para a redução da pobreza e da desigualdade de rendas não foram contempladas no presente estudo. Todavia, dada sua inequívoca importância, identifica-se aí importante campo para inquirições futuras.

Com o intuito de incentivar essa ordem de digressões, e na esteira das comparações promovidas por Amann e Baer (2012, p. 418) entre o valor despendido pelo governo federal por meio do programa *Bolsa Família* (em torno de 1% do PIB) e a destinação de recursos para o pagamento dos serviços da dívida (7% do PIB) – que beneficia segmentos sociais com mais altas rendas, o que tornaria questionável o efetivo impacto redistributivo atribuído ao mencionado programa – agrega-se a estimativa de que entre 1,8% a 2,3% do PIB nacional²⁴ tem sido desviado de sua finalidade por força de ações de corrupção. Em outras palavras: **cerca do dobro do importe transferido por meio do *Bolsa Família* é perdido anualmente em rumos ilícitos**²⁵. Logo, o fortalecimento e o aperfeiçoamento das estruturas de controle, tais como os Tribunais de Contas e o Ministério Público de Contas, deveriam constar no ápice da agenda política, uma vez que estes não apenas têm por vocação o combate à malversação, como podem, igualmente, fiscalizar a efetividade e a legitimidade dos gastos públicos, contribuindo para otimização de resultados em favor da redução das desigualdades e da pobreza.

23 Veja-se que, como principal solução para o desequilíbrio remarcado entre a taxa de rendimento privado de capital (r) e a taxa de crescimento da renda e da produção (g – vide nota de rodapé n.º 16), Piketti enuncia a necessidade de criação de um “*imposto progressivo anual sobre o capital*”, asseverando que, “*Com ele, é possível evitar a espiral desigualadora sem fim e ao mesmo tempo preservar as forças da concorrência e os incentivos para que novas acumulações primitivas se produzam sem cessar*” (PIKETTI, 2014, p. 556).

24 De acordo com projeção arbitrada por estudo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), elaborado em 2012, noticiada em http://brasil.elpais.com/brasil/2014/01/28/politica/1390946330_078051.html, acessado em 06.06.2015.

25 De fato, de acordo com entrevista prestada em 02.09.2002 pelo economista Daniel Kauffman, do Banco Mundial, à BBC, “*Há uma relação muito clara entre a corrupção e a pobreza*”, sendo que, conforme declara, “*Nossos dados mostram que os países que conseguiram controlar a corrupção têm uma renda per capita quatro vezes mais alta do que aqueles que ainda têm altos índices de corrupção*”. Entrevista divulgada em 02.09.2002, disponível em http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2002/020826_eleicaocorrupcao1ro.shtml, acessado em 06.06.2015.

Associado a isso se assinala, também, que a concessão de informações completas e fidedignas aos entes de pesquisa constitui condição *sine qua non* para a viabilização do preciso diagnóstico dos problemas associados à pobreza e à desigualdade, sem o que não é possível determinar quais são as políticas públicas mais adequadas a serem implementadas. O aprimoramento da transparência mostra-se, destarte, fundamental para o desenvolvimento democrático dessas áreas.

Como ilustração desse fato pode-se citar a pesquisa recentemente efetuada por economistas da UNB que, como visto no item 5 supra, após o acesso de dados da DIRPF de 2006 a 2012 – até então não disponibilizados pelo governo brasileiro –, permitiu chegar a conclusões diversas das oficialmente divulgadas em pesquisas anteriores promovidas exclusivamente com base nos dados da PNAD, identificando-se um quadro de estagnação (e não de queda) da redução da desigualdade nesse íterim no Brasil. Essa novel informação acarretará, em nosso sentir, forte impulso para a abertura de debates acerca da revisão das políticas públicas que vêm sendo adotadas, podendo inspirar, quiçá, o estudo de estratégias mais incisivas de contenção da desigualdade.

Para finalizar, não se pode perder de mira, como bem realça Piketti, que o “mercado e o voto são apenas duas maneiras polarizadas de organizar as decisões coletivas”. Ambos dependem, para que se estabeleça o “controle democrático do capital”, de “transparência econômica e financeira”, o que constitui primordialmente “um desafio de governança democrática e de participação nas decisões”, pois, como arremata o economista francês, “Sem uma verdadeira transparência contábil e financeira, sem informação partilhada, não pode haver democracia econômica” (PIKETTY, 2014, pp. 553-554). Aos poucos, o Brasil trilhará esse caminho. É o que se espera.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. A. Lindgren. **A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social e os paradoxos de Copenhague**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 40, n. 1, p. 142-166, June 1997. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291997000100006&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 04.06.2015.

AMANN, Edmund et BAER, Werner. **Brazil as an emerging economy: a new**

economic miracle? *In: Brazilian Journal of Political Economy*, v. 32, nº 3 (128), pp. 412-423. July-September/2012.

AREND, Marcelo *et* FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Brasil (1955-2005): 25 anos de *catching up*, 25 anos de *falling behind*.** *In: Revista Econômica Pública* 32 (1), 2012.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Update to the Institutional Strategy 2010–2020. Partnering with Latin America and the Caribbean to Improve Lives.** Março, 2015. Disponível em <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/investigacion-y-datos,1612.html>, acessado em 04.06.2015.

BANCO INTERNACIONAL PARA A RECONSTRUÇÃO E O DESENVOLVIMENTO E CORPORAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL (BIRD/IFC). **Estratégia de parceria de país para a República Federativa do Brasil - Exercícios Fiscais 2012 a 2015.** Relatório n.º 63731-BR. Setembro, 2011. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/09/16261252/brazil-country-partnership-strategy-cps-period-fy2012-2015-brasil-estrategia-de-parceria-de-pais-para-el-periodo-de-2012-15>, acessado em 30.05.2015.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). CRUZ, Adriana Inhudes Gonçalves *et alii*. **A economia brasileira: conquistas dos últimos dez anos e perspectivas para o futuro.** http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro60anos_perspectivas_setoriais/Setorial60anos_VOL1EconomiaBrasileira.pdf, acessado em 06.05.2015.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet;** tradução Carlos Alberto Medeiros. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

GIAMBIAGI, Fábio *et al.* **Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

INTERNATIONAL POVERTY CENTRE. **Poverty in Focus: Analysing and achieving Pro-Poor Growth.** Março, 2007. Disponível em <http://www.ipc-undp.org/publication/27311>, acessado em 05.06.2015.

KOHLI, Atul. **Coping with globalization: Asian versus Latin America strategies of development, 1980-2010**. In: Brazilian Journal of Political Economy, vol. 32, nº 4 (129), pp. 531-556, October-December/2012.

KRUGMAN, Paul. **Inequality and Redistribution**. In: SERRA, NARCIS and STIGLITZ, Joseph E. *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Oxford University Press, 2008, cap. 03.

LINHARES, Maria Yedda (organizadora). **História Geral do Brasil**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. F.; CASTRO, Fábio Ávila. **A Estabilidade da Desigualdade de Renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do Imposto de Renda e Pesquisas Domiciliares**. Ciência e Saúde Coletiva, vol. 20, n. 4. Rio de Janeiro: abril, 2015. Disponível em http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/artigo_int.php?id_artigo=15020, acessado em 30.05.2015.

MENDES, Marcos. **Inequality, Democracy and Growth in Brazil - A country at the Crossroads of Economic Development**. 1ª ed. London: Elsevier, ISBN 978-85-352-7860-6, 2015, Kindle version.

NEUMAN, W. Russell *et alii* (orgs.). **The affect Effect: Dynamics of Emotions in Political Thinking and Behavior**. Chicago: University of Chicago Press, 2007, Kindle version.

PIKETTI, Thomas. **A economia da desigualdade**; tradução André Telles. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

PIKETTI, Thomas. **O capital no século XXI**; tradução Monica Baumgarten de Bolle. 1ª ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **V Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf, acessado em 31.05.2015.

_____. **O que é IDH?** Disponível em <http://www.pnud.org.br/>

IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH

STEIN, Rosa Helena. **Pobreza e desigualdade na América Latina sob o olhar dos organismos internacionais**. Ser Social, Brasília, n. 18, p. 79-125, jan./jun. 2006. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/177/967>, acessado em 30.05.2015.

VOUTSA, Maria Eleni; BOROVAS, George et FOTOPOULOS, Nikos. **The role of the Bretton Woods institutions in forming and spreading education policies**. In: Procedia Economics and Finance 9 (2014), pp. 83-97. Available in www.sciencedirect.com

WILLIAMSON, John. **A Short History of the Washington Consensus**. In: SERRA, NARCIS and STIGLITZ, Joseph E. *The Washington Consensus Re-considered: Towards a New Global Governance*. Oxford University Press, 2008, cap. 02.

FEDERALISMO COMO UM LABORATÓRIO DE EXPERIÊNCIAS LEGISLATIVAS: A QUESTÃO DOS MINISTÉRIOS PÚBLICO DE CONTAS ESTADUAIS AUTONOMOS

MESQUITA, Patrick Bezerra¹

RESUMO

O artigo tem como objetivo estudar a nova perspectiva do federalismo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que vem dando ênfase à autonomia legislativa dos entes federativos, considerando-os verdadeiros laboratórios de experiências legislativas. A partir disso, sustenta-se a possibilidade de os Estados-Membro poderem densificar o art. 130 da Constituição Federal, de modo a adotarem um Ministério Público de Contas dotado de autonomia financeira e administrativa,

Palavras-chave: Federalismo. Ministério Público de Contas. Autonomia. Tribunal de Contas.

ABSTRACT

The article aims to study the new perspective of federalism in the jurisprudence of the Supreme Court, which emphasizes the legislative autonomy of the federative entities, considering them real labs of legislative experiences. Based on that, it defends the possibility of article 130 of Federal Constitution be densified by Member-States in order to adopt a Public Ministry of Accounts with administrative and financial autonomy.

Keywords: Federalism. Public Ministry of Accounts. Autonomy. Court of Accounts.

¹ Subprocurador de Contas do Estado do Pará.

1. INTRODUÇÃO

A federação é uma forma de Estado que envolve a partilha vertical do poder entre diversas entidades políticas autônomas, as quais coexistem no interior de um Estado soberano. Nesse passo, Sarmiento e Souza Neto afirmam que se trata de um modelo de organização política que possui elementos favoráveis aos valores do constitucionalismo democrático, porque busca aproximar o pluralismo e a diversidade, “ao preservar espaços para o poder local, que tende a ser mais receptivo às demandas e às peculiaridades das respectivas populações”².

No Brasil, a federação materializou-se com a República – especificamente com o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, editado pelo Governo Provisório –, modelo que foi mantido em todas as Constituições brasileiras posteriores (art. 1º da Constituição de 1891; art. 1º da Constituição de 1934; arts. 1º e 3º da Constituição de 1937; art. 1º da Constituição de 1946; e art. 1º da Constituição de 1967).

Seguindo tal tradição, a Constituição de 1988 dispõe, no art. 1º, que o Brasil é uma República Federativa, voltando especial atenção para o tema da federação no Título III – Da Organização do Estado, em que arrola as regras de atuação e de convivência dos seus integrantes.

Convém assinalar, no entanto, que não existe um único modelo de federalismo. A federação, que surgiu nos Estados Unidos em 1787, é a forma de Estado adotada hoje por 24 países, cada um deles adotando um pacto federal que lhe é peculiar³. A título de exemplo, é suficiente lembrar que a descentralização das competências legislativas no federalismo norte-americano é muito maior do que no modelo brasileiro, que, por sua vez, incluiu os municípios no pacto federal.

Todavia, ainda na esteira de Sarmiento e Souza Neto, pode-se dizer que há alguns elementos mínimos que devem ser observados sob pena de a federação descaracterizar-se ou de o pacto federativo ser posto em xeque. Assim, é preciso:

2 SARMENTO, Daniel, SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 303.

3 Ibid. p. 303.

- a. que exista partilha constitucional de competências entre os entes da federação , de modo a assegurar a cada um uma esfera própria de atuação; b) *que tais entes desfrutem de efetiva autonomia política, que se expressa na prerrogativas do autogoverno, auto-organização e autoadministração*; c) que haja algum mecanismo de participação dos Estados-membros na formação da vontade nacional; e d) que os entes federais tenham fontes próprias de recursos para o desempenho dos seus poderes e competências, sem o que a autonomia, formalmente proclamada, será, na prática, inviabilizada (grifo nosso)⁴.

Destarte, a federação exige que os seus entes possuam efetiva autonomia política, que se traduz pela *auto-organização* – a capacidade de produzir as suas próprias normas (auto legislação)⁵ –, pelo *autogoverno* – a capacidade de eleger seus próprios governantes – e pela *autoadministração* – diretamente relacionada com a distribuição de competências legislativas, administrativas e administrativas entre os entes da federação.

A originalidade da federação, portanto, está em fazer surgir um Estado soberano a partir de Estados autônomos⁶, que terão a capacidade de criar direito novo desde compatíveis com a Constituição Federal.

A partir dessas considerações, este trabalho propõe-se a investigar o federalismo na jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal, que vem enaltecendo a autonomia legislativa dos Estados, a fim de demonstrar que legislação estadual que venha a extrair do art. 130 da Constituição Federal um Ministério Público de Contas autônomo institucionalmente não incide na eiva da inconstitucionalidade. Pelo contrário: conforma com muito mais efetividade o desiderato constitucional de moralização da coisa pública.

2. DESENVOLVIMENTO

É na competência legislativa e na auto-organização das unidades federadas que mais avulta a forma federal de Estado. À vista dessa especial característica federativa, vertem-se as unidades federativas em verdadeiros *laboratórios legislativos* - partícipes importantes do desenvolvimento do direito

⁴ Ibid. p. 303-304.

⁵ A União se auto-organiza pela Constituição Federal e pela legislação federal; os Estados, pelas Constituições Estaduais e pela legislação estadual, conforme o art. 25, CF/88; os Municípios, pelas Leis Orgânicas e pela legislação municipal, em consonância com o disposto no art. 29, CF/88; e o Distrito Federal, por sua Lei Orgânica e por sua legislação distrital, nos termos do art. 32, CF/88.

⁶ MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias, Comentários ao art. 1o. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, 109-112. p. 110.

nacional - a atuarem ativamente na construção de possíveis experiências que poderão ser adotadas por outros entes ou em todo território federal. São essas as exatas conclusões realizadas recentemente pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 2.922, julgada em abril de 2014⁷.

Antes mesmo de 2014, o STF já sinalizava que deveria auxiliar na arquitetura da autonomia estadual com

uma verdadeira reconstrução jurisdicional da própria teoria do federalismo, afastando aquela anterior subordinação dos Estados-membros e dos Municípios ao denominado “standard federal” tão excessivamente centralizador da CF/69, na qual estabelecida uma concentração espacial do poder político na esfera da União⁸.

Continuando sua viragem federalista, o Supremo Tribunal Federal na ADI 4.060/SC, julgada em fevereiro de 2015, fez questão de frisar a necessidade de rever sua postura histórica, de modo a prestigiar iniciativas legislativas locais que se mostrassem potencializadoras dos valores constitucionais e concatenadas com o sistema de princípios da Lei Maior.

7 Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Estadual que disciplina a homologação judicial de acordo alimentar firmado com a intervenção da Defensoria Pública (Lei 1.504/1989, do Estado do Rio de Janeiro). 3. O Estado do Rio de Janeiro disciplinou a homologação judicial de acordo alimentar nos casos específicos em que há participação da Defensoria Pública, não estabelecendo novo processo, mas a forma como este será executado. Lei sobre procedimento em matéria processual. 4. A prerrogativa de legislar sobre procedimentos possui o condão de transformar os Estados em verdadeiros “laboratórios legislativos”. Ao conceder-se aos entes federados o poder de regular o procedimento de uma matéria, baseando-se em peculiaridades próprias, está a possibilitar-se que novas e exitosas experiências sejam formuladas. Os Estados passam a ser partícipes importantes no desenvolvimento do direito nacional e a atuar ativamente na construção de possíveis experiências que poderão ser adotadas por outros entes ou em todo território federal. 5. Desjudicialização. A vertente extrajudicial da assistência jurídica prestada pela Defensoria Pública permite a orientação (informação em direito), a realização de mediações, conciliações e arbitragem (resolução alternativa de litígios), entre outros serviços, evitando, muitas vezes, a propositura de ações judiciais. 6. Ação direta julgada improcedente. (ADI 2922, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014).

8 Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Nomeação de Chefe de Polícia. Exigência de que o indicado seja não só delegado de carreira – como determinado pela Constituição Federal – como também que esteja na classe mais elevada. 3. Inexistência de vício de iniciativa. 4. Revisão jurisprudencial, em prol do princípio federativo, conforme ao art. 24, XVI, da Constituição Federal. 5. Possibilidade de os Estados disciplinarem os critérios de acesso ao cargo de confiança, desde que respeitado o mínimo constitucional. 6. Critério que não só se coaduna com a exigência constitucional como também a reforça, por subsidiar o adequado exercício da função e valorizar os quadros da carreira. 7. Ação julgada improcedente. (ADI 3062, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/2010, DJe-069 DIVULG 11-04-2011 PUBLIC 12-04-2011 EMENT VOL-02501-01 PP-00052).

É o que deixou assente o voto do Ministro Relator, Luiz Fux, sumariado no informativo de jurisprudência⁹ da seguinte forma:

A Corte destacou a necessidade de rever sua postura “prima facie” em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, de forma a prestigiar as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição. Pontuou que essa diretriz se ajustaria à noção de federalismo como sistema que visaria a promover o pluralismo nas formas de organização política. [...] Frisou a necessidade de não se ampliar a compreensão das denominadas normas gerais, sob pena de se afastar a autoridade normativa dos entes regionais e locais para tratar do tema.

Desta forma, a legislação estadual só careceria de validade constitucional caso ferisse de forma expressa e inequívoca a Constituição. O reconhecimento de que os Estados são laboratórios de experiências legislativas reluz-se *de suma importância*, já que, além de conferir merecido prestígio ao princípio federativo, e, portanto, aos espaços de poder locais, desponta como verdadeira superação da conservadora jurisprudência do Pretório Excelso, useira e vezeira em condenar as legislações estaduais a serem meras réplicas das leis federais,

9 INFORMATIVO 775 de 18 a 25 de fevereiro de 2015.

Competência concorrente para legislar sobre educação

Lei editada por Estado-membro, que disponha sobre número máximo de alunos em sala de aula na educação infantil, fundamental e média, não usurpa a competência da União para legislar sobre normas gerais de educação (CF, art. 24, IX, e § 3º). Com base nessa orientação, o Plenário julgou improcedente pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face das alíneas a, b e c do inciso VII do art. 82 da LC 170/1998 do Estado de Santa Catarina. A Corte destacou a necessidade de rever sua postura “prima facie” em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, de forma a prestigiar as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição. Pontuou que essa diretriz se ajustaria à noção de federalismo como sistema que visaria a promover o pluralismo nas formas de organização política. Asseverou que, em matéria de educação, a competência da União e dos Estados-membros seria concorrente. Aduziu que, com relação às normas gerais, os Estados-membros e o Distrito Federal possuiriam competência suplementar (CF, art. 24, § 2º) e a eles caberia suprir lacunas. Frisou a necessidade de não se ampliar a compreensão das denominadas normas gerais, sob pena de se afastar a autoridade normativa dos entes regionais e locais para tratar do tema. Enfatizou que o limite máximo de alunos em sala de aula seria questão específica relativa à educação e ao ensino e, sem dúvida, matéria de interesse de todos os entes da federação, por envolver circunstâncias peculiares de cada região. Ademais, a sistemática normativa estadual também seria compatível com a disciplina federal sobre o assunto, hoje fixada pela Lei 9.394/1996, que estabelece “as diretrizes e bases da educação nacional”. Em seu art. 25, a lei federal deixaria nítido espaço para atuação estadual e distrital na determinação da proporção professor e aluno dos sistemas de ensino. Possibilitaria, assim, que o sistema estadual detalhasse de que maneira a proporção entre alunos e professores se verificaria no âmbito local. Sob o prisma formal, portanto, a Lei 9.394/1996 habilitaria a edição de comandos estaduais como os previstos nas alíneas a, b, e c do inciso VII do art. 82 da LC 170/1998 do Estado de Santa Catarina. Sob o ângulo material, a lei catarinense ainda apresentaria evidente diretriz de prudência ao criar uma proporção aluno-professor que se elevaria à medida que aumentasse a idade dos alunos. [ADI 4060/SC, rel. Min. Luiz Fux, 25.2.2015. \(ADI-4060\)](#)

reduzindo quase à supressão o espaço de qualquer inventividade estadual.

De fato, a auto-organização estadual como característica do federalismo era constantemente manietada pela jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal, que, a pretexto de um “princípio da simetria” – cuja existência é fonte de fundadas dúvidas¹⁰ –, amputava a criatividade legislativa estadual, exigindo que o panorama normativo estadual fossem cópia fiel e incondicional dos padrões heteronomamente firmados pela própria União, como suposto fator de compulsória aplicação a todas unidades federativas. O Estado que arriscasse ir além da pauta federal estaria sujeito a grave risco do carimbo da inconstitucionalidade.

Na prática, vertia-se o Estado brasileiro numa unidade de fonte normativa, cuja criatividade seria monopolizada pela União e com obrigação de clonagem pelos Estados.

O prestígio ao federalismo como fator de inovações legislativas estaduais parece um benfazejo caminho sem volta dos precedentes do Supremo Tribunal Federal.

Em outro acórdão de 2015, julgado à unanimidade, o Pretório Excelso fixou linhas ainda mais contundentes, asseverando que:

O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da

10 “Ao se analisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da autonomia dos estados-membros e dos poderes que em nome dessa autonomia tais entes estariam autorizados a exercer, é notável a quantidade de julgados em que se fez uso de um hipotético postulado constitucional que a própria Corte convencionou denominar ‘princípio da simetria’. Sem explicitar a origem, a natureza ou mesmo o significado de tal ‘princípio’, aquele Tribunal da Federação aproveitou-se reiteradamente desse ‘fundamento’ para tornar sem efeito uma série de leis e atos normativos editados principalmente pelos poderes públicos estaduais, sem falar em incontáveis atos concretos das mesmas autoridades igualmente nulificados por ‘desconformidade’ com o referido postulado. Ante a indefinição daquela Corte quanto à fixação de um sentido claro e uniforme para o ‘princípio da simetria’, uma parcela da doutrina constitucional, a pretexto de desvendá-lhe um significado supostamente oculto na jurisprudência, associa-o à ideia de que os estados, quando no exercício de suas competências autônomas, devem adotar tanto quanto possível os modelos normativos constitucionalmente estabelecidos para a União, ainda que esses modelos em princípio não lhes digam respeito por não lhes terem sido direta e expressamente endereçados pelo poder constituinte federal”. LEONCY, Léo Ferreira. Uma proposta de releitura do “princípio da simetria”. Consultor Jurídico, 24 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-nov-24/observatorio-constitucional-releitura-principio-simetria>>. Acesso em: 28 maio 2015.

República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V)¹¹.

A possibilidade – agora reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal – de os Estados transformarem-se em laboratórios de experiências legislativas exitosas ganha especial relevo quando o assunto é a autonomia e a independência do Ministério Público de Contas.

Na ADI 789/DF, que representou o primeiro precedente acerca do perfil constitucional dos Ministérios Públicos de Contas, o Supremo Tribunal Federal deu pela constitucionalidade da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, que fez por prever um Ministério Público inserido na estrutura administrativa da Corte de Contas Federal, despido de autonomia administrativa e financeira.

11 Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO DE REMOÇÃO PARA OUTORGA DO 6º CARTÓRIO DE PROTESTOS DE CURITIBA. CRITÉRIO PARA DESEMPATE DO CERTAME. LEI FEDERAL Nº 10.741/03. ESTATUTO DO IDOSO. NORMA GERAL. CRITÉRIO DE DESEMPATE ETÁRIO. NÃO APLICABILIDADE. LEI FEDERAL Nº 8.935/94 E LEI ESTADUAL Nº 14.594/2004. NORMAS ESPECÍFICAS. CRITÉRIO DE DESEMPATE. TEMPO DE SERVIÇO. APLICABILIDADE. ORIENTAÇÃO ADOTADA PELO ACÓRDÃO IMPUGNADO. SEGURANÇA DENEGADA. 1. O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V) 2. A competência da União para legislar sobre registros públicos (CRFB, art. 22, XXV) alcança apenas as atividades-fim dos notários e registradores, correspondendo ao poder de “criar e extinguir requisitos de validade dos atos jurídicos de criação, preservação, modificação, transferência e extinção de direitos e obrigações” (Precedente do STF: ADI nº 2.415, rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, j. 22/09/2011, DJe-028 de 08-02-2012). 3. Cabe aos Estados-membros editar as normas e fixar os critérios para o concurso de remoção para outorga de serventia extrajudicial (ex vi do art. 25, §1º, CRFB), como, a rigor, já reconhecido pela legislação federal sobre o tema (Lei nº 8.935/1994 - art. 18. A legislação estadual disporá sobre as normas e os critérios para o concurso de remoção). 4. O Estado do Paraná, no exercício de sua competência legislativa, editou a Lei nº 14.594/2004, que estabeleceu as normas e critérios para concursos de remoção nos serviços notariais e de registro. 5. A Lei nº 10.741/03 (Estatuto do Idoso) cuida apenas da admissão em concurso público em termos gerais, de modo que, quando em referência concurso de remoção, não deve ser seguida, ante a existência de lei especial (lex specialis derogat legi generali). 6. In casu, o acórdão impugnado do Conselho Nacional de Justiça, ao negar a aplicação da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), privilegiando o que estabelece a Lei Estadual nº 14.594/2004, agiu acertadamente, resolvendo o conflito aparente de normas segundo a boa técnica jurídica. 7. O tempo anterior na titularidade do serviço para o qual se realiza o concurso público não pode ser utilizado como critério de desempate por violar o princípio da razoabilidade, segundo a jurisprudência do STF (Precedente: ADI nº 3.522, rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. 24/11/2005, DJ 12.05.2006). 8. Destarte, na forma da Lei estadual nº 14.594/2004, deve-se adotar o critério de maior tempo de serviço público para desempatar o concurso de remoção para a outorga do 6º Cartório de Protestos da Capital, exatamente nos termos em que proferido o acórdão impugnado do Conselho Nacional de Justiça. 9. Segurança denegada. (MS 33046, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 10/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-091 DIVULG 15-05-2015 PUBLIC 18-05-2015).

Naquela oportunidade, o Supremo Tribunal Federal compreendeu que dentre as várias interpretações possíveis do art. 130 da Constituição Federal, seria legítima a adotada pelo legislador federal: a de um *Parquet* de Contas sem qualquer independência institucional, orçamentária e financeira.

Já nas ADI 160/TO e 2.378/GO, o Supremo Tribunal Federal foi além: julgou inconstitucionais os arranjos organizacionais pensados pelos Estados do Tocantins e de Goiás na estruturação de seus Ministérios Públicos de Contas, na medida que não seguiram o modelo federal.

Goiás e Tocantins previram um *Parquet* de Contas *dotado de autonomia financeira e administrativa*, em desacordo com o modelo formulado pela União. Para o Supremo Tribunal Federal, as unidades federativas que assim enveredaram supostamente teriam ferido o “princípio da simetria”. Isto é, fincou o STF que o fragilizado modelo de Ministério Público de Contas adotado pelo legislador federal seria compulsório a todas unidades federativas.

Não parece que resista este vetusto entendimento pretoriano aos novos ares federalistas que a Corte Suprema respira, tendo especial vista a interpretação de uma norma de tessitura aberta a diversas interpretações como o art. 130 da Constituição Federal.

Sarmiento e Souza Neto, citando James Thayer, lembram que não é raro a norma Constitucional suscitar diversas interpretações, e nesses casos a lei maior não imporá nenhuma posição específica ao legislador, deixando variável liberdade de escolha do modelo a ser adotado, o que tem como consequência reconhecer como constitucional a escolha legislativa tomada pelos poderes constituídos desde que racionalmente esteja do círculo hermenêutico possível¹².

A lição parece caber como uma luva no que diz respeito às normas estaduais que deferem independência institucional ao Ministério Público de Contas.

Com efeito, se há quem insista que não se extrai do art. 130 da Constituição Federal preceito que já estenda *per si* direta e inequivocamente todo arsenal de independência institucional do Ministério Público junto ao Poder Judiciário ao Ministério Público junto aos Tribunais de Contas¹³, ao menos há de se admitir

12 SARMENTO, Daniel, SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 460-461.

13 Nossa posição é que o art. 130 já confere diretamente autonomia institucional aos

que fora deferido um espaço de discricionariedade legislativa conformatória aos poderes constituídos de cada unidade federativa, que munidos da procuração de representantes eleitos do povo de cada Estado, acharão a saída que melhor atenda o interesse público regional.

Reside nisto, nada menos, nada mais que a auto-organização dos Estados federados autônomos e os espaços locais de poder, base do federalismo.

Isso porque, nem a golpes duros de interpretação é possível concluir que o art. 130 da Constituição Federal teria vedado peremptoriamente ao Ministério Público de Contas sua independência institucional.

Na pior das hipóteses, a cláusula extensiva de prerrogativas do art. 130 da Constituição Federal seria uma espécie de rol mínimo de direitos, uma pauta mínima existencial desse especializado *Parquet*, e não um produto pronto e acabado de seu arranjo constitucional. Corrobora essa conclusão a lembrança que o art. 130 da Constituição Federal é dispositivo ampliativo de direitos, e não cerceador deles, e normas ampliativas merecem interpretação extensiva, e não constricta.

De fato, melhor compreender que o art. 130 da Constituição Federal é uma pauta mínima de direitos passível de ser melhor debruçada, detalhada e recrudescida a partir dos processos políticos locais, que debateriam a melhor configuração do Ministério Público de Contas em cada unidade federativa.

Inconstitucional e impertinente será caminhar em direção oposta e referendar que estaria naquele conciso artigo constitucional a pá-de-cal da possibilidade de independência do *Parquet* de Contas por via da conformação legislativa estadual.

Neste viés, jamais restaria vedado aos Estados criar um Ministério Público de Contas independente pelo simples fato da opção federal ter sido outra, especialmente pelo fato da escolha da União corresponder a modelo débil em garantias e comprometedor da funcionalidade constitucional do órgão.

Ministérios Públicos de Contas, em razão da indissociabilidade das garantias objetivas e subjetivas. Cf. MESQUITA, Patrick Bezerra. Ministério Público de Contas: autonomia e garantias. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4364, 13 jun. 2015. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/39898>>. Acesso em: 17 set. 2015.

Fincado que o art. 130 da Constituição Federal é uma pauta mínima de direitos, e não um teto deles, caberia ao Supremo Tribunal Federal, ao se debruçar sobre a organização do Ministério Público de Contas de determinada unidade federativa, analisar se estaria violada a pauta mínima de direitos do art. 130, incorrendo em inconstitucionalidade a lei local apenas e tão somente quando o rol de direitos básicos delineados pela Constituição Federal não fosse contemplado na legislação local.

O parâmetro de constitucionalidade não deve ser a Lei do Tribunal de Contas da União, e, sim, com o perdão da obviedade, a própria Constituição. A Constituição vista sob um prisma sistemático e com interpretação casada com a constatação fática que jamais um agente ministerial poderá ser realmente independente se oficia numa instituição carente de independência.

Desta feita, tendo a lei estadual oferecido modelo mais recheado de garantias e propenso a uma melhor funcionalidade do órgão que o modelo federal, estaria refutada qualquer pecha de inconstitucionalidade. Qualquer distinção entre o modelo federal e o estadual haveria de passar pelo crivo de constitucionalidade – não pelo pálio da necessidade da completa coincidência normativa federal-estadual, mas sim a partir da obediência dos direitos mínimos estampados no art. 130.

Longe de degenerar os valores republicanos que motivaram a previsão de um Ministério Público de Contas na Constituição Federal, leis nesse sentido vêm, ao contrário, a reforçá-los, e são, portanto, constitucionais.

Iniciativas estaduais desse jaez devem ser recebidas com entusiasmo pelo Pretório Excelso, e não com a pecha de inconstitucionalidade, já que muito mais condizentes com o regime geral do Ministério Público inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e consentâneas com a esperada eficiência dos órgãos de controle externo. Nesse diapasão, o Supremo Tribunal Federal atuaria com fortes pendores federalistas, fazendo jus ao Federal que carrega na alcunha e que está presente indelevelmente no espírito da Constituição.

Para que não nos limitemos ao campo teórico, e naquelas boas oportunidades em que teoria e prática se encontram, pegue-se o exemplo marcante do Ministério Público de Contas do Estado do Pará, que goza de autonomia administrativa e financeira desde 1992, com a edição de sua Lei Complementar 09/92.

O modelo paraense do Ministério Público de Contas é realidade que permeia o controle externo local há mais de 23 anos e é tido pelo próprio Tribunal de Contas local como um exemplo a ser seguido pelas outras unidades federativas como fez questão de salientar recentemente o Presidente do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Pará, Conselheiro Luis Cunha, em excerto transcrito na nota de rodapé¹⁴.

Na oportunidade, o Sr. Conselheiro-Presidente tecia críticas à ADI 5.254/PA, proposta pelo Procurador-Geral da República, e que impugna a constitucionalidade da legislação do Pará que granjeou com autonomia administrativa e financeira seus Ministérios Públicos de Contas (tanto o do Estado quanto o dos Municípios).

A opinião de que o melhor modelo de Ministério Público de Contas é o que alberga o máximo de garantias institucionais, paralela e complementarmen- te às garantias funcionais, não foi isolada do Presidente daquela Corte de Con- tas, mas sim seguida à unanimidade por seus pares, e culminou, até mesmo, em divulgação de *Moção de Apoio à manutenção da autonomia e independência administrativa e financeira do Ministério Público de Contas do Estado do Pará*, subscrita em 19 de março de 2015, por todos os Conselheiros e Conselheiros-Substitutos do Tribunal de Contas do Estado do Pará.

Aqui resta mais que evidente e palpável *a ideia de laboratório de experi- riências legislativas exitosas*. Não há nessas incursões legislativas estaduais, in-

14 “[...] eles precisavam conhecer melhor a experiência do Estado do Pará, *não tem como dar certo no resto do Brasil se não tiver independência, autonomia administrativa financeira, é por isso que o nosso é um sucesso aqui no estado do Pará e tem que ser dito para o Brasil*. A manifestação nossa hoje, como instituição dando um testemunho, confirmando que aqui deu certo, há respeito, autonomia, independência, a gente não teve conflito de relacionamento em nenhum momento durante esses anos, tem que dizer isso para o resto do Brasil, e como bem disse o conselheiro Cipriano que ele participou de vários congressos reuniões, e a gente ouvia reclamações de outros tribunais de contas, tanto da parte dos tribunais de contas, quanto também do Ministério Público de contas. Imaginemos o Ministério Público de um determinando estado o seu procurador, os seus membros tendo que se dirigir ao presidente daquela instituição para pedir autorização para uma diária para poder viajar a serviço do Ministério Público, isso é uma humilhação, para pedir autorização para comprar caneta, papel, para comprar computador para Ministério Público, e será que ao fazer isso o Ministério Público vai ficar independente? Eu tive a sensação em todos os momentos em que me deparei com a problemática do relacionamento institucional dos TCE’s e do Ministério Público, que eles olhavam o Ministério Público como subordinados, e para muitos é importante que continue essa visão equivocada de subordinação, justamente para poder tentar conduzir o trabalho do Ministério Público, isso é um erro!”. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. ATA Nº 5.295 – Sessão Ordinária, 19 mar. 2015. Disponível em: <http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/SP_atas/2015/2015-03-19-ata.pdf>. Acesso em: 28 maio 2015.

crementadoras da eficiência dos Ministérios Públicos de Contas, *qualquer ofensa expressa e inequívoca à Constituição Federal*.

Corroboram esses matizes o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e atos normativos, um dos princípios da hermenêutica constitucional, e que faz presumir que os atos normativos do poder público, oriundos de agentes públicos eleitos e no pleno gozo de legitimidade democrática, são constitucionais na medida que são editados como resultado de sua inteligência de que são o melhor caminho para prover o interesse público¹⁵.

Como se sabe, a tarefa de interpretar as leis não é exclusiva do Poder Judiciário. Os Poderes Legislativo e Executivo também interpretam a Constituição diariamente, e a interpretação que esses atores estatais conferem ao texto constitucional é digna de ser tida em alta conta pelas Cortes judiciais, exatamente por traduzirem a intenção dos representantes eleitos do sistema democrático.

Ensina Barroso¹⁶ que do princípio hermenêutico da presunção de constitucionalidade das leis surgem três consequências práticas relevantes: 1. a inconstitucionalidade não será declarada *se não for patente e inequívoca, havendo tese jurídica razoável que abrigue a interpretação dada pelo legislativo e o executivo*; 2. não será declarada a inconstitucionalidade se for possível decidir a questão por outro fundamento, evitando-se a invalidação do ato normativo; 3. não será inconstitucional a norma, se for possível conferir uma interpretação a ela compatível com a Constituição.

Todas essas lições são perfeitamente aplicáveis às normas estaduais que deferem autonomia aos Ministérios Públicos de Contas, já que se movimentam dentro de um espaço hermenêutico não apenas possível – mas desejável – do art. 130 da Constituição Federal, e nem de perto podem ser tidas como lesivas aos valores constitucionais, pelo que hão de se presumir e confirmar como constitucionais.

15 BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 335.

16 BARROSO, Luís Roberto, op. cit. p. 336.

Nem se diga ainda que o art. 75 da Constituição Federal¹⁷ imporia um centralismo do modelo federal de Ministério Público de Contas a todos os Estados Federados. Isso porque a norma em comento – além de se referir aos Tribunais de Contas, e não aos Ministérios Públicos de Contas – é expressa em estender aos Estados e ao Distrito Federal os preceitos respeitantes à organização do Tribunal de Contas da União *presentes* na Seção da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária da Constituição.

Ocorre que, na mencionada Seção constitucional, não há uma linha qualquer sobre o perfil do Ministério Público de Contas, instituição que foi referida muitos artigos depois, já dentro da Seção respeitante ao Ministério Público.

Permite-se até inferir disso, e valendo-se de interpretação *a contrario sensu*, que, se a Constituição vinculou a organização dos Tribunais de Contas locais ao modelo federal apenas nos pontos mencionados na citada Seção de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, é conclusão indisputável que, nos pontos que não tratou a Constituição Federal, *estaria aberta a liberdade de conformação dos legislativos estaduais*.

O art. 75 da Constituição seria dispositivo inundado de federalismo, ao abrir margens para a criatividade do legislador estadual no tocante à organização de seus Tribunais de Contas nas matérias não tratadas pela Seção de fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

Por fim, tratando-se o Ministério Público de Contas de um integrante da família do Ministério Público brasileiro, como se admitiu na própria ADI 789/DF, e lembrando que foi o próprio Supremo Tribunal Federal que reconheceu, também na ADI 789/DF, ser irrelevante o fato de os Ministérios Públicos de Contas não constarem no rol do art. 128 da Constituição Federal, é mais do que razoável concluir que sua organização há de ser feita nos moldes referenciados no §5º deste mesmo art. 128¹⁸, que reforça as competências locais de organização dos

17 Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

18 Art. 128. § 5º - Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I - as seguintes garantias:

a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por

Ministérios Públicos, por intermédio de lei complementar de iniciativa dos Procuradores-Gerais, em federalismo que permeia as instituições ministeriais.

3. CONCLUSÃO

O Ministério Público de Contas é instituição permanente, essencial ao controle externo, responsável por promover na jurisdição dos Tribunais de Contas a função de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Encarregado da responsabilidade de exercer a missão de *custos legis* e *custos constitutionis* na estratégica jurisdição dos Tribunais de Contas, já seria intuitivo concluir que a este órgão ministerial se deve guardar o mesmo rol de independência institucional que alcançou seu congênere com atuação perante o Poder Judiciário. Até porque é na jurisdição dos Tribunais de Contas que avulta cotidianamente a defesa do republicanismo e da moralidade administrativa como bandeiras da própria razão de ser do controle externo brasileiro.

Não há déficit de normatividade sobre a independência dos Ministérios Público de Contas, o déficit é de interpretatividade do alcance do art. 130 da Constituição Federal. Se é inconteste que todos os direitos dos membros do Ministério Público de justiça são extensíveis aos membros do Ministério Público de Contas, deve-se incluir neste rol, por óbvio, o mais importante desses direitos: o de trabalhar numa instituição autônoma que agasalhe, promova e proteja sua atuação funcional independente.

De outra banda, ainda que num exercício interpretativo mais tímido e descompromissado com a efetividade venha a se definir que a Constituição Federal não teria deferido automaticamente os atributos de autonomia administrativa e financeira aos Ministérios Públicos de Contas, nem o mais apocalíptico dos intérpretes constitucionais chegaria ao ponto de afirmar que essa mesma Cons-

sentença judicial transitada em julgado;

b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004](#)).

c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)).

tituição teria, além de tudo, vedado que o legislador infraconstitucional pudesse deferir tais prerrogativas institucionais ao órgão ministerial de contas, como que se, além da queda, viesse o coice.

Ora, se repousa no princípio federalista uma das bases fundamentais do constitucionalismo brasileiro, e diante da norma ampliativa de direitos que é o art. 130 da Constituição Federal, parece evidente ao menos que resta franqueado aos entes federativos, com fulcro nos seus poderes auto organizativos, ampla margem legislativa acerca do modelo de *Parquet* de Contas, que só recairá em inconstitucionalidade caso prejudique e degenere a boa atuação do órgão. Por outro vértice, não há inconstitucionalidade em se fortalecer o Ministério Público de Contas. Nada mais constitucional que fortalecer órgãos de controle e de combate à corrupção.

Em português simples: ainda que se entenda que a Constituição não tenha tornado obrigatória a autonomia institucional dos Ministério Público de Contas, é inadmissível ancorar em linha interpretativa contrária e virar a proa no sentido da vedação absoluta de autonomia, proibindo-se aos entes federativos a outorga a seus Ministérios Públicos de Contas do máximo aparato de independência institucional possível, potencializadora e concretizadora da independência funcional de seus membros.

À míngua de norma proibitiva, é perfeitamente cabível, e muito mais alinhado aos valores constitucionais, a interpretação local que brinde com independência – por meio da legislação estadual – os seus Ministérios Públicos de Contas. Nessas circunstâncias, fica no espaço de conformação legislativa local a possibilidade das unidades federativas adotarem um Ministério Público de Contas dotado de autonomia financeira e administrativa, em franca homenagem *ao princípio federativo como laboratório de experiências legislativas exitosas*.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

LEONCY, Léo Ferreira. Uma proposta de releitura do “princípio da simetria”. **Consultor Jurídico**, 24 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-nov-24/observatorio-constitucional-releitura-principio-simetria>>. Acesso em: 28

maio 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias, Comentários ao art. 1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, 109-112.

MESQUITA, Patrick Bezerra. Ministério Público de Contas: autonomia e garantias. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4364, 13 jun. 2015. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/39898>>. Acesso em: 17 set. 2015.

SARMENTO, Daniel, SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. ATA Nº 5.295 – Sessão Ordinária, 19 mar. 2015. Disponível em: <http://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/SP_atas/2015/2015-03-19-ata.pdf>. Acesso em: 28 maio 2015.

Precedentes citados do STF:

ADI 160

ADI 789

ADI 2.378

ADI 2.922

ADI 3.062

ADI 4.060

ADI 5.254

MS 33.046



**ESPECIAL
O MINISTÉRIO PÚBLICO
E O COMBATE
À CORRUPÇÃO**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS #CORRUPÇÃO NÃO

Todo cidadão de bem é contra a corrupção. Independentemente de partido político, tendência ideológica, classe social ou religião. Até porque a corrupção está disseminada em todas as esferas da administração pública brasileira – federal, estadual e municipal –, conforme comprovam os casos de desvios de dinheiro noticiados diariamente pela imprensa. Também é uma prática presente nas empresas e na vida das pessoas.

Estudo da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) apontou que aproximadamente 2,3% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro – algo em torno de R\$ 84,5 bilhões anuais – são consumidos pela corrupção. A Controladoria-Geral da União (CGU) apurou que 25% dos recursos destinados pelo governo federal aos municípios não chegam ao cidadão, comprometendo a oferta e a qualidade dos serviços públicos.

Mas, infelizmente, a corrupção não é apenas uma mazela brasileira. A Organização das Nações Unidas (ONU) considera esse problema um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento econômico e social. Pelos cálculos da entidade, US\$ 1 trilhão são pagos anualmente em suborno ao redor do mundo. O dinheiro desviado pela corrupção soma US\$ 2,6 trilhões anuais, mais de 5% do PIB mundial.

Não adianta só reclamar da corrupção. A primeira mudança deve ser pessoal. Exemplificativamente, é incoerente condenar a corrupção e continuar sonhando impostos, furando filas, aceitando o recebimento e o pagamento de suborno em situações cotidianas, como a oferta de um “café” ao guarda de trânsito que nos flagra com irregularidades na documentação ou no veículo. Além de mudar nosso comportamento, podemos fazer mais.

FORÇA POPULAR

Uma das ações possíveis é aderir à campanha nacional *Dez Medidas Contra a Corrupção*. Lançada pelo Ministério Público Federal, a campanha é apartidária e tem o objetivo de coletar 1,5 milhão de assinaturas de cidadãos para que a proposta possa tramitar no Congresso Nacional como um projeto de lei de iniciativa popular. Essas medidas estão consolidadas em 20 anteprojetos, fundamentados em quatro pilares: transparência, prevenção, eficiência e efetividade do gasto público. Entre outros dispositivos legais, elas preveem alterações no Código Penal, no Código de Processo Penal e na Lei de Improbidade Administrativa.

No âmbito do Controle Externo paranaense, a movimentação de coleta de assinaturas já começou e é coordenada pelo Ministério Público de Contas. O procurador-geral do MPC, Michael Richard Reiner, destaca a força que um projeto de iniciativa popular adquire, a exemplo do que aconteceu com a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010). Apesar de não abarcar o Controle Externo da Administração Pública, cujo aprimoramento é essencial para o combate à malversação de recursos e de práticas ímprobas, a campanha é um início para que outras discussões sejam deflagradas.

“Esse projeto merece o engajamento de todos os brasileiros preocupados com o destino do País”, afirmou o procurador Elizeu Corrêa, ao anunciar a iniciativa do MPC-PR, na sessão do Pleno do TCE do dia 17 de setembro. Ao apresentar os dados sobre a corrupção acima reproduzidos, Elizeu informou que a campanha tem o apoio da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON) e da Associação Ibero-Americana dos Ministérios Públicos (AIA-MP) entre outras.

Para o MPC-PR o diálogo público e a priorização da questão do combate à corrupção como política pública é que devem guiar a aderência à campanha. Não se vê como produtora tolher qualquer espécie de discussão antes que nasça uma pauta propositiva (nacional e popular), sendo próprio do processo democrático construtivista a adição, a supressão e a melhora dos sistemas por meio do debate, cujo corpo certamente ganhará a dimensão necessária como fruto da presente campanha.

COMO PARTICIPAR

A procuradora Célia Rosana Moro Kansou, coordenadora da campanha no MPC-PR, informa que a coleta de assinaturas no MPC e no Tribunal de Contas está sendo feita em diversas frentes. Procuradores, servidores e estagiários do MPC – num total de 25 pessoas – visitaram as unidades com as fichas de adesão e fornecem todos os esclarecimentos necessários. Os interessados também podem ir até o Ministério Público (segundo andar do Edifício-Anexo ao TCE), onde há uma mesa para a coleta de assinaturas.

“Também estamos oferecendo cadernos com várias fichas, que podem ser levadas pelos colegas, para coletar a assinatura de parentes e amigos”, sugere Célia. “Precisamos exercer nossa cidadania, disseminando essa campanha como multiplicadores.” Para preencher a ficha são necessárias as seguintes informações: nome completo, nome da mãe, endereço, CPF e número do título de eleitor do signatário.

Dados parciais do movimento, fechados em outubro do corrente ano, contabilizam a coleta de, aproximadamente, 1500 (mil e quinhentas) assinaturas pelo MPC-PR. Em âmbito nacional já foram obtidas, segundo o Ministério Público Federal, mais de 467 mil assinaturas, despontando a região sudeste como a de maior participação até o momento, seguida pela região sul. Muito trabalho ainda se tem pela frente.

SAIBA MAIS

www.dezmedidas.mpf.mp.br

CONHEÇA AS MEDIDAS:

1. **Prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação**

Para prevenir a corrupção, o MPF sugere a possibilidade da realização de testes de integridade, isto é, a “simulação de situações, sem o conhecimento do agente público ou empregado, com o objetivo de testar sua conduta moral e predisposição para cometer crimes contra a Administração Pública”. A realização desses testes é incentivada pela Transparência Internacional e pela Organiza-

ção das Nações Unidas (ONU) e é um exemplo de sucesso em alguns lugares do mundo. Outra proposta é o investimento de um percentual entre 10% e 20% dos recursos de publicidade dos entes da Administração Pública em ações e programas de marketing voltados a estabelecer uma cultura de intolerância à corrupção, conscientizar a população dos danos sociais e individuais causados por ela, angariar apoio público para medidas contra corrupção e reportar esse crime. Propõe-se também o treinamento reiterado de todos os funcionários públicos em posturas e procedimentos contra a corrupção, o estabelecimento de códigos de ética claros, adaptados para cada carreira, e a realização de programas de conscientização e pesquisas em escolas e universidades. Para estimular a denúncia de casos de corrupção, o Ministério Público propõe a garantia de sigilo da fonte, com a ressalva de que ninguém pode ser condenado apenas com base na palavra de informante confidencial. Prevê-se ainda a possibilidade de ser revelada a identidade do informante se ele fizer denúncias falsas. Por fim, propõe-se a obrigação de o Judiciário e o Ministério Público prestarem contas da duração dos processos em seus escaninhos, formulando propostas quando seu trâmite demorar mais do que marcos propostos de duração razoável de processos (gatilho de eficiência).

2. Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos

A dificuldade de provar a corrupção garante a impunidade e incentiva o comportamento corrupto. A criminalização do enriquecimento ilícito garante que o agente não fique impune mesmo quando não for possível descobrir ou comprovar quais foram os atos específicos de corrupção praticados. A #medida2 propõe a tipificação do enriquecimento ilícito, com penas de três a oito anos, mas passíveis de substituição no caso de delitos menos graves. O ônus de provar a existência de renda discrepante da fortuna acumulada é da acusação. Se a investigação ou o acusado forem capazes de suscitar dúvida razoável quanto à ilicitude da renda, será caso de absolvição.

3. Aumento das penas e crime hediondo para corrupção de altos valores

É extremamente difícil descobrir o crime de corrupção e, quando isso ocorre, é mais difícil ainda prová-lo. Mesmo quando há provas, pode não se conseguir uma condenação em virtude de questões processuais como nulidades. Ainda que se descubra, prove e alcance uma condenação, a chance

de prescrição é real, o que pode ensejar absoluta impunidade. Por fim, quando a pena é aplicada, ela é normalmente inferior a quatro anos e é perdoada, por decreto anual de indulto, depois do cumprimento de apenas um quarto dela. A corrupção é hoje, portanto, um crime de alto benefício e baixo risco, o que pode incentivar sua prática. A #medida3 transforma a corrupção em um crime de alto risco no tocante à quantidade da punição, aumentando também a probabilidade de aplicação da pena por diminuir a chance de prescrição. Com as alterações, as penas, que hoje são de 2 a 12 anos, passam a ser de 4 a 12 anos, lembrando que, no Brasil, as penas de réus de colarinho branco ficam próximas ao patamar mínimo. Com isso, a prática do crime passa a implicar, no mínimo, prisão em regime semiaberto. Esse aumento da pena também amplia o prazo prescricional que, quando a pena supera 4 anos, passa a ser de 12 anos. Além disso, a pena é escalonada segundo o valor envolvido na corrupção, podendo variar entre 12 e 25 anos, quando os valores desviados ultrapassam R\$ 8 milhões. Essa pena é ainda inferior àquela do homicídio qualificado, mas é bem maior do que a atual. A corrupção mata, como decorrência do cerceamento de direitos essenciais, como segurança, saúde, educação e saneamento básico. Por isso, a referência punitiva da corrupção de altos valores passa a ser a pena do homicídio. Por fim, a corrupção envolvendo valores superiores a cem salários mínimos passa a ser considerada crime hediondo, não cabendo, dentre outros benefícios, o perdão da pena, integral ou parcial (indulto ou comutação).

4. Aumento da eficiência e da justiça dos recursos no processo penal

É comum que processos envolvendo crimes graves e complexos, praticados por réus de colarinho branco, demorem mais de 15 anos em tribunais após a condenação, pois as defesas empregam estratégias protelatórias. Além de poder acarretar prescrição, essa demora cria um ambiente de impunidade, que estimula a prática de crimes. Com o objetivo de contribuir com a celeridade na tramitação de recursos sem prejudicar o direito de defesa, a #medida4 propõe 11 alterações pontuais do Código de Processo Penal (CPP) e uma emenda constitucional. Essas alterações incluem a possibilidade de execução imediata da condenação quando o tribunal reconhece abuso do direito de recorrer; a revogação dos embargos infringentes e de nulidade; a extinção da figura do revisor; a vedação dos embargos de declaração de embargos de declaração; a simultaneidade do julgamento dos recursos especiais e extraordinários; novas regras para habeas corpus; e a possibilidade de execução provisória da pena

após julgamento de mérito do caso por tribunal de apelação, conforme acontece em inúmeros países.

5. Celeridade nas ações de improbidade administrativa

A #medida5 propõe três alterações na Lei nº 8.429/92, de 2 de junho de 1992. A fase inicial das ações de improbidade administrativa pode ser agilizada com a adoção de uma defesa inicial única (hoje ela é duplicada), após a qual o juiz poderá extinguir a ação caso seja infundada. Além disso, sugere-se a criação de varas, câmaras e turmas especializadas para julgar ações de improbidade administrativa e ações decorrentes da lei anticorrupção. Por fim, propõe-se que o MPF firme acordos de leniência, como já ocorre no âmbito penal (acordos de colaboração), para fins de investigação.

6. Reforma no sistema de prescrição penal

A #medida6 promove alterações em artigos do Código Penal que regem o sistema prescricional, com o objetivo de corrigir distorções do sistema. As mudanças envolvem a ampliação dos prazos da prescrição da pretensão executória e a extinção da prescrição retroativa (instituto que só existe no Brasil e que estimula táticas protelatórias). O MPF propõe ainda que a contagem do prazo da prescrição da pretensão executória comece a contar do trânsito em julgado para todas as partes, e não apenas para a acusação, como é hoje. Além disso, são sugeridas alterações para evitar que o prazo para prescrição continue correndo enquanto há pendências de julgamento de recursos especiais e extraordinários. As prescrições também podem ser interrompidas por decisões posteriores à sentença e por recursos da acusação, solicitando prioridade ao caso.

7. Ajustes nas nulidades penais

A #medida7 propõe uma série de alterações no capítulo de nulidades do Código de Processo Penal. Os objetivos são ampliar a preclusão de alegações de nulidade; condicionar a superação de preclusões à interrupção da prescrição a partir do momento em que a parte deveria ter alegado o defeito e se omitiu; estabelecer, como dever do juiz e das partes, o aproveitamento máximo dos atos processuais e exigir a demonstração, pelas partes, do prejuízo gerado por um defeito processual à luz de circunstâncias concretas. Além disso, sugere-se a inserção de novos parágrafos para acrescentar causas de exclusão de ilicitude

previstas no Direito norte-americano, país de forte tradição democrática de onde foi importada nossa doutrina da exclusão da prova ilícita (*exclusionary rule*). Essas mudanças objetivam reservar os casos de anulação e exclusão da prova para quando houver uma violação real de direitos do réu e a exclusão cumprir seu fim, que é incentivar um comportamento correto da Administração Pública.

8. Responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa 2

A #medida8 propõe a responsabilização objetiva dos partidos políticos em relação a práticas corruptas, a criminalização da contabilidade paralela (caixa 2) e a criminalização eleitoral da lavagem de dinheiro oriundo de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação.

9. Prisão preventiva para evitar a dissipação do dinheiro desviado

A #medida9 propõe a criação da hipótese de prisão extraordinária para “permitir a identificação e a localização ou assegurar a devolução do produto e proveito do crime ou seu equivalente, ou para evitar que sejam utilizados para financiar a fuga ou a defesa do investigado ou acusado, quando as medidas cautelares reais forem ineficazes ou insuficientes ou enquanto estiverem sendo implementadas.” Além disso, a #medida9 propõe mudanças para que o dinheiro sujo seja rastreado mais rapidamente, facilitando tanto as investigações como o bloqueio de bens obtidos ilicitamente.

10. Recuperação do lucro derivado do crime

A #medida10 traz duas inovações legislativas que fecham brechas na lei para evitar que o criminoso alcance vantagens indevidas. A primeira delas é a criação do confisco alargado, que permite que se dê perdimento à diferença entre o patrimônio de origem comprovadamente lícita e o patrimônio total da pessoa condenada definitivamente pela prática de crimes graves, como aqueles contra a Administração Pública e tráfico de drogas. A segunda inovação é a ação civil de extinção de domínio, que possibilita dar perdimento a bens de origem ilícita independentemente da responsabilização do autor dos fatos ilícitos, que pode não ser punido por não ser descoberto, por falecer ou em decorrência de prescrição.

O PARAÍSO DOS CORRUPOTOS

DALLAGNOL, Deltan¹

ESPECIAL

Vivemos no paraíso da impunidade dos colarinhos brancos. A pena da corrupção, no Brasil, é uma piada de mau gosto. Embora a pena máxima, de 12 anos, impressione, a tradição nacional orienta que a punição fique próxima à mínima, que é de 2 anos. Uma pena inferior a 4 anos, quando não é cumprida em regime aberto, em casa e sem fiscalização (na falta de casa de albergado), é substituída por penas restritivas de direitos, ou seja, prestação de serviços à comunidade e doação de cestas básicas. Para piorar o cenário, decretos de indulto natalino determinam a extinção dessas penas após apenas um quarto delas terem sido cumpridas, ainda que penas alternativas não gerem superlotação carcerária, a qual o indulto em tese buscaria remediar.

Além de ser baixa, a pena raramente é aplicada contra colarinhos brancos. Ela prescreve. Advogados habilitados, contratados a peso de ouro – do nosso ouro, desviado dos cofres públicos – manejam petições e recursos protelatórios sucessivos até alcançarem a prescrição e, conseqüentemente, a completa impunidade dos réus. O sistema estimula a barrigada. Nosso sistema prescricional, aliado ao congestionamento dos tribunais, é uma máquina de impunidade. Somos o único país com quatro instâncias de julgamento, que abrem suas portas à bem manejada técnica recursal. Dentro de cada uma, são possíveis novos recursos, alguns dos quais se repetem sem fim. Enquanto a Corte Suprema americana julga cem casos por ano, a nossa julga cem *mil* casos por ano.

A prescrição criminal foi criada para estabilizar relações sociais diante da inércia do autor da ação penal, mas hoje ela funciona como uma punição do autor, e conseqüentemente da vítima e da sociedade, por uma demora do Judiciário em que aqueles não têm qualquer culpa. É como se você planejasse uma viagem de São Paulo ao Rio de Janeiro e a estimasse em 6 horas. No trajeto, entretanto, enfrenta-se congestionamento decorrente do excesso de veículos, o que permite que a viagem só seja concluída após oito horas. Então, uma bruxa má, chamada Prescrição, determina o cancelamento da viagem num passe de

¹ Procurador da República, coordenador da força-tarefa da Operação Lava Jato.

mágica, devolve-o a São Paulo e lhe condena a nunca mais sair de lá.

Assim foi no caso Propinoduto, que apurou corrupção de fiscais estaduais do Rio de Janeiro, os quais esconderam propinas na Suíça que chegaram a 34 milhões de dólares. A acusação aconteceu em 2003, mesmo ano em que a sentença foi proferida, condenando os auditores. Mas, lembrem-se, no Brasil réus ricos alcançam quatro julgamentos, e esse foi só o primeiro. O segundo julgamento aconteceu em 2007. O terceiro, em dezembro de 2014, e ainda pendem recursos para o mesmo Tribunal. Em 2013, a Suíça ameaçou devolver o dinheiro para os réus, em razão da demora. Se o quarto julgamento demorar o mesmo tempo que o terceiro, esse caso será concluído em 2021, quase 20 anos após a acusação e mais de 20 anos após os fatos, que ocorreram desde 1999. Guardei a cereja do bolo para o fim: os crimes de corrupção já prescreveram. É como se a corrupção jamais tivesse existido, embora tenha sido amplamente provada e os réus tenham sido condenados.

Infelizmente, essa é a regra em relação aos colarinhos brancos. O caso Maluf prescreveu no tocante ao político, embora tenham sido encontradas centenas de milhões de dólares no exterior. O caso Luís Estêvão, relacionado a desvios de dinheiro público na construção do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, prescreverá ano que vem, se não se encerrar até lá. Analisei dados fornecidos pelo Estado do Paraná e constatei que ou não há corruptos do colarinho branco que desviem milhões no Paraná, ou eles não vão para a cadeia. Se esse fosse um teste de múltipla escolha, opto pela segunda alternativa com segurança. O Paraná tem quase 30 mil presos, e apenas 53 deles cumprem pena por corrupção. Eles todos, menos dois, praticaram crimes como furto, roubo, tráfico de drogas, embriaguez ao volante ou contrabando. Em geral, tentaram corromper o policial que efetuou a prisão. Dos dois restantes, um foi submetido a medida de segurança, o que indica que é alguém que está fora do juízo pleno, e outro é um oficial de justiça que recebeu gratificação para cumprir um mandado. Nenhum dos presos tem o perfil do corrupto que desvia milhões.

Não há dúvidas de que a corrupção é, no Brasil, um crime de baixo risco. Para réus do colarinho branco, o sistema de justiça penal ainda tem que melhorar muito para ser ruim, quanto mais para ser bom. Os mais reconhecidos estudiosos da corrupção no mundo dizem que, se queremos ser um país livre da corrupção, ela deve ser um crime de alto risco. Deve ter uma punição séria e que seja aplicada. Para que isso se torne realidade, o Ministério Público Federal

propôs as 10 medidas contra a corrupção, que vêm sendo encampadas pela sociedade, rumo a um milhão e meio de assinaturas, para que, como a Ficha Limpa, possam se tornar projeto de lei de iniciativa popular. Até mudarmos a legislação, criando um ambiente menos favorável à corrupção, seremos o paraíso dos grandes corruptos e o inferno daqueles que sofrem diariamente com a falta do dinheiro desviado na educação, saúde, saneamento e segurança pública.

ESPECIAL

CORRUPÇÃO E EDUCAÇÃO

CAMBI, Eduardo²

RESUMO

A corrupção é um mal social, incorporado culturalmente pelos cidadãos. No Brasil, ela é sistêmica, porque está enraizada na formação oligárquica do Estado patrimonialista. Seu ciclo é marcado pelo tratamento privilegiado dos investidores nas decisões que envolvem fundos e políticas públicas, pelos crescentes custos e pelo financiamento privado das campanhas eleitorais, sobretudo por poderosos grupos econômicos. Porém, para pôr fim a esse ciclo, não basta alterar o modelo de financiamento eleitoral e reprimir a corrupção. É preciso investir na educação para o exercício da cidadania. Sem cidadãos cientes do seu papel ativo na sociedade, a democracia e a política não são capazes de atender os anseios do bem-comum.

Palavras-chave: Corrupção. Educação. Cidadania.

O ciclo da corrupção no Brasil começa pela crescente elevação dos custos das campanhas eleitorais, passa pela necessidade de aumento de arrecadação financeira e termina com o tratamento privilegiado dado a quem investe no processo, no momento das decisões sobre fundos e políticas públicas.

Entre as eleições de 2002 e 2012, no país, houve um crescimento de 464% nos gastos com campanhas. No pleito de 2002, juntos, os candidatos gastaram cerca de R\$ 798 milhões. Em 2012, os valores ultrapassaram R\$ 4,5 bilhões, ou seja, um montante quase seis vezes maior ao de 2002.

2 Promotor de Justiça no Estado do Paraná. Assessor da Procuradoria Geral de Justiça do Paraná. Coordenador estadual do Movimento Paraná Sem Corrupção. Assessor de Pesquisa e Política Institucional da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. Representante da Secretaria de Reforma do Judiciário na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). Coordenador do Grupo de Trabalho de Combate à Corrupção, Transparência e Controle Social da Comissão de Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Pós-doutor em direito pela Università degli Studi di Pavia. Doutor e mestre em Direito pela UFPR. Professor da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) e da Universidade Paranaense (UNIPAR).

O valor per capita investido no Brasil em campanhas eleitorais supera o de países como França, Alemanha e Reino Unido. Já na comparação com o do Produto Interno Bruto (PIB), é maior que o dos Estados Unidos.

O aumento dos custos das campanhas eleitorais resulta, pelo menos, de dois fatores. De um lado, a mudança de perfil dos partidos políticos, que deixaram de ser partidos de massas, baseados em sólidas ideologias, e, por isso, perderam a capacidade de cativar eleitores fiéis e militantes dispostos a doar dinheiro para financiar seus projetos políticos. De outro, os custos foram incrementados devido ao aperfeiçoamento do marketing, com o desenvolvimento de sondagens de opinião pública, recursos de propaganda eleitoral e tecnologia dos meios de comunicação.

A necessidade de aumentar a arrecadação financeira para o desenvolvimento das campanhas eleitorais fez com que partidos políticos e candidatos buscassem cada vez mais recursos em setores empresariais dependentes de decisões governamentais, como bancos e construção civil.

Mais de 90% dos recursos arrecadados com doações eleitorais são provenientes de pessoas jurídicas e a maior parte deles tem origem em um grupo pequeno de empresas. Nas eleições de 2010, 1% dos doadores (191 pessoas jurídicas) representaram 61% do valor total das doações. Dados do Tribunal Superior Eleitoral apontam que a então candidata Dilma Rousseff, em 2010, obteve 97,9% das doações de pessoas jurídicas e apenas 2,1% de pessoas físicas.

A influência econômica das pessoas jurídicas abala o exercício da cidadania. A democracia está baseada na ideia de que todos os cidadãos podem influenciar, com seu voto, de modo igual, o processo de escolha política (uma pessoa, um voto), independentemente de sua condição econômica (ricos ou pobres), credo, raça ou orientação sexual.

Conferir às pessoas jurídicas, que não são titulares de direitos políticos, o poder de financiar o processo eleitoral compromete a soberania popular, pois representa a influência do poder econômico sobre a vontade do eleitor, gera desequilíbrio no processo eleitoral e quebra o princípio da igualdade jurídica.

Como no Brasil poucas empresas são as grandes financiadoras das campanhas eleitorais, os políticos acabam tendo uma relação muito próxima

com elas. Isto porque os investidores não se importam se o político é honesto, bastando que defendam os seus interesses privados. Os grupos econômicos que financiam as campanhas eleitorais querem o comprometimento do eleito com a obtenção de privilégios em licitações, contratos e dinheiro público. Os políticos, que não são fiéis aos seus doadores, não recebem dinheiro na próxima eleição e acabam correndo o risco de não se reelegerem.

O modelo atual (artigos 24 e 81 da Lei 9.404/97), ao permitir o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas e não coibir, severamente, o investimento de elevadas quantias não contabilizadas (o denominado caixa dois), faz com que o resultado das eleições seja pautado pela lógica do dinheiro e pelos interesses dos poderosos financiadores do sistema político. Como consequência, alimenta a prática do “toma lá, dá cá” que mitiga o funcionamento democrático, porque enfraquece a soberania popular e reduz a força da representação dos eleitores.

A corrupção é um fenômeno cultural, legado da colonização portuguesa, que gera uma ética perversa – e, infelizmente, consentida e cultuada – baseada na esperteza, na ganância, na hipocrisia, na exploração e na fraude, em detrimento do proceder correto, honesto e meritório.

A corrupção, como efeito da incorporação individual de valores sociais negativos, está retratada no comportamento dos eleitores. Pesquisa analisada por Carlos Pereira, Lucio R. Rennó e David J. Samuels³ revela que 61% dos deputados federais envolvidos em escândalos de corrupção concorreram à reeleição, sendo que 42% deles foram reeleitos. Isto mostra que grande parte dos brasileiros ainda consente com os políticos que pregam o “rouba, mas faz”. O estudo mostra que, em 2002, 53% dos eleitores, sem educação básica, disseram que poderiam votar em políticos que “roubam, mas fazem”. Dentre aqueles que possuem educação básica, 46% votariam nesses políticos. Tais percentuais diminuíram para 38%, no grupo de pessoas que têm o ensino médio, e para 25%, dentre os que têm formação universitária.

Portanto, o comportamento dos eleitores pode contribuir significativamente para o ciclo da corrupção. Quando se troca o voto pelo recebimento de favores pessoais, promove-se o processo de privatização da política. Isto é, a

³ Corruption, campaign finance e reelection. In: Corruption and democracy in Brazil. The struggle for accountability. Coord. Timothy J. Power e Matthew M. Taylor. Indiana: University of Notre Dame Press, 2011. p. 81-91.

política deixa de ser o caminho para proteger os interesses comuns da sociedade ou para pensar sobre o seu futuro, para servir de meio de satisfação de objetivos individuais. Como consequência, políticos desonestos são reeleitos, recursos públicos são desviados para privilegiar os grandes grupos econômicos que financiam as campanhas, falta dinheiro para promover políticas públicas indispensáveis à proteção de direitos fundamentais sociais e não se formam as bases sociais necessárias para que sejam realizadas as reformas de que o país tanto precisa.

Albert Einstein alertava que “não basta ensinar ao homem uma especialidade. Porque se tornará assim uma máquina utilizável, mas não uma personalidade. É necessário que adquira um sentimento, um senso prático daquilo que vale a pena ser empreendido, daquilo que é belo, do que é moralmente correto. A não ser assim, ele se assemelhará, com seus conhecimentos profissionais, mais a um cão ensinado do que a uma criatura harmoniosamente desenvolvida. Deve aprender a compreender as motivações dos homens, suas quimeras e suas angústias para determinar com exatidão seu lugar exato em relação a seus próximos e à comunidade”⁴

Não é suficiente reprimir a corrupção. É inadiável educar para o exercício da cidadania. Construir, pela educação, cidadãos responsáveis por condutas éticas e sociais é indispensável para promover valores positivos, tornar as pessoas menos egoístas, mais integradas e participantes do processo político-democrático. Os cidadãos devem ser coautores da construção de um país melhor e mais justo para todos.

Sem educação para o exercício da cidadania, o futuro do Brasil continuará condenado pela corrupção. É pela falta de conhecimento ou de exercício efetivo dos deveres e dos direitos fundamentais que a apatia se generaliza, a democracia é enfraquecida, os controles sociais ficam diluídos e o modelo social brasileiro se mantém caracterizado pelo patrimonialismo, pelo individualismo, pela desigualdade e pela injustiça.

Educar para o exercício da cidadania inclui a aproximação da teoria com a prática. As escolas precisam ser espaços democráticos, para poderem discutir as questões de interesse coletivo e agir para melhorar a sociedade. Para ad-

⁴ EISTEN, Albert. Como vejo o mundo. 11ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981. p. 16.

quirir um comportamento cívico ativo, os alunos precisam do desenvolvimento de competências (conhecimentos, habilidades e atitudes), que os possibilitem a participação na vida pública (learning by doing). A vivência da democracia deve começar na própria escola, a partir da escolha de representantes de turma, do incentivo à formação de grêmios estudantis e de diretórios acadêmicos, da participação direta em conselhos escolares ou na eleição dos órgãos de direção. A escola também deve ajudar os alunos a experimentar comportamentos cívicos responsáveis nas atividades extra-escolares, com o envolvimento de professores, de educadores, de familiares e da comunidade.

Formar cidadãos vai além do ensino de conhecimentos teóricos sobre direitos fundamentais e o funcionamento das instituições políticas⁵. O processo de aprendizagem deve estar fundado na participação ativa – pelo diálogo, o debate, a tomada de decisões em conjunto (pedagogia do exemplo) –, para que a resolução dos problemas da vida em comunidade possa romper o autoritarismo das estruturas e das relações pedagógicas, bem como contribuir para a criação de hábitos e virtudes cívicas. Os ideais democráticos devem ser postos em prática para que os valores éticos se fixem na base cultural da sociedade.

A socialização política é um processo de aprendizado acumulativo que, intensificado na infância e na juventude, permite assimilar códigos amplos de normas e crenças que se transmitem de geração em geração. A escola não deve apenas reproduzir a ordem social vigente (marcada pelo individualismo, pelo consumismo, pela separação de classes sociais e pela apatia do cidadão), mas contribuir para melhorar a sociedade, orientando a transição ética e axiológica entre o passado e o futuro.

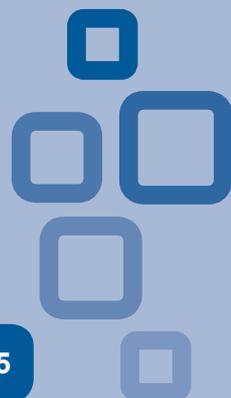
Para tanto, é necessário capacitar melhor os professores, dar-lhes o reconhecimento financeiro e social necessários para a formação de crianças, jovens e adultos. Ademais, é importante a adoção de estratégias integradas que permitam repensar as políticas de educação com a comunicação dos sistemas político, econômico e social.

Mas é bom deixar claro que a educação para a cidadania, voltada à promoção da democracia e da coesão social, não termina na escola. Também deve envolver os meios de comunicação de massas, a educação familiar, o setor

⁵ VAILLANT, Denise. Educación, socialización y formación de valores cívicos. São Paulo/Santiago de Chile: iFHC/CIEPLAN, 2008. p. 14.

produtivo e os órgãos públicos. Isto porque a cidadania plena e ativa depende da capacidade de apreender durante toda a vida, para ter atitudes voltadas à concretização permanente dos valores éticos.

ESPECIAL



A INDEPENDÊNCIA DA AUDITORIA DE CONTROLE EXTERNO: UM AJUSTE NECESSÁRIO NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Artigo elaborado pelo Grupo Técnico da FENASTC ¹

“Nada é tão irresistível quanto a força de uma ideia cujo tempo chegou.” (Victor Hugo)

O atual momento da história brasileira, que teve início com as manifestações que levaram milhões de pessoas às ruas em 2013 (e permanece até hoje com reivindicações sociais cada vez mais frequente e menos tímidas), põe em destaque o papel do Tribunal de Contas no Estado brasileiro, tendo em vista sua finalidade institucional guardar próxima relação com as principais causas de indignação que motivaram os protestos²: os gastos públicos em grandes eventos esportivos internacionais, a má qualidade dos serviços públicos e a corrupção.

Mais recentemente, o escândalo de corrupção da PETROBRAS, descoberto pela Polícia Federal na operação LAVA JATO e que envolveu bilhões de reais, reafirmou a necessidade de haver uma atuação eficiente e efetiva do Controle Externo, na sua missão constitucional de proteção do patrimônio público. Neste caso, o Tribunal de Contas da União (TCU) já havia detectado problemas nos contratos da PETROBRAS, na ordem de R\$ 3 bilhões, tendo o órgão, inclusive, alertado a presidente Dilma sobre tais irregularidades.

Todavia, a atual estruturação da ordem jurídica referente às Cortes de Contas impõe certas limitações à atuação do Controle Externo, conforme já foi relatado, exemplificativamente, pela seguinte notícia do caso da PETROBRAS³.

[...] Registros do Tribunal de Contas da União (TCU) mostram que investigadores detectaram sobrepreço generalizado em contratos, práticas de licitação irregulares e outros problemas em importantes projetos da Petrobras, incluindo a Refinaria do Nordeste (RNest), também conhecida como Abreu e Lima, maior investimento individual da história da estatal.

O TCU alertou o governo e a administração da estatal, incluindo Dilma. (grifou-se)

¹ Federação Nacional as Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas.

² http://pt.wikipedia.org/wiki/Protestos_no_Brasil_em_2013#cite_note-23

³ <http://m.terra.com.br/noticia?n=749b3d9987caa410VgnCLD200000b2bf46d0RCRD>

Investigadores dizem que eles teriam descoberto ainda mais abusos se a Petrobras não tivesse se recusado a fornecer-lhes documentos-chave. (grifou-se)

As constatações do TCU foram um sinal de aviso claro de problemas maiores e provavelmente de corrupção, de acordo com o engenheiro e advogado que trabalhou na auditoria, Saulo Puttini.

“Vimos numas contratações alguns contratos que tinham indícios de irregularidades graves”, disse ele à Reuters.

“Não estamos surpresos pelo que está saindo agora. Surpreendeu um pouco porque a gente começou a ver que a cadeia está toda contaminada, surpreendeu pelo tamanho, mas não pelo fato de existir um cartel.” [...]

Os Tribunais de Contas, na medida dos instrumentos que o ordenamento legal lhe oferece, vêm cumprindo seu papel de fiscalizador das contas públicas. No entanto, muito, ainda, deve ser feito para que consigam atingir a efetividade que justifique o aporte de bilhões de reais do orçamento público⁴ para a realização de suas despesas anuais.

A principal mudança deve ocorrer na essência dos Tribunais de Contas. Importa destacar que os 34 Tribunais que compõe o Sistema de Controle Externo Brasileiro são, principalmente, Órgãos de Auditoria, tal como assevera o Conselheiro Inaldo Araújo:

*“[...] é comezinho concluir que a potestade dos Tribunais de Contas, ou “Cortes de Auditoria”, como se *autorreconheceu* o próprio TCU, de julgar contas ou emitir parecer prévio, dentre outras que dão materialidade à função de controle, somente pode ser concretizada, se estiver pautada em trabalhos *auditoriais elaborados em cumprimento aos padrões normativos mais modernos*.”⁵*

Com base nessa ideia, torna-se irrefutável o reconhecimento de que o sistema de controle público externo, representado pelos Tribunais de Contas, deve congrega, dentro de sua estrutura orgânica, três funções⁶ distintas, au-

4 R\$ 8 bilhões foram destinados aos Tribunais de Contas, no exercício de 2014, segundo levantamento da Fenasc apresentado na publicação de 2014 da nossa revista Achados de Auditoria (<http://www.ceapetce.org.br/midias/achadosAuditoria/>, p. 28).

5 Inaldo da Paixão Santos Araújo, artigo: Tribunal de Contas ou de Auditoria, publicado em <http://www.ceapetce.org.br/noticias/tribunal-de-contas-ou-de-auditoria>.

6 Aqui não se está a utilizar a expressão “função” no conceito pelo qual o Tribunal de Contas exerce a função de controle externo (sobre a utilização de tal expressão com essa conotação, ver o jurista Carlos Ayres Britto, em seu artigo “O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas”), mas sim no sentido denotativo da palavra, pelo qual função significa “atividade especial, serviço, encargo, cargo, emprego, missão” (de acordo com o dicionário Michaelis).

tônomas ou independentes e harmônicas entre si: a **Auditoria Governamental** (realizada por Auditores Públicos de Controle Externo), a **Julgadora ou Parecerista** (realizada por Ministros/Conselheiros e Ministros/Conselheiros-Substitutos) e a de **Fiscal da Lei** (exercida pelos representantes do Ministério Público de Contas).

Aliás, tal estruturação é o caminho que vem sendo delineado pelos integrantes das últimas duas funções citadas: enquanto o Ministério Público de Contas busca autonomia orçamentária e financeira (PEC nº 329/2013)⁷, Ministros e Conselheiros afirmam seu papel judicante emitindo liminares monocraticamente e regulando o papel dos Substitutos, inclusive ajustando a denominação à função e determinando competências como⁸:

“observar as vedações relacionadas ao exercício de atividades outras que não as de judicatura pelos Ministros e Conselheiros Substitutos, a exemplo de emissão de parecer, participação na instrução processual, realização de auditoria, chefia de unidades administrativas ou técnicas, coordenação dos demais membros, entre outras, tendo em vista o plexo de atribuições que lhe são destinadas”.

No ponto, pode-se dizer que, atualmente, essas duas funções (Julgadora e Fiscal da Lei) estão, dentro do sistema de fiscalização pública, reconhecidas e, por isso, melhor estruturadas para sua atuação. Trata-se, portanto, de conferir à terceira função, a de Auditoria Governamental, base e matéria-prima do processo de contas, a necessária autonomia e fixar-lhe os contornos de sua atuação.

É importante lembrar que, a pedido da FENASTC (Federação Nacional das Entidades dos Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil), a Deputada Federal Alice Portugal apresentou a PEC nº 75/2007⁹, propondo a criação da Auditoria de Controle Externo como órgão independente na estrutura do Sistema Tribunais de Contas:

7 <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597232>.

8 Anexo único da Resolução ATRICON nº 03/2014, publicado em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Diretrizes_Atricon.pdf.

9 <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353740>.

“Art. 73.

§ 5º - A Auditoria de Controle Externo é órgão essencial ao exercício da atividade de controle externo, com independência funcional necessária ao desempenho de suas funções institucionais.

§ 8º - A Auditoria de Controle Externo tem por chefe o Auditor Geral de Controle Externo, escolhido dentre os integrantes da carreira na forma da lei.”

Iniciativa semelhante aparece em projeto de emenda constitucional elaborada pela AMPCON (Associação Nacional do Ministério Público de Contas), recentemente apresentada ao Congresso Nacional (PEC nº 329/2013, sob o patrocínio do Deputado Federal Francisco Praciano), que estabelece em seu art. 6º, inc. V, “a separação entre a atividade deliberativa e as atividades de fiscalização e instrução, sendo estas coordenadas por um Diretor-Geral eleito dentre os auditores de controle externo”. (grifou-se)

Assim, é possível afirmar o reconhecimento e, acima disso, a concreta intenção de entidades nacionais representativas de duas das três funções citadas como estruturantes da correta organização institucional dos Tribunais de Contas no país.

1. RAZÕES DE POLÍTICA DE ESTADO PARA A INDEPENDÊNCIA DA AUDITORIA EXTERNA

Os Tribunais de Contas são órgãos de Estado, tendo, inclusive, estatura constitucional. O sistema de controle externo é, portanto, indispensável ao Estado Democrático de Direito.

Para o exercício do controle externo, o processo de contas constitui-se como elemento fundamental, tanto formal quanto materialmente, sendo por meio dele que se realiza a emissão do parecer prévio, o julgamento das contas, a apreciação da legalidade das admissões de pessoal, ou seja, a obtenção do produto final do Sistema de controle externo depende desse processo.

Por isso, o “devido processo legal de contas”, assegurado o contraditório e ampla defesa ao auditado e terceiros interessados, tem que ser estruturado em fases independentes de acordo com as distintas funções que atuam no Sistema, quais sejam: **a auditoria** (que elabora o relatório compondo a peça principal do

processo de contas e reexamina os achados de auditoria a partir dos elementos de defesa aportados pelo gestor), o **ministério público de contas** (que analisa o relatório e as razões da defesa e organiza seu pronunciamento) e o **corpo julgador** (que emite parecer ou julga as contas).

Somos um sistema atípico: atuamos sem hierarquia em comparação a outro órgão e esgotamos o exame do processo de contas em cada Tribunal. Assim, reforça-se a indispensabilidade da definição das funções e especialmente o reconhecimento da autonomia da Auditoria.

O corpo julgador pode e deve participar das discussões da política de fiscalização do Sistema Tribunais de Contas, mas não com a natureza de determinar o *modus operandi* da política e sim aportando argumentos de convencimento e formação de convicções em termos de linhas gerais de atuação.

Para isso, o corpo de auditoria terá que dispor de garantias e vedações a sua atuação e precisará ser estruturado de maneira independente do corpo julgador.

2. RAZÕES TÉCNICAS PARA A INDEPENDÊNCIA

Nos termos preconizados pela INTOSAI¹⁰ nas normas de Auditoria Pública, no seu capítulo II, item 50 (referente às normas gerais aplicáveis tanto ao auditor quanto a EFS), fica claro que “*os auditores¹¹ e as EFS [Entidades Fiscalizadoras Superiores] devem ser independentes*”. No mesmo sentido, a doutrina brasileira¹², quando discorre sobre auditoria governamental, e a doutrina

10 Sigla em inglês para a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. “La INTOSAI es un organismo autónomo, independiente y apolítico. Es una organización no gubernamental con un estatus especial con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). La INTOSAI ha sido fundada en el año 1953 a iniciativa del entonces Presidente de la EFS de Cuba, Emilio Fernandez Camus. En 1953 se reunieron 34 EFS para el primer Congreso de la INTOSAI en Cuba. Actualmente la INTOSAI cuenta con 192 miembros de pleno derecho y 5 miembros asociados.” (...) “INTOSAI desarrolla directrices y normas para la auditoria gubernamental externa, elabora métodos especiales de auditoria, organiza eventos de creación de capacidades y fomenta el intercambio de informaciones entre sus miembros.” (<http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>)

11 Aqui, a fim de não deixar qualquer dúvida, cumpre esclarecer: os auditores referidos pelas normas da INTOSAI são aqueles que efetivamente realizam a auditoria governamental, não se cogitando que os julgadores das Cortes de Contas brasileiras sejam os referidos pela norma (http://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_normas_de_auditoria_capitulo2.pdf).

12 Exemplificativamente, cita-se o ensinamento da professora Ana Paula de Oliveira, em seu livro “Elementos de Auditoria Governamental”, assim como a lição do professor Moacir

estrangeira¹³, quando trata da auditoria pública, destacam a necessidade de se conferir independência plena aos auditores para que realizem adequadamente sua função.

Vale também citar o que diz o Código de Ética e Normas de Auditoria da INTOSAI¹⁴:

“17. Em todas as questões relacionadas com o trabalho de auditoria, a independência dos auditores não deve ser afetada por interesses pessoais ou externos. Por exemplo, a independência poderia ser afetada pelas pressões e por influências externas sobre os auditores; pelos prejulgamentos dos auditores acerca das pessoas, das entidades auditadas, dos projetos ou dos programas; por haver trabalhado recentemente na entidade auditada; ou por relações pessoais ou financeiras que provoquem conflitos de lealdade ou de interesse. Os auditores estão obrigados a não intervir em qualquer assunto em que tenham algum interesse pessoal.” (grifou-se)

Portanto, a obediência às normas da Organização mundial das Entidades Fiscalizadoras Superiores é o argumento técnico central para que ocorram os avanços necessários no sentido de reconhecer a função de auditoria como independente e de atribuição exclusiva de servidores públicos efetivos, treinados e capacitados para o exercício de função típica de estado: a Auditoria Pública de Controle Externo.

3. A INDEPENDÊNCIA DEPENDE EXCLUSIVAMENTE DE UM PROJETO NACIONAL OU INICIATIVAS LOCAIS PODEM ADOTAR ESSE PRINCÍPIO?

Iniciativas locais que adotem a Independência da Função de Auditoria (IFA) não dependem, condicionalmente, de um projeto nacional para seu início. Logicamente, ambos se complementam e reforçam. Considerando a perspectiva de uma Carreira Nacional de Auditoria, com idêntica nomenclatura, atribuições, prerrogativas e vedações, entende-se que a ideia da Independência da Função de Auditoria deva ser assumida como uma bandeira de luta nacional dos servidores dos Tribunais de Contas, a ser defendida em todos os locais e momentos pela FENASTC.

Marques da Silva, em sua obra “Curso de Auditoria Governamental”.

13 Também exemplificativamente, cita-se o artigo “Hacia la construcción de la auditoría pública”, do pesquisador Mario Alberto Gomez Maldonado, publicado em “Auditoría Pública – Revista de Los Órganos Autonómicos de Control Externo – nº 47, de abril de 2009”.

14 Vide: http://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_codigo_de_etica_e_normas_de_auditoria.pdf.

De igual sorte, entende-se que a Norma de Auditoria Governamental (de nº 3301), do conjunto de Normas Relativas aos Profissionais de Auditoria Governamental (NAG 3000), deva ser recepcionada por todos os Tribunais de Contas do país:

“Os profissionais de auditoria governamental são independentes quando podem exercer suas funções livre e objetivamente. A independência situa-se não apenas no livre e irrestrito acesso a informações, documentos e dependências dos entes, mas, principalmente, na liberdade de programar seus trabalhos, executá-los e comunicar os resultados consoante sua livre iniciativa, sem quaisquer tipos de interferências.” (grifou-se)

Além disso, defende-se que, para haver correspondência nominal fiel à função que exerce, a Direção (ou setor/serviço do Tribunal de Contas) encarregada das atividades da área de Controle Externo poderia ser denominada de Direção de Auditoria Governamental (ou Pública) do Controle Externo, a qual, vale reforçar, seria totalmente independente, no que tange às suas atividades próprias, do Conselho Julgador (função de julgamento) e do Ministério Público de Contas (função fiscalizadora). Por questão lógica, o Diretor de Auditoria deverá ser escolhido pelos seus pares, a fim de que a independência da função seja efetivamente respeitada.

4. O ATO DE AUDITORIA PÚBLICA E A INDEPENDÊNCIA

Os avanços defendidos pressupõem, também, a definição, expressa e exata, dos atos de auditoria governamental.

Com base na definição de auditoria governamental contida na NAG (1102.1)¹⁵, pode-se conceituar ato de auditoria governamental como sendo o *“exame efetuado em entidades da administração direta e indireta, em funções, subfunções, programas, ações (projetos, atividades e operações especiais), áreas, processos, ciclos operacionais, serviços, sistemas e sobre a guarda e aplicação de recursos públicos por outros responsáveis, em relação aos aspectos contábeis, orçamentários, financeiros, econômicos, patrimoniais e operacionais, assim como acerca da confiabilidade do sistema de controle interno (SCI). É realizado por profissionais de auditoria governamental, por intermédio de levantamentos de informações, análises imparciais, **avaliações independentes** e apresentação de informações seguras, devidamente consubstanciadas em*

¹⁵ Conforme se observa no Anexo I da Resolução nº 946/2012, do TCE-RS.

evidências, segundo os critérios de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, ética, transparência e proteção do meio ambiente, além de observar a probidade administrativa e a responsabilidade social dos gestores da coisa pública”.

Tais atos, além de serem desempenhados exclusivamente por específica carreira de Estado (de Auditoria de Controle Externo), exigem o estabelecimento de garantias e vedações para seu exercício. A independência do exercício da Auditoria Pública, como se tem defendido, é uma garantia essencial a ser observada.

5. A AUDITORIA PÚBLICA OPERANDO COMO UM CONJUNTO ORGÂNICO: O CONSELHO SUPERIOR DE AUDITORIA

Nesse ponto, importa ressaltar que a independência dos Auditores deve obedecer a um conjunto orgânico, composto de princípios e estruturas coletivas de construção do exercício da auditoria governamental. Como toda função pública relevante, que organiza e estrutura o Estado, a auditoria pública de controle externo deve ter os parâmetros de sua atuação independente pautados por um colegiado composto por seus pares, a exemplo do que já ocorre nas carreiras de magistratura, de membros do Ministério Público, da Defensoria Pública, de Advocacia Pública e, inclusive, de integrantes do Controle Interno.

Assim, além da escolha do Diretor de Auditoria pelos seus pares, é necessária a criação de um **Conselho Superior de Auditoria**. Em essência, as matérias que dizem respeito à nossa função de auditoria devem ser deliberadas e decididas por um conjunto de Auditores com capacidade de elaborar as melhores diretrizes que nortearão o exercício da função. Por isso, é igualmente indispensável que seja criado o **Conselho Superior de Auditoria Governamental (Pública)** do Controle Externo, que poderá ter a seguinte composição:

- I. O Diretor de Auditoria Governamental do Controle Externo;
- II. 2 (dois) Auditores de Controle Externo, indicados pelo Diretor;
- III. 2 (dois) Auditores de Controle Externo, lotados nos Serviços Regionais de Auditoria no Interior do Estado, escolhidos pelos Auditores de

Controle Externo lotados no Interior;

IV. 5 (cinco) Auditores de Controle Externo, lotados na capital, escolhidos pelos Auditores da Sede.

Obs. Todos com mandato de 3 (três) anos, no efetivo exercício de suas funções na Diretoria de Auditoria e estáveis no cargo.

Dentre as competências desse Conselho Superior, podem-se elencar, exemplificativamente, as seguintes:

- I. estabelecer as diretrizes e aprovar o planejamento e a execução das atividades de controle externo do Tribunal de Contas;
- II. examinar matérias complexas, com divergência de opinião entre os Auditores ou entre estes e os julgamentos dos Conselheiros, com vistas a manter a unidade de atuação técnica dos Auditores;
- III. aprovar as diretrizes relativas a processos e atos em sua esfera de competência e promover o controle de seus fluxos;
- IV. definir, em estreita colaboração com a Escola Superior de Gestão e Controle, Francisco Juruena as atividades de educação oferecidas à área de Auditoria de Controle Externo;
- V. manifestar-se sobre a concessão de licença para qualificação profissional;
- VI. manifestar-se sobre o exercício de Auditores de Controle Externo em funções externas, cedidos a outros órgãos;
- VII. pronunciar-se nos Processos Administrativo-Disciplinares em que Auditores do Controle Externo, no exercício de suas funções, figurem como indiciados, após o relatório e antes do julgamento;
- VIII. aprovar provimentos elaborados pelo Diretor de Auditoria visando à simplificação e ao aprimoramento dos serviços da Direção de Auditoria;

- IX. manifestar-se sobre alterações estruturais a serem efetuadas no âmbito da Direção de Auditoria;
- X. propor alterações ou manifestar-se sobre iniciativas de alterações nas atribuições e garantias para o exercício da função de auditoria externa;
- XI. propor alterações ou manifestar-se sobre iniciativas de alterações nos quantitativos dos cargos e nas lotações de Auditores e demais servidores lotados na Direção de Auditoria.

Cabe referir que não existe óbice constitucional para a implementação do projeto que ora se apresenta à categoria. Exemplificativamente, cita-se que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul prevê, em seu art. 75, que “a lei disporá sobre a organização do Tribunal de Contas, podendo constituir câmaras e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício de suas funções e na descentralização¹⁶ de seus trabalhos”.

Tal dispositivo deixa clara a possibilidade de a Auditoria Pública do Controle Externo ser criada como uma estrutura no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, com independência funcional, para o exercício da função de auditoria governamental.

Outras Constituições Estaduais podem apresentar semelhante dispositivo, ao que se aplicaria o mesmo raciocínio. De qualquer modo, o mais importante a se destacar, no ponto, é a inexistência de vedação constitucional para que se estabeleça a organização e estruturação dos Tribunais de Contas da forma que aqui se propõe.

16 Sabe-se que a descentralização, no âmbito do Direito Administrativo, é “a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica.” (DI PIETRO). Ainda que não se crie uma pessoa jurídica própria para a Auditoria Pública de Controle Externo, é possível que se distribua as competências de fiscalização para essa Direção/órgão.

12. UMA CARREIRA NACIONAL DE AUDITORIA CONTRIBUI PARA A INDEPENDÊNCIA

O reconhecimento da independência do profissional de auditoria governamental é um princípio básico para que a função de auditoria seja executada e, assim, o sistema de fiscalização pública esteja corretamente estruturado.

Não se trata de um pensamento corporativista, mas sim de um imperativo de política de Estado e de uma imposição técnica oriunda dos estudos que precederam à formulação das NAGs, cujo objetivo principal, aliás, é prover os Tribunais de Contas de estrutura e instrumentos apropriados para o efetivo exercício do controle externo.

Organizar os profissionais que exercem a Auditoria Governamental de Controle Externo numa carreira bem estruturada, focada na constante busca pelo aperfeiçoamento profissional, com atribuições bem definidas, parâmetros remuneratórios adequados, assim como garantias e vedações à altura da função social exercida é tarefa que se impõe tanto nos âmbitos locais como em nível nacional.

Dotar os Auditores Públicos de condições adequadas de trabalho e remuneração digna é pressuposto básico, para o correto e eficaz exercício da função de Auditoria Governamental.

Assim, uma carreira nacional estruturante dessa função típica de Estado terá um papel importante na consolidação da independência da atuação da auditoria pública.

13. A FORÇA DE UMA IDEIA

Concluindo a presente exposição, reitera-se que o Sistema de Controle Externo, representado pelos 34 Tribunais de Contas, é essencial para a democracia brasileira, situação de fácil percepção e, justamente por isso, indiscutível no cenário nacional. Todavia, deve-se melhor evidenciar que, ao exercício do controle externo, é indispensável uma correta e adequada valorização, assim como o empoderamento dos 17 mil Auditores Públicos de Controle Externo¹⁷ que

¹⁷ Número apresentado pelo Presidente do Instituto Rui Barbosa, Conselheiro Sebastião

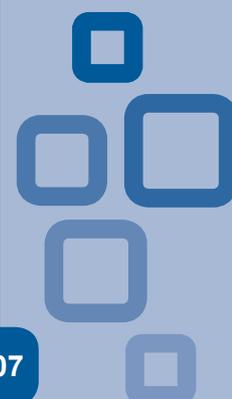
desempenham suas funções nos Tribunais de Contas de todo o Brasil.

A frase de Victor Hugo, célebre pensador francês, é perfeitamente apropriada para o momento em que estamos: “Nada é tão irresistível quanto a força de uma ideia cujo tempo chegou.”

A ideia de uma carreira de Auditoria Pública de Controle Externo, exercida de forma independente nos quatro cantos do Brasil, chegou com os gritos das ruas exigindo mudanças no combate à corrupção e na má qualificação dos serviços públicos. A força irresistível dessa ideia dependerá também da nossa capacidade de demonstrarmos para os titulares das demais funções que compõem o Sistema, assim como para a sociedade e seus representantes, que a independência do Auditor é, política e tecnicamente, o caminho necessário para o adequado exercício do Controle Externo sobre os órgãos públicos brasileiros.

ESPECIAL

Helvécio, em manifestação pública na abertura do XVI Sinaop – Simpósio Nacional de Obras Públicas, em maio/2014, realizado em Florianópolis/SC.





REFORMA DA PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES DO ESTADO DO PARANÁ



DECISÃO DO STF QUANTO À PERTINÊNCIA DA INTERVENÇÃO DO MPC-PR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5330

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.330 PARANÁ

RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

ADV.(A/S) : GUILHERME DE SALLES GONÇALVES E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO: Admito, na condição de “*amicus curiae*”, o Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, eis que se acham atendidas, na espécie, as condições que justificam a intervenção de tal instituição neste processo de controle normativo abstrato. Proceda-se, em consequência, às anotações pertinentes.

2. Assinalo, por necessário, em face de precedentes firmados por esta Suprema Corte, que o “*amicus curiae*”, uma vez formalmente admitido no processo de fiscalização normativa abstrata, tem o direito de proceder à sustentação oral de suas razões, observado, no que couber, o § 3º do art. 131 do RISTF, na redação conferida pela Emenda Regimental nº 15/2004.

Ressalto, ainda, por oportuno, a significativa importância da intervenção formal do “*amicus curiae*” nos processos objetivos de controle concentrado de constitucionalidade, como tem sido reconhecido pela própria jurisprudência desta Suprema Corte:

“AMICUS CURIAE” – (...) – PLURALIZAÇÃO DO DEBATE CONSTITUCIONAL E A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL – DOCTRINA – PRECEDENTES – (...) – DISCUSSÃO SOBRE A (DESEJÁVEL) AMPLIAÇÃO DOS PODERES PROCESSUAIS DO ‘AMICUS CURIAE’ – NECESSIDADE DE VALORIZAR-SE, SOB PERSPECTIVA EMINENTEMENTE PLURALÍSTICA, O SENTIDO DEMOCRÁTICO E LEGITIMADOR DA PARTICIPAÇÃO FORMAL DO ‘AMICUS CURIAE’ NOS PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA.”
(ADPF 187/DE, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Publique-se.

Brasília, 1º de julho de 2015.

Ministro CELSO DE MELLO

Relator

PETIÇÃO DE INGRESSO NA QUALIDADE DE AMICUS CURIAE

PREVIDÊNCIA

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, RELATOR DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5330/PR, MINISTRO CELSO DE MELLO

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.330/PR

Requerente: Partido dos Trabalhadores (PT)

Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e Governador do Estado do Paraná

Relator: Min. Celso de Mello

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**, por meio de seu PROCURADOR-GERAL, no uso de suas atribuições e competências, com fulcro nos artigos 127, *caput*, 129, inciso IX, e 130 da Constituição Federal, combinados com o artigo 7º, §2º, da Lei nº 9.868/99, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência **requerer** sua admissão nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade na condição de **AMICUS CURIAE** em razão dos fundamentos a seguir expostos.

1. BREVE SÍNTESE DO OBJETO DA ADI nº 5.330/PR

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em face do art. 2º, inciso II, da Lei do Estado do Paraná nº 18.469, de 30 de abril de 2015, que promoveu severas modificações no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná ao redefinir os critérios de segregação de massa entre os Fundos de Previdência e Financeiro.
2. Em síntese, referida reforma legislativa promoveu a migração de enorme contingente de servidores aposentados e pensionistas (mais de 33,5 mil) do Fundo Financeiro para o Fundo de Previdência. Destaca-se que cada um dos Fundos foi estruturado sobre premissas técnicas, normativas e operacionais distintas: o Fundo Financeiro é operado sob o regime de repartição, enquanto que o Fundo de Previdência orienta-se como regime de capitalização, de sorte que a transferência acima enunciada acaba por fatalmente comprometer o equilíbrio financeiro e atuarial deste último, além de afrontar o princípio constitucional da contributividade estatuído no art. 40, caput, da Constituição.
3. O requerente da ADI formulou pedido de concessão de medida cautelar para suspender o ato normativo impugnado, tendo em vista a presença de prova inequívoca a demonstrar a verossimilhança das alegações e o risco da ocorrência de dano irreparável ou de difícil reparação no caso de aplicação da norma atacada.
4. Nota-se que o eminente Relator, Ministro Celso de Mello, em Despacho datado de 11 de junho de 2015, conferiu rito abreviado ao feito, nos termos do art. 12 da Lei nº 9.868/99. Na mesma oportunidade, registrou o Ministro que a matéria em debate nesta ação apresenta estrita similitude com o objeto da ADI 3.628/AP, relatada pelo Ministro Dias Toffoli, que teve seu julgamento suspenso em decorrência de pedido de vista formulado pelo Ministro Teori Zavascki.

2. DA LEGITIMIDADE DA INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ COMO *AMICUS CURIAE*

PREVIDÊNCIA

5. O ingresso do peticionante como *amicus curiae* é autorizado pelo art. 7º, §2º, da Lei nº 9.868/99, segundo o qual “*O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades*” (destacou-se). Isso porque o binômio relevância-representatividade exigido pelo dispositivo encontra-se plenamente satisfeito, como será a seguir deduzido.
6. A importância social e jurídica da matéria relacionada aos autos é notória. A modificação legislativa introduzida pelos dispositivos atacados nesta ADI afetará de maneira deletéria a estrutura administrativa responsável por assegurar aos servidores públicos paranaenses o gozo do **direito fundamental à previdência social** (art. 6º, *caput*, da Constituição), eis que a novel segregação de massa corrói os pilares que garantem o funcionamento equilibrado do regime próprio. Ou seja, as mudanças recentemente impostas gerarão um desequilíbrio que, fatalmente, reclamarão novas modificações legislativas futuras, sempre com o objetivo de superar os erros adrede praticados e, invariavelmente, em franco prejuízo aos cidadãos que nutrem a legítima expectativa de uma aposentadoria digna.
7. A relevância da matéria é robustecida na medida em que não se encontram em risco interesses subjetivos e individuais de alguns poucos cidadãos, mas sim a própria existência do ente estatal criado para garantir as condições materiais indispensáveis à tutela administrativa daquele direito. Portanto, para além da intrincada matéria jurídica que subjaz os autos, atinente à adequada compreensão do **princípio constitucional da contributividade** e das exigências inerentes ao **equilíbrio financeiro e atuarial**, o ato normativo impugnado é capaz de produzir prejuízo social e econômico de enorme monta.
8. Vale pontuar, também, que a adequada compreensão da matéria previdenciária-constitucional em questão exige não só uma mera atividade de exegese normativa. Pelo contrário, a cognição jurídica do

objeto da demanda reclama a articulação de elementos afetos ao **direito financeiro** (movimentação de recursos públicos entre os Fundos componentes do Parana Previdência, além do comprometimento de recursos orçamentários para fazer face à insuficiência das reservas previdenciárias), às **ciências atuariais** (certificação das premissas de equilíbrio no funcionamento de cada um daqueles Fundos) e ao **direito administrativo e constitucional** (estruturação administrativa dos regimes próprios de previdência e o sistema de controle promovido pelo Ministério da Previdência Social), tudo a apontar a necessidade de abertura procedimental para o ingresso de agentes idôneos ao oferecimento de novos elementos relevantes ao amadurecimento da causa.

9. Nesse passo, importa destacar que o deferimento da admissão ora solicitada contribuirá com a ampliação democrática do debate técnico e jurídico travado nos autos, o que inegavelmente enaltece a legitimidade da decisão da Suprema Corte na fiscalização abstrata de constitucionalidade da norma impugnada. Nessa esteira, colaciona-se decisão do eminente relator, Ministro Celso de Mello, que esclarece a dimensão e relevância da participação do *amicus curiae* no processo objetivo de controle de constitucionalidade:

DECISÃO: Admito, na condição de “amicus curiae”, a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento – AESBE, eis que se acham atendidas, na espécie, as condições fixadas no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99. Proceda-se, em consequência, às anotações pertinentes. 2. Assinalo, por necessário, em face da decisão plenária proferida em questão de ordem suscitada na ADI 2.777/SP, Rel. Min. CEZAR PELUSO (DJU de 15/12/2003, p. 5), que o “amicus curiae”, uma vez formalmente admitido no processo de fiscalização normativa abstrata, tem o direito de proceder à sustentação oral de suas razões, observado, no que couber, o § 3º do art. 131 do RISTF, na redação conferida pela Emenda Regimental nº 15/2004. **Ressalto, ainda, por oportuno, a significativa importância da intervenção formal do “amicus curiae” nos processos objetivos de controle concentrado de constitucionalidade, como tem sido reconhecido pela própria jurisprudência desta Suprema Corte: “AMICUS CURIAE’ – (...) – PLURALIZAÇÃO DO DEBATE CONSTITUCIONAL E A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL – DOCTRINA – PRECEDENTES – (...) – DISCUSSÃO SOBRE A (DESEJÁVEL) AMPLIAÇÃO DOS**

PODERES PROCESSUAIS DO ‘AMICUS CURIAE’ – NECESSIDADE DE VALORIZAR-SE, SOB PERSPECTIVA EMINENTEMENTE PLURALÍSTICA, O SENTIDO DEMOCRÁTICO E LEGITIMADOR DA PARTICIPAÇÃO FORMAL DO ‘AMICUS CURIAE’ NOS PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO NORMATIVA ABSTRATA.” (ADPF 187/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno) Publique-se. Brasília, 17 de setembro de 2014. Ministro CELSO DE MELLO Relator (ADI 5155 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 17/09/2014, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-184 DIVULG 22/09/2014 PUBLIC 23/09/2014) (destacou-se)

10. Por sua vez, a **representatividade** do postulante encontra-se igualmente satisfeita. O Ministério Público de Contas é o órgão que recebeu a incumbência constitucional de promover a defesa do patrimônio público e social, além de zelar pela adequada execução da lei nas matérias afetas ao controle externo realizado na esfera dos Tribunais de Contas.

11. Pontua-se que o Ministério Público de Contas do Estado do Paraná é responsável por apreciar, como *custos legis*, as contas anuais prestadas pela entidade previdenciária paranaense (Paranaprevidência), pelos respectivos fundos previdenciários de natureza pública (Fundo de Previdência, Fundo Financeiro e Fundo Militar), pelo Governador do Estado, e todos os demais agentes, órgãos e entes submetidos à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.¹ Inclusive, a

¹ O rol de jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná é definido no artigo 3º da Lei Complementar do Estado do Paraná nº 113/2005 (Lei Orgânica daquela Corte de Contas): Art. 3º. A jurisdição do Tribunal abrange: I - qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso III, do art. 1º., desta lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou o Município responda, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária; II - aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário; III - os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do Estado ou Município ou de outra entidade pública estadual ou municipal; IV - os responsáveis pelas contas das empresas estatais ou de cujo capital social o Estado ou o Município participe, de forma direta ou indireta, nos termos do ato constitutivo; V - os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebam contribuições e prestem serviços de interesse público ou social, bem como, as que se vinculem ao Estado ou ao Município no regime de colaboração, incluídas as que formalizaram acordos de Parceria Público Privada, Organizações Sociais, Serviços Sociais Autônomos e Organizações Cívicas de Interesse Público; VI - todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei ou pela natureza dos recursos, bens e valores públicos envolvidos; VII - os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, que sejam contabilizados pelo Tesouro Estadual ou Municipal, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, inclusive recursos internacionais; VIII - os

Lei Complementar do Estado do Paraná nº 113/2005 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná) reconhece, em seu art. 148, que a este órgão ministerial especializado “*se aplicam os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional*”. A seu turno, o art. 149 daquele diploma normativo estatui, dentre outras, a competência ministerial de “*promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, requerendo as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário*”.

12. A profunda conexão entre a atuação institucional deste requerente e a matéria versada nesta ação direta de inconstitucionalidade edifica a representatividade necessária à intervenção como *amicus curiae* pretendida. É de se notar, outrossim, que este Ministério Público especializado inclusive já ingressou com **medida cautelar** no Tribunal de Contas do Estado do Paraná com o fito de suspender a aplicação da Lei Estadual nº 18.469/15, notadamente seu art. 2º, inciso II, e seu art. 5º, haja vista que a produção concreta dos efeitos previstos nestes dispositivos acarretaria – como de fato vem acarretando – a violação do ordenamento constitucional e infraconstitucional que rege a matéria, em franco prejuízo ao equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência do Estado do Paraná. Na sequência será dedicado tópico específico a esclarecer, de maneira sucinta, os fundamentos daquela medida e seu desenvolvimento processual. Adiante-se, por oportuno, que os autos da medida cautelar seguem anexos a esta petição.

13. A pertinência da intervenção de órgãos do Ministério Público em ações de controle concentrado de constitucionalidade é reconhecida por este Pretório Excelso, sobretudo quando a participação ministerial é capaz de **robustecer a instrução processual com elementos técnicos que, extraídos de sua atuação institucional, contribuem**

sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV, do art. 5º., da Constituição Federal; IX - os representantes do Poder Público na Assembléia Geral das empresas estatais, das autarquias e sociedades anônimas de cujo capital o Estado, os Municípios ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos Conselhos Fiscais e de Administração, pela prática de atos de gestão ruinosa ou liberalidade à custa das respectivas instituições. Parágrafo único. Os agentes públicos, mencionados neste artigo, ficam obrigados a franquear o acesso e fornecer informações e elementos indispensáveis ao desempenho da competência do Tribunal.

para a elucidação da matéria debatida nos autos. Trata-se de representatividade *qualitativa*, na medida em que as peculiaridades das atribuições do requerente, somadas à especificidade da matéria versada nos autos, recomendam o ingresso de órgão capaz de carrear dados e informações de relevo para a formação do entendimento da Corte. Nessa esteira, veja-se o seguinte julgado:

Ementa: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AMICUS CURIAE. PEDIDO DE HABILITAÇÃO NÃO APRECIADO ANTES DO JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE NULIDADE NO ACÓRDÃO RECORRIDO. NATUREZA INSTRUTÓRIA DA PARTICIPAÇÃO DE AMICUS CURIAE, CUJA EVENTUAL DISPENSA NÃO ACARRETA PREJUÍZO AO POSTULANTE, NEM LHE DÁ DIREITO A RECURSO. **1. O amicus curiae é um colaborador da Justiça que, embora possa deter algum interesse no desfecho da demanda, não se vincula processualmente ao resultado do seu julgamento. É que sua participação no processo ocorre e se justifica, não como defensor de interesses próprios, mas como agente habilitado a agregar subsídios que possam contribuir para a qualificação da decisão a ser tomada pelo Tribunal. A presença de amicus curiae no processo se dá, portanto, em benefício da jurisdição, não configurando, conseqüentemente, um direito subjetivo processual do interessado.** 2. A participação do amicus curiae em ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal possui, nos termos da disciplina legal e regimental hoje vigentes, natureza predominantemente instrutória, a ser deferida segundo juízo do Relator. A decisão que recusa pedido de habilitação de amicus curiae não compromete qualquer direito subjetivo, nem acarreta qualquer espécie de prejuízo ou de sucumbência ao requerente, circunstância por si só suficiente para justificar a jurisprudência do Tribunal, que nega legitimidade recursal ao preterido. 3. Embargos de declaração não conhecidos. (ADI 3460 ED, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 12/02/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 11-03-2015 PUBLIC 12-03-2015) (destacou-se)

14. Ainda, exemplificativamente, segue decisão que reconhece a pertinência da intervenção de órgão do Ministério Público como *amicus curiae*:

DECISÃO: Admito, na condição de “amicus curiae”, o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (fls. 122/135), eis que se acham atendidas, na espécie, as condições fixadas no art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.868/99. Proceda-se, em conseqüência, às anotações pertinentes. 2. Assinalo, por necessário, que, em face da decisão plenária proferida em questão de ordem suscitada na ADI 2.777/SP, Rel. Min. CEZAR

PELUSO (DJU de 15/12/2003, p. 5), o “amicus curiae”, uma vez formalmente admitido no processo de fiscalização normativa abstrata, tem o direito de proceder à sustentação oral de suas razões, observado, no que couber, o § 3º do art. 131 do RISTF, na redação conferida pela Emenda Regimental nº 15/2004. (ADI 3194, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Decisão Proferida pelo(a) Ministro(a) DE MELLO, julgado em 17/10/2005, publicado em DJ 08/11/2005 PP-00005)

15. Por fim, vale assinalar que é adequado o *momento processual* de formulação do requerimento de ingresso no feito, eis que, embora silente o tema na legislação de regência, a Suprema Corte tem firme o entendimento de que a intervenção como *amicus curiae* poderá ser solicitada até a inclusão do processo em pauta de julgamento.²

16. Ante o exposto, sumariamente demonstrada a *relevância e complexidade* da matéria que compõe o objeto desta ADI, bem como a *representatividade qualitativa* do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná no tema em debate, requer-se o ingresso como *amicus curiae* nesta ação direta de inconstitucionalidade.

3. DA MEDIDA CAUTELAR PROPOSTA PELO REQUERENTE NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

17. Conforme pontuado acima, o Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, ora requerente, manejou medida cautelar no Tribunal de Contas do Estado do Paraná visando suspender a aplicação do art. 2º, inciso II, bem como do art. 5º, *caput*, ambos da Lei Estadual nº. 18.469/15, na medida em que os referidos dispositivos violam o ordenamento jurídico por afronta: **(i)** ao art. 40, *caput*, da Constituição Federal, que cristaliza o **princípio da contributividade** no sistema constitucional-previdenciário; **(ii)** ao art. 6º, inciso V, da Lei nº 9.717/98, que expressamente **proíbe a utilização de recursos dos fundos previdenciários** para a concessão de empréstimo à administração pública direta e indireta de todos os níveis federativos.

18. A cautelar inominada pleiteou, também, a concessão liminar de **tutela inibitória** para evitar a prática de qualquer conduta amparada

² A respeito, cf. RE 781926, Relator Min. LUIZ FUX, julgado em 24/11/2014, publicado no DJe-233 em 27/11/2014.

nos dispositivos inquinados de inconstitucionalidade e ilegalidade. No entanto, não só a liminar deixou de ser apreciada pelo Presidente do TCE/PR, como o próprio processo foi **extinto sem resolução de mérito**, sob o fundamento de que a medida ministerial intentaria promover *suposta* fiscalização abstrata de constitucionalidade do ato normativo impugnado (conclusão que se imputa, respeitosamente, equivocada, dada a concretude dos prejuízos, atos e normas infraconstitucionais violadas – Estaduais e Federal – em descompasso, inclusive, com a Súmula 347, deste STF) . Esta decisão, posteriormente referendada, *por maioria*, pelo Tribunal Pleno da Corte de Contas, foi questionada pelo ora requerente que opôs **Embargos de Declaração**, ainda pendentes de julgamento.

19. Em anexo segue cópia integral dos autos que veiculam a medida cautelar mencionada, que conta com **farta documentação e exaustiva fundamentação** a respeito da **inconstitucionalidade** do ato normativo impugnado nesta ADI, além de demonstrar a insubsistência das alterações em face do art. 1º, caput, da Lei Federal n.º 9.717/98 (e art. 6.º, V); do artigo 102, §3º, da Lei Estadual 12.398/98; das Leis Orçamentárias estaduais vigentes; do art. 69 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, cujos conteúdos orbitam diretamente a ordem constitucional violada.

4. DA INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO DO ART. 2º, INCISO III, E DO ART. 5º, CAPUT, TODOS DA LEI DO ESTADO DO PARANÁ Nº 18.469

20. A petição inicial do feito argui, acertadamente, a inconstitucionalidade do art. 2º, inciso II, da Lei do Estado do Paraná nº 18.469/15. A título complementar, o requerente destaca que a procedência da demanda acarretará, por arrastamento, a inconstitucionalidade do art. 2º, inciso III, bem como do art. 5º, *caput*, todos integrantes do ato normativo impugnado.³

³ Segue a transcrição dos dispositivos mencionados:
Art. 2. A Lei nº 17.435, de 21 de dezembro de 2012, passa a vigorar com as seguintes alterações: (...)
III - o art. 13 passa a vigorar com a seguinte redação:
“Art. 13. O Fundo Financeiro atenderá ao pagamento dos benefícios previdenciários dos segurados e seus dependentes, assim considerados os servidores públicos civis, titulares

21. Os dispositivos acima mencionados apresentam relação de interdependência com a norma impugnada nesta ADI, como se demonstra a seguir:

(a) o art. 2º, inciso III, do ato normativo impugnado, complementa a mudança nos critérios de segregação de massa do Fundo de Previdência introduzidos pelo dispositivo inquinado de inconstitucionalidade nesta ação abstrata (art. 2º, inciso II, da Lei do Estado do Paraná nº 18.469/15), de sorte que a procedência da demanda deverá acarretar o retorno à sistemática anterior, sem remanejamento dos servidores entre os Fundos. Apenas a título ilustrativo, se apenas for declarada a inconstitucionalidade suscitada na inicial, ficarão descobertos de assistência previdenciária os servidores que ingressaram no serviço público estadual até 31 de dezembro de 2003 e que contarem com idade igual ou superior a 73 anos até 30 de junho de 2015;

(b) o art. 5º, caput, por sua vez, prevê a retroação dos efeitos do ato impugnado a 1º de janeiro de 2015 – manobra financeira com o nítido objetivo de gerar crédito para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Tribunal de Contas Estadual e do Ministério Público, junto ao Fundo de Previdência, em razão da migração para este Fundo de beneficiários até então filiados ao Fundo Financeiro. Veja-se que, em se reconhecendo a inconstitucionalidade dos novos critérios de segregação de massa introduzidos pelo art. 2º, inciso II, da Lei do Estado do Paraná nº 18.469/15, ocorrerá a atração para a inconstitucionalidade do art. 5º, caput, vez que este autoriza o alargamento da eficácia temporal da norma impugnada.

5. NECESSIDADE DE CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA NA PEÇA INAUGURAL DA ADI nº 5.330/PR

22. Importa destacar a imprescindível necessidade de concessão da cautelar pleiteada pelo autor da ADI, pois manifestos os requisitos autorizadores da medida. A verossimilhança e plausibilidade das alegações são reforçadas pelo amplo rol documental acostado aos autos pelo demandante e por este peticionante. Vale menção o **Pa-**

de cargos efetivos, os magistrados, os membros do Ministério Público e os Conselheiros do Tribunal de Contas que tenham ingressado no serviço público estadual até 31 de dezembro de 2003, excluídos aqueles que contarem com idade igual ou superior a 73 (setenta e três) anos até 30 de junho de 2015. (NR)”

(...)

Art. 5. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2015.

recer Técnico nº 11/2015, do Ministério da Previdência Social, que consigna a conclusão de que a norma impugnada, além de violar o princípio da contributividade, promove a corrosão do equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência paranaense.

23. Referido entendimento do Ministério da Previdência Social não é casuísta. Pelo contrário, trata-se de entendimento consolidado no órgão, conforme apontamento contido na medida cautelar inominada proposta por este Ministério Público de Contas. Neste veículo processual (documento anexo), foi juntada a **Nota Técnica nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS**, cristalina em apontar a impossibilidade de remanejamento de recursos ou filiados entre os Planos Financeiro e Previdenciário. A determinação está inclusive prevista no art. 21, §2º, da **Portaria MPS nº 403/2008** – dado também contido na medida cautelar em anexo.
24. Por sua vez, o perigo da demora se afigura retumbante, porquanto a aplicação do dispositivo atacado já tem promovido danos de difícil reparação aos cofres do Fundo de Previdência do regime próprio do Estado do Paraná. Não apenas em relação ao nefasto impacto **mensal** de mais de **R\$ 142 milhões** já assinalado na petição inicial desta ADI, mas, sobretudo, porque a aplicação da norma impugnada autorizou a retirada de **R\$ 527.528.485,37** (quinhentos e vinte e sete milhões quinhentos e vinte e oito mil quatrocentos e oitenta e cinco reais e trinta e sete centavos) do Fundo de Previdência, em razão dos efeitos retroativos assegurados pelo art. 5º, *caput*, da Lei do Estado do Paraná nº 18.469/15. Este montante foi rateado entre o Poder Executivo, o Poder Judiciário, o Poder Legislativo, o Ministério Público e o Tribunal de Contas, todos do Estado do Paraná. Para comprovar a ocorrência do dano, segue em anexo cópia dos extratos bancários que demonstram o mencionado saque, bem assim do correlato Termo Conjunto nº 01/2015 que, subscrito pelos representantes dos poderes e órgãos retrocitados, autorizou tal manobra financeira.
25. Em suma, a suspensão do dispositivo inquinado de inconstitucionalidade é medida que se impõe para evitar que tais danos de difícil reparação continuem sendo impingidos. Vale registrar, também, que

a caótica situação econômica e financeira do Estado do Paraná tornará ainda mais tormentosa a futura recomposição do Fundo de Previdência, que está sendo corroído rapidamente em decorrência da aplicação do ato normativo impugnado.

6. DOS PEDIDOS

Em razão do exposto, requer-se, respeitosamente:

- a) Seja este Ministério Público de Contas do Estado do Paraná admitido como *amicus curiae* nesta ação direta de inconstitucionalidade, por restar demonstrada o preenchimento dos requisitos legais autorizados do deferimento (binômio relevância-representatividade), nos termos já enunciados;
- b) Em caso de deferimento do pedido acima formulado, seja oportunizado ao requerente o exercício de todas as prerrogativas processuais reconhecidas nesta modalidade de intervenção, mediante a intimação do Procurador-Geral que ao final subscreve;
- c) Sejam juntados os documentos que acompanham este requerimento, objetivando auxiliar a cognição da problemática em debate, notadamente em face de possível inconstitucionalidade de outros dispositivos, por arrastamento, conforme suscitado no item 21 ('a' e 'b'), *supra*.

Nestes termos, pede deferimento.

Curitiba, 18 de junho de 2015.

Assinatura Digital

MICHAEL RICHARD REINER

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

RELAÇÃO – ANEXO

1. DIÁRIO OFICIAL/PR (Nº 9163) – NOMEAÇÃO DO SIGNATÁRIO (DECRETO 10390 – 12/03/2014);
2. MEDIDA CAUTELAR APRESENTADA AO TCE-PR;
3. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS NA MC;
4. EXTRATOS BANCÁRIOS QUE DEMONSTRAM A MOVIMENTAÇÃO DO FUNDO;
5. TERMO CONJUNTO 01/2015.

PREVIDÊNCIA

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ – CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**, por meio dos procuradores infraidentificados, no uso de suas atribuições e competências, com fulcro nos artigos 127, *caput*, 129, incisos II e IX, e 130 da Constituição Federal; combinados com os artigos 29, 53, *caput* e §3º, inciso IV, 149, inciso I, e 152 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005; e artigos 66, inciso I, 400, e seguintes do Regimento Interno desta Corte, e considerando o teor do Ato de Designação nº 38/2015-MPC/PR, publicado em 30 de abril de 2015, vêm à presença de Vossa Excelência, propor a presente

MEDIDA CAUTELAR URGENTE visando a EVITAR e/ou SUSPENDER O USO IRREGULAR DE RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS VINCULADOS AO FUNDO DE PREVIDÊNCIA, administrados pela PARANAPREVIDÊNCIA,

para pagamento de inativos e pensionistas que não estejam vinculados ao referido fundo previdenciário **sob regime de capitalização** segundo as normas originárias fixadas no artigo 28, parágrafos 1º e 2º, da Lei Estadual nº 12.398/98, sob pena de restar caracterizada ofensa à Constituição Federal, ato doloso de improbidade administrativa e menosprezo à autoridade de decisão normativa desta Corte de Contas, conforme os motivos de fato e direito a seguir expostos.

1. REQUERIDOS

Identifica-se como requeridos na presente medida cautelar o **Diretor-Presidente**, o **Diretor de Previdência**, o **Diretor de Finanças e Patrimônio**, e o **Diretor Jurídico** da Parana Previdência, por força das atribuições que lhes são cometidas nos artigos 14, 16, 17 e 18 da Lei Estadual nº 12.398/98.

- **Suely Hass**, brasileira, RG [omissis], nomeada **Diretor-Presidente** da Parana Previdência pelo Decreto Governamental nº 8959¹, de 16 de setembro de 2013;

- **Edson Wasem**, brasileiro, RG nº [omissis], nomeado **Diretor de Previdência** da Parana Previdência pelo Decreto Governamental nº 7216, de 04 de fevereiro de 2013.

- **Antônio Carlos Pereira de Araújo**, brasileiro, RG nº [omissis], nomeado **Diretor de Finanças e Patrimônio** da Parana Previdência pelo Decreto Governamental nº 9064, de 04 de outubro de 2013;

- **Jefferson Renato Rosolem Zaneti**, brasileiro, RG nº [omissis], nomeado **Diretor Jurídico** da Parana Previdência, pelo Decreto Governamental nº 7688, de 18 de março de 2013.

E, o **Estado do Paraná, pessoa jurídica de direito público interno**, a ser citado na pessoa do Procurador-Geral do Estado, a quem incumbe a representação extrajudicial do Estado, na forma do artigo 124, da Constituição Estadual.

2. DOS FATOS

Em 21.12.2012, o **Estado do Paraná editou a Lei Estadual nº 17.435/2012, excluindo da abrangência do Fundo de Previdência cerca de 62 mil servidores** que se encontravam a esse fundo vinculados por força do

¹ A alta rotatividade do corpo diretivo da Parana Previdência revela flagrante ofensa por parte do Governo do Estado à cláusula de barreira (das intervenções meramente políticas) contida no artigo 9º da Lei Estadual nº 12.398/98, que assegura aos nomeados e designados o exercício por um período de 06 (seis) anos, prazo este que somente se reduz na hipótese de encerramento do mandato do governador que procedeu à respectiva designação.

artigo 28, parágrafos 1º e 2º, da Lei Estadual nº 12.398/98.

Ressalte-se que, **desde maio de 1999**, data em que foi implementado e **entrou em operação o Fundo de Previdência**, até a edição da Lei Estadual nº 17.435/2012, os recursos a ele carreados advinham de:

- **contribuições previdenciárias retidas mensalmente dos salários dos servidores estaduais titulares de cargos efetivos** (artigo 79 da Lei nº 12.398/98);

- contribuição mensal relativa à **cota parte da contribuição patronal**, devida pelo Estado do Paraná (artigo 83 da Lei nº 12.398/98), e **repassada apenas parcialmente**²;

- **aportes advindos da antecipação de “royalties” pagos pela Itaipu Binacional, e de compensações financeiras**, repassados como cessão de crédito (R\$ 267.492.344,86, referente ao Certificado Financeiro do Tesouro, série A, sub-série 5 - CFT A5, emitido em 15.04.00 com vencimento para 15.01.2016, a ser quitado em 157 parcelas a partir de janeiro/2003, com juros de 6% a.a, e atualização pelo IGP-DI; e R\$ 999.596.453,37, referente ao Certificado Financeiro do Tesouro, série D, sub-série 5 - CFT D5, emitido em 15.04.00 com vencimento para 15.01.2016, a ser quitado em 157 parcelas a partir de janeiro/2003, com juros de 6% a.a, e atualização pela variação da cotação de venda do dólar, ambos os valores destinados ao Fundo Previdenciário. Observe-se que o ajuste total foi de R\$ 1.637.203.969,96, sendo que a diferença, de R\$ 370.115.171,73, foi destinada ao Fundo Financeiro, e quitada em 08 parcelas ainda no decorrer de 2000)³.

- **recursos advindos de compensações previdenciárias** (RPPS x RGPS, Lei Federal nº 9.796/99), relativamente aos servidores vinculados ao res-

2 Nos termos do artigo 83, § 2º, da Lei nº 12.398/98, tais repasses deveriam ser no percentual de 20% de maio/1999 a abril/2001, de 30% de maio/2001 a abril/2003, de 40% de maio/2003 a abril/2005, de 45% de maio/2005 a abril/2006, de 50% de maio/2006 a abril/2007, de 55% de maio/2007 a abril/2008, de 60% de maio/2008 a abril/2009, de 65% de maio/2009 a abril/2010, de 70% de maio/2010 a abril/2011, de 75% de maio/2011 a abril/2012, e de 80% de maio/2012 a abril/de 2013. A previsão originária era de que o percentual de 100% seria alcançado apenas no primeiro mês do 18º ano após a implementação do respectivo Fundo, ou seja a partir de maio de 2016, entretanto tal dispositivo foi revogado pela Lei nº 17.435/12.

3 Sobre a troca créditos referentes aos royalties da hidrelétrica de Itaipu Binacional confira-se o teor do Anexo I.

pectivo Fundo Previdenciário; e,

- **pelo produto das aplicações e investimentos** realizados com os respectivos recursos.

É evidente que as alterações advindas da **Lei Estadual nº 17.435/2012**, excluindo da abrangência do Fundo de Previdência cerca de 62 mil servidores, trouxeram **enormes impactos orçamentários para o exercício financeiro de 2013 e subsequentes**; até porque destes 62 mil servidores cerca de **07 mil já se encontravam em inatividade**, trazendo **imediate oneração da folha de pagamento de pessoal**, cujo impacto financeiro para o exercício da entrada em vigência e nos dois seguintes **não integrou o projeto de lei**, caracterizando **violação aos preceitos dos artigos 15, 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101/2000**, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal.

A par da Lei de Responsabilidade Fiscal **considerar não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos artigos 16 e 17** (cf. art. 15, da LC nº 101/2000), paralelamente **também** houve **significativa redução das contribuições parafiscais**⁴ destinadas à **capitalização do Fundo de Previdência**, vez que **55 mil servidores ativos** deixaram de ter suas contribuições previdenciárias a ele vertidas.

Remarque-se, ainda, que as alterações decorrentes da **Lei Estadual nº 17.435/2012** não encontram o devido suporte e guarida na LDO e na LOA relativa ao exercício de 2013, conforme se demonstrará na medida principal⁵ que será oportunamente apresentada.

Por óbvio que tal situação, além de comprometer o devido **equilíbrio**

4 Considera-se contribuição parafiscal o valores descontados da remuneração dos segurados, sendo que até a edição da Lei Estadual 18.370, de 15/12/2014 (cuja inconstitucionalidade formal já foi declarada em sede liminar no Mandado de Segurança nº 1.361.703-5/TJPR), era descontada exclusivamente dos servidores ativos; em sua grande maioria contribuindo apenas no percentual de 10%, até a entrada em vigor da Lei Estadual nº 17.435, de 21/12/2012.

Anote-se, ainda, que desde 2004 até a edição da Lei nº 17.435/12 houve uma sistemática recusa e/ou omissão de diversos e sucessivos gestores estaduais em instituir a regular contribuição no percentual de 11% (onze por cento), em flagrante violação aos preceitos dos artigos 40, § 18, e 149, § 1º, da Constituição Federal, com a redação dada pela E. C. nº 41, de 19/12/2003.

5 Conforme artigo 52, da Lei Complementar estadual nº 113/05 c/c com artigos 796 e seguintes da Lei Federal nº 5.869/1973.

financeiro e atuarial do Fundo de Previdência - *princípio de observância obrigatória aos regimes de capitalização por conta de determinação cogente contida no caput do artigo 40, da Constituição Federal, em sua atual redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003* -, obrigou o Estado do Paraná a buscar meios para suportar os compromissos financeiros assumidos em decorrência do recém instituído Fundo Militar e da nova conformação do Fundo Financeiro, ambos em regime de repartição.

Como se sabe, no **Regime de Repartição** os valores arrecadados em determinado exercício são utilizados para pagamentos de benefícios no mesmo exercício. Este é o regime ao qual se vinculam os **Fundos Militar e Financeiro**, que obriga **aportes orçamentários do Tesouro** do Estado.

Já no **Regime de Capitalização**, aplicável ao **Fundo de Previdência**, os valores arrecadados são capitalizados durante muitos anos – mediante aplicações no mercado financeiro, segundo normas próprias do Banco Central e da CVM – a fim de que a poupança feita no período de **atividade profissional** seja utilizada **no futuro** para pagamento dos benefícios de **aposentaria aos inativos**, ou pensões aos dependentes destes.

A primeira opção do Governo do Estado **para suprir compromissos vinculados ao Fundo Militar**, de dezembro 2012 e décimo terceiro do respectivo exercício, bem como dos meses de janeiro e fevereiro de 2013, **e vinculados ao Fundo Financeiro**, de dezembro 2012 e décimo terceiro do respectivo exercício, bem como dos meses de janeiro a julho de 2013, **foi a de buscar os recursos correspondentes junto aos valores do Fundo Previdenciário**; o que foi, inclusive, objeto de Comunicação de Irregularidade autuada neste Tribunal sob nº 117629/14.

Segundo relata a 3ª Inspeção de Controle Externo, se **“constatou a utilização de R\$ 679.361.899,46 (seiscentos e setenta e nove milhões, trezentos e sessenta e um mil, oitocentos e noventa e nove reais e quarenta e seis centavos), pelo órgão Gestor, mediante utilização de recursos do Fundo de Previdência para cobertura de insuficiência financeira da folha de pagamento de inativos e pensionistas, relativa aos Fundos Financeiro e Militar, a cargo do Governo do Estado, por intermédio da Secretaria Estadual da Fazenda”**.

A irregularidade em questão foi objeto de expressa consideração deste Tribunal de Contas no documento intitulado “**PACTO PELA BOA GOVERNANÇA: UM RETRATO DO BRASIL – CONTRIBUIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA OS GOVERNANTES ELEITOS**”.

Trata-se de um documento elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em parceria com o Tribunal de Contas da União, visando a aprimorar o diálogo interinstitucional federativo, com a finalidade de beneficiar a sociedade por meio das ações da administração pública. O TCE/PR apresentou, de forma resumida, seus principais trabalhos nas áreas de saúde, educação e previdência. Em relação a esta última destaca-se o seguinte trecho do referido documento:

PREVIDÊNCIA SOCIAL



Em 15/02/2013, o Fundo de Previdência recebeu integralmente⁹ (valor nominal) o valor do empréstimo concedido, em 31/01/2013, para os Fundos Financeiro e Militar, restando pendente o montante da operação realizada no dia 28/02/2013.

Desse modo, em razão das dívidas não repassadas à unidade gestora do RPPS até fevereiro de 2013, o Executivo encaminhou à Assembleia Legislativa projeto de lei autorizando o parcelamento desses débitos. O Projeto de Lei foi convertido, posteriormente, na Lei Estadual nº 17.633/13¹⁰:

Após a autorização legal, o Governo do Estado do Paraná firmou, em 04/10/2013, dois Termos de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos, a saber:

1. ACORDO CADPREV nº 02335/2013: o Governo do Estado do Paraná assumiu a condição de devedor perante o Fundo de Previdência da importância de R\$ 270.373.934,60 (duzentos e setenta milhões, trezentos e setenta e três mil, novecentos e trinta e quatro reais e sessenta centavos), correspondente aos valores atualizados de Contribuição Patronal devidos e não repassados ao RPPS nos meses de dezembro de 2012, e janeiro e fevereiro de 2013, além do 13º.

2. ACORDO CADPREV nº 02336/2013: o débito atualizado reconhecido pelo Governo do Estado é de R\$ 343.331.457,49 (trezentos e quarenta e três milhões, trezentos e trinta e um mil, quatrocentos e cinquenta e sete reais e quarenta e nove centavos), o qual corresponde aos meses de dezembro de 2012 (e respectivo 13º), e janeiro a julho de 2013.

À vista disso, a utilização indevida de recursos do Fundo de Previdência para cobertura de insuficiência financeira dos Fundos Financeiro e Militar – folha de pagamento de inativos e pensionistas – foi objeto de “Comunicação de Irregularidade”, protocolada em 17/02/2014 sob o nº 117629/14, pela 3ª Inspeção de Controle Externo, responsável pela fiscalização da entidade e dos três fundos.

Transcreve-se excerto que fundamenta a proposta de Comunicação de Irregularidade (peça 3 do processo):

2.2 ESPECIFICAÇÃO DA IRREGULARIDADE

A irregularidade consiste na autorização e utilização indevida, pelo Órgão Gestor, por meio de seus representantes JORGE SEBASTIÃO DE BEM, ALEXANDRE MODESTO CORDEIRO e JOÃO LUIZ MARCON, de recursos do Fundo de Previdência para atendimento de necessidade estranha à sua finalidade, ou seja, para cobertura de insuficiência financeira dos Fundos Financeiro e Militar para o pagamento da folha de aposentados e pensionistas, cujos recursos não foram repassados pela secretaria da fazenda nos prazos e montantes devidos e solicitados de forma a ferir os dispositivos legais a seguir reproduzidos:

Art. 6º, V, da Lei Federal nº 9.717/98:

“Fica facultado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:

(...)

PREVIDÊNCIA SOCIAL



V - vedação da utilização de recursos de fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados;”

A Secretaria de Estado da Fazenda deixou de efetuar, no tempo devido, nos termos dos arts. 5º, 17, 18, 21 e 22 da Lei 17.435/2012, os repasses das contribuições descontadas dos servidores e dos encargos patronais referentes ao mês de fevereiro de 2013, além do repasse da parcela relativa à insuficiência financeira necessária à complementação do pagamento integral da folha de benefícios vinculados aos Fundos Financeiro e Militar.

Segundo os artigos 17, 18 e 21 da Lei 17.435/2012, é do Estado a obrigação de efetuar os repasses das contribuições de servidores aos Fundos Financeiro e Previdenciário e Militar, sob a administração da PARANAPREVIDÊNCIA. À Secretaria de Estado da Fazenda – por extensão, ao titular da pasta, dentro do organograma das ações do Estado – compete dar cumprimento àquele comando legal.

A inércia no repasse à administradora dos fundos – PARANAPREVIDÊNCIA – dos valores atinentes à contribuição dos servidores, que deveria ter ocorrido no mês de fevereiro de 2013, mas só transferida em julho do mesmo exercício criou, em desfavor do Estado, o ônus do pagamento dos valores, acrescidos de juros de atualização monetária no montante de R\$ 1.821.225,88 (hum milhão, oitocentos e vinte e um mil, duzentos e vinte e cinco reais e oitenta e oito centavos), conforme indica o Acordo CADPREV nº 02336/2013 firmado em 04.10.2013 entre o Estado e a PARANAPREVIDÊNCIA.

Logo, a situação fática subsumiu-se a uma hipótese de vedação prevista na lei, motivo pelo qual se propôs a comunicação.

Além dessa violação, a Inspetoria responsável pela fiscalização também suscitou o prejuízo financeiro ao erário em razão da atualização monetária dos valores que não foram repassados a tempo.

No aludido processo, os interessados já apresentaram suas respostas e os autos estão em trâmite neste Tribunal.

Vide a íntegra do documento no link

<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A-1497CED940149A51186955BBC>

Constata-se que, não obstante a **expressa vedação** contida na Lei Federal nº 9.717/98 (art. 6º, inc. V) de utilização dos recursos do Fundo de Previdência para suprir déficits do Estado, bem como a **expressa vedação** contida na Lei Estadual nº 12.398/98 de transferência entre os diversos fundos (art. 102, § 3º), o Estado do Paraná recorreu à **conduta vedada** para quitar os compromissos iniciais do Fundo Militar e da nova configuração do Fundo Financeiro (promovida pela Lei Estadual nº 17.435/2012).

O impacto na despesa corrente é inegável, devido ao alto grau de comprometimento das despesas com pessoal decorrentes da repentina e compulsória inclusão de mais 07 mil aposentados e pensionistas.

Da imprevisão dos impactos orçamentários para o exercício financeiro de 2013 e subsequentes, e da inadequação das alterações em face das leis

orçamentárias vigentes, resultou a necessidade dos severos ajustes fiscais e na necessidade de se implementar medidas tendentes ao imediato aumento da arrecadação estadual, o que se fez via **aumento de ICMS e IPVA, penalizando toda a população do Paraná.**

Daí decorrem as impopulares medidas aprovadas em dezembro de 2014, mediante adoção de “regime especial” de processo legislativo, a que a imprensa passou a denominar “tratoração”.

Dentre essas medidas, sobressai a taxação de inativos, o que se deu mediante a edição da Lei Estadual nº 18.370/2014, que acrescentou ao artigo 15 da Lei Estadual nº 17.435/2012 o parágrafo 6º, fixando a incidência da **contribuição parafiscal** sobre a parcela de benefícios que ultrapassa o teto do Regime Geral de Previdência Social. Esta norma, regulamentada pelo Decreto nº 578/2015, teve a sua **inconstitucionalidade formal já declarada**, em sede liminar, no **Mandado de Segurança nº 1.361.703-5/TJPR.**

Sem embargo dessas outras providências de ajuste, o Governo do Estado do Paraná entendeu necessário fazer uma nova alteração no Regime Próprio de Previdência Social, inicialmente por meio dos polêmicos Projeto de Lei Complementar nº 06/2015, instituindo a previdência complementar, e Projeto de Lei nº 60/2015, extinguindo o Fundo de Previdência.

Os projetos em questão, submetidos ao mesmo regime do “tratoração”, foram severamente criticados pela massa de servidores, em especial pelos professores estaduais, resultando nos eventos por todos conhecidos.

Ante a inviabilidade política de prosseguir nos intentos iniciais, o Governo do Estado do Paraná volta à carga com uma nova alteração no Regime Próprio de Previdência Social, desta feita por meio do **Projeto de Lei nº 252/2015**; também sem a adequada discussão e reflexão, resultando na abrupta aprovação do projeto no fatídico dia 29 de abril de 2015, dia marcado na história do Paraná em razão do despropositado uso de força policial na repressão dos movimentos sociais, que ficou internacionalmente conhecido como o dia do “Massacre dos Professores”.

O projeto aprovado resultou na edição da Lei Estadual nº 18.469, de 30 de abril de 2015, publicada no Diário Oficial nº 9442, de 30 de abril de 2015.

É contra a executoriedade de dispositivos específicos da Lei Estadual nº18.469/2015 que se volta a presente **MEDIDA CAUTELAR URGENTE visando a SUSPENSÃO DO USO IRREGULAR DE RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS VINCULADOS AO FUNDO DE PREVIDÊNCIA**, administrados pela PARANAPREVIDÊNCIA.

III. DO PEDIDO CAUTELAR

III. 1 – DEMONSTRAÇÃO DO *FUMUS BONI IURUS*

A presente MEDIDA CAUTELAR visa a imediata suspensão dos dispositivos específicos da Lei Estadual nº

18.469/2015 que **violam a Constituição Federal**, em especial o **princípio da contributividade**, e a necessidade de observância de critérios que preservem o **equilíbrio financeiro e atuarial** de que trata o *caput* do artigo 40, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 41/2003.

Eis o teor do dispositivo constitucional de regência:

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 e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

É sabido por todos, que têm um mínimo de conhecimento das causas previdenciárias, que o **princípio da contributividade** é um meio de atingir o **equilíbrio financeiro e atuarial**, requisito igualmente constante da atual redação do artigo 40 da Constituição Federal.

O **princípio da contributividade** e a necessidade de que fossem observados os critérios que preservassem o **equilíbrio financeiro e atuarial** já haviam sido inseridos na redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/1998.

A atual redação acresceu o princípio da solidariedade para justificar que também os inativos e pensionistas dessem a sua cota de contribuição, e em especial para estabelecer como imprescindível a **contribuição do respectivo ente público**.

Diante de tais premissas, se revela **INCONSTITUCIONAL** o disposto no **artigo 2º, inciso II**, da Lei Estadual nº18.469/2015 que, ao dar nova redação ao artigo 12 da Lei Estadual nº 17.435/2012, assim dispõe:

“Art. 12. O Fundo de Previdência atenderá ao pagamento dos benefícios previdenciários concedidos aos segurados e seus dependentes, assim considerados os servidores públicos civis titulares de cargos efetivos, os magistrados, os membros do Ministério Público e os Conselheiros do Tribunal de Contas, que tenham ingressado no serviço público estadual após 31 de dezembro de 2003, **bem como aqueles que contarem com idade igual ou superior a 73 (setenta e três) anos até 30 de junho de 2015.**”

§ 1º Os benefícios concedidos aos segurados e seus pensionistas, vinculados ao Fundo de Previdência e em manutenção, permanecerão sendo **custeados com recursos do Fundo de Previdência**.

§ 2º Em razão do **novo critério de segregação de massa**, o **Fundo de Previdência arcará com os benefícios previdenciários de que trata o caput deste artigo, referentes a cada um dos Poderes, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas**, observada a cota-parte de cada qual.

Ao inserir, subitamente, cerca de **33,5 mil servidores QUE NUNCA CONTRIBUÍRAM para a capitalização do Fundo de Previdência** por meio da indigitada alteração legislativa, se cometeu **inegável afronta ao princípio da contributividade** e à necessidade de que se observem os critérios que preservem o **equilíbrio financeiro e atuarial**, requisitos fundamentais contidos na atual redação do artigo 40 da Constituição Federal, padecendo, portanto, a Lei Estadual nº18.469/2015 de inegável vício de constitucionalidade, reconhecível por este Tribunal nos exatos termos da Súmula nº 347/STF⁶.

6 **SÚMULA 347/STF**: O TRIBUNAL DE CONTAS, NO EXERCÍCIO DE SUAS ATRIBUIÇÕES, PODE APRECIAR A CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS E DOS ATOS DO PODER PÚBLICO.

Afirma-se que estes **33,5 mil servidores NUNCA CONTRIBUÍRAM para a capitalização do Fundo de Previdência**, visto que, se com idade superior a 73 anos até junho de 2015, **ao tempo da entrada em vigor da Lei Estadual nº 12.398**, de 30 de dezembro de 1998, já contavam com 56 anos de idade, sendo que foram automática e imediatamente **vinculados ao Fundo Financeiro**, em regime de **repartição simples**, por força das regras contidas no artigo 28, §§ 4º e 5º.

Lembre-se, ainda, que os aposentados e pensionistas vinculados ao Fundo Financeiro, e que originalmente contribuía(m) segundo as regras das Leis Estaduais nº 10.219/92 e nº 12.398/98, **desde o início dos anos de 2000 deixaram de contribuir**, sequer com um centavo, por força da interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal ao § 12 do artigo 40, na redação da EC nº 20/98, na ADI nº 2010, cuja cautelar deferida em 30 de setembro de 1999, suspendeu a taxaço(m) de inativos e pensionistas da União, e, em seguida, estendido o entendimento a todos os segurados de RPPS.

No caso específico do Paraná a suspensão se deu por conta da medida cautelar deferida na ADI 2189-37, apreciada em 04/05/2000; cautelar esta que restou confirmada pelo julgamento de mérito.

Diga-se, ainda, que nesta massa de 33,5 mil segurados com mais de 73 anos **também pode haver servidores da Prefeitura de Ponta Grossa**, que igualmente nunca contribuía(m) para o Fundo de Previdência, e cuja vinculação ao Fundo Financeiro decorre de convênio celebrado entre o Município citado e o Estado ao tempo da Lei Estadual nº 10.219/92; bem como serventuários do Poder Judiciário, titulares de atividade delegada, cuja inclusão no RPPS foi expressamente declarada inconstitucional por força da ADI 2791.

7 ADI 2189 MC / PR – PARANÁ. EMENTA: I. Contribuição previdenciária: incidência sobre proventos da inatividade e pensões de servidores públicos (L. est. 12.398/98, do Paraná): densa plausibilidade da arguição da sua inconstitucionalidade, sob a EC 20/98, já afirmada pelo Tribunal (ADnMC 2.010, 29.9.99). 1. Reservado para outra oportunidade o exame mais detido de outros argumentos, é inequívoca, ao menos, a plausibilidade da arguição de inconstitucionalidade da norma local questionada, derivada da combinação, na redação da EC 20/98, do novo art. 40, § 12, com o art. 195, II, da Constituição Federal, e reforçada pela análise do processo legislativo da recente reforma previdenciária, no qual reiteradamente derrotada, na Câmara dos Deputados, a proposta de sujeição de aposentados e pensionistas do setor público à contribuição previdenciária. 2. O art. 195, § 4º, parece não legitimar a instituição de contribuições sociais sobre fontes que a Constituição mesma tornara imunes à incidência delas; de qualquer sorte, se o autorizasse, no mínimo, sua criação só se poderia fazer por lei complementar. 3. Aplica-se aos Estados e Municípios a afirmação da plausibilidade da arguição questionada: análise e evolução do problema. 4. Precedentes.

Salienta Rodrigo Felix Sarruf Cardoso, em artigo intitulado “*A solidariedade social e a contributividade como alicerces da Previdência Social dos servidores públicos civis*”:

Através das contribuições previdenciárias - impostas pelo princípio da contributividade – é que o sistema de previdência dos servidores públicos civis, assim como o Regime Geral, é viabilizado economicamente.

Exercendo os princípios uma função bloqueadora, vez que afasta a aplicação de elementos incompatíveis com o ideal a ser promovido, pode-se concluir que eles atuam como elementos determinantes dos passos a serem trilhados pelas normas. Assim, protegendo o princípio da solidariedade a distribuição de encargos em diversas relações jurídicas, razoável e previsível que esta fórmula seja repetida na seguridade social. Outra não pode ser também a conclusão a que se chega quanto ao princípio da contributividade que condiciona a participação dos segurados às contribuições vertidas para o sistema, vez que é através dela que se custeia o sistema previdenciário.

-Fonte: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1629, acesso em 08/05/2015.

Acerca do **princípio da contributividade**, também é pertinente aferir o entendimento do STF, contido na ADI nº 3138, cuja ementa tem o seguinte teor:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 149, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (ALTERADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 41/2003).

1. A norma que fixa alíquota mínima (contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos na União) para a contribuição a ser cobrada pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40 da Constituição da República não contraria o pacto federativo ou configura quebra de equilíbrio atuarial.

2. A observância da alíquota mínima fixada na Emenda Constitucional n. 41/2003 não configura quebra da autonomia dos Estados Federados. O art. 201, § 9º, da Constituição da República, ao estabelecer um sistema geral de compensação, há ser interpretado à luz dos princípios da solidariedade e da contributividade, que

regem o atual sistema previdenciário brasileiro.

3. Ação julgada improcedente.

A este respeito, convêm transcrever as seguintes considerações do MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, consignadas na **NOTA TÉCNICA Nº 03/2015/DRPSP/SPPS/MPS**, datada de 03 de março de 2015, da qual destacamos os seguintes apontamentos:

36. Desse modo não é incorreto afirmar que as reformas previdenciárias das Emendas Constitucionais nº 20/1998 e nº 41/2003, e os atos que delas derivaram, introduziram um novo marco institucional-normativo que modificou significativamente a estrutura e os princípios aplicados aos RPPS, dividindo a sua história em dois períodos bastante distintos. O novo modelo introduzido a partir do final de 1998 passa a se fundar em dois princípios básicos e estruturantes: o caráter contributivo e solidário, que passa a exigir que todos os interessados (ente federativo, servidores ativos, aposentados e pensionistas) efetivamente contribuam para o custeio dos benefícios devidos pelos RPPS (inclusive para as aposentadorias, que deixam de ser consideradas como um “prêmio” decorrente da relação de trabalho estatutária), e a observância do equilíbrio financeiro e atuarial.

37. Dada a sua natureza de princípios fundamentais, o “caráter contributivo e solidário” e o “equilíbrio financeiro e atuarial” possuem uma força irradiante que se espalha por todo o sistema normativo que disciplina os RPPS, definindo critério de compreensão que deve nortear a atuação tanto do responsável pela formulação das leis e atos normativos infralegais que os disciplinam como daqueles que os interpretam e aplicam. A gravidade de sua violação é maior do que o desrespeito a uma outra regra qualquer, pois atenta contra os valores fundamentais que regem esse sistema normativo.

[...]

39. Apresentados esses conceitos sobre as políticas públicas, transcrevem-se a seguir alguns trechos de estudo publicado pelo Ministério da Previdência Social no volume 34 da Coleção Previdência Social, que descrevem a relação entre o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS e a política pública:

Fica claro que o artigo 40 estabeleceu o equilíbrio financeiro e atuarial, ao lado do caráter contributivo e solidário, como

princípio fundamental de estruturação e organização dos RPPS, mandamento cuja carga normativa impõe a sua observância tanto por parte do legislador, na definição das regras que os disciplinam, como por parte dos administradores públicos, na sua gestão. Entretanto, cabe perguntar se apenas reconhecê-lo como princípio constitucional é suficiente para assegurar que salte do universo definido pela ordenação do direito, passe pela esfera das decisões políticas e alcance a sua concretização no mundo real.

[...]

Porém, se mantida a postura atual dos entes federativos, que não tratam com a devida importância o equilíbrio financeiro e atuarial de seus RPPS e resistem à adoção de medidas para o equacionamento do déficit atuarial, essa situação irá se agravar no futuro, com prejuízo para sua própria capacidade administrativa. O desequilíbrio nas contas públicas, ocasionado pelo crescimento contínuo das despesas com pessoal, poderá comprometer a capacidade de efetivação das políticas de interesse dos cidadãos, tais como: saúde, educação, segurança e moradia, e conduzirá à necessidade imperiosa de severas reformas previdenciárias que ameaçarão os direitos dos servidores públicos.

[...]

Quando se trata do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência dos servidores públicos, estamos diante da tarefa assumida pelo Estado de garantir um direito social específico (a previdência social) a uma parcela da coletividade (os servidores públicos) de forma justa e com o emprego de recursos tais que a manutenção desse direito não venha a se constituir em ônus excessivo para o conjunto mais amplo da sociedade, o que passa necessariamente pela atividade de planejamento. O novo marco institucional dos RPPS, nascido com a reforma do final de 1998, colocou o equilíbrio financeiro e atuarial como objetivo determinado, meta a ser alcançada pelo Estado para a previdência dos servidores. A partir daí um corpo de normas foi produzido para regular juridicamente essa tarefa, começando pelo próprio detalhamento estabelecido na Constituição, passando pelas leis e atos normativos produzidos pela União e chegando à revisão das leis de Estados e Municípios que tratavam da organização dos seus RPPS. Desse corpo de normas surgiram obrigações a serem cumpridas pelos entes federativos para adequação

de seus RPPS, tais como aquelas estabelecidas nos critérios verificados para a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária, que motivaram a atuação dos Governos em várias direções: criação de novas estruturas administrativas (as unidades gestoras únicas), que passaram a centralizar a gestão dos RPPS; revisão das fontes de custeio, com a necessidade de serem redefinidas as prioridades contempladas nas propostas orçamentárias; alteração nos procedimentos para concessão dos benefícios; definição de critérios para a aplicação dos recursos acumulados; reavaliação atuarial dos RPPS a cada ano.

[...]

102. E, considerando que a adoção do regime de capitalização no que se refere aos benefícios programáveis constitui a única medida que atende tanto à exigência do equilíbrio financeiro e atuarial quanto dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, sua implementação pressupõe a existência de um Plano ou Fundo Previdenciário.
103. Mas, ao ser instituído o Fundo Previdenciário, de caráter especial, que representa reserva dos recursos para o pagamento dos benefícios dos participantes do Plano Previdenciário, a manutenção da afetação dos recursos ao seu fim originário é fundamental, caso contrário, como tem sido observado em algumas revisões de segregação da massa, com a extinção desse Fundo e a transferência de seus direitos e obrigações para o Plano Financeiro, não se assegura o cumprimento da política pública que fundamentou a sua criação, a busca do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.
104. A alegação de que nessa situação de desfazimento da segregação não houve desvio de finalidade dos recursos, uma vez que eles continuariam sendo destinados ao pagamento dos benefícios previdenciários, também não prospera, uma vez que a lei instituidora da segregação havia promovido a sua afetação a uma parcela específica dos benefícios previdenciários: aqueles devidos aos segurados vinculados ao Plano Previdenciário. A reunificação dos recursos em um único Plano, em regime de repartição, além de romper com essa destinação, libera de imediato recursos, antes aportados pelo Tesouro do ente federativo para a cobertura das insuficiências financeiras com o pagamento dos benefícios devidos aos segurados do Plano Financeiro, para o custeio de despesas correntes de natureza estranha à previdenciária.

Adverte ainda o MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL:

122. Na hipótese de, casuisticamente, esta modelagem ser alterada, ou no caso de ser adotada qualquer medida que repercute no plano de custeio ou na modelagem atuarial do RPPS sem estudo técnico fundamentado que demonstre todos os seus impactos e a preservação dos recursos acumulados, retrocede-se nas medidas estruturantes que tendiam à higidez do sistema previdenciário.
123. Considerando o estágio de algumas segregações da massa que foram implementadas, estas estruturações já apresentam um maior nível de eficiência e economicidade na alocação dos recursos públicos, pois os aportes para complemento dos benefícios restringem-se a um grupo fechado, em extinção, com estrutura etária mais envelhecida, em que o fenômeno da mortalidade apresenta-se de forma mais contundente. Os entes federativos que optaram pela segregação para o equacionamento do déficit atuarial de seus RPPS, após superados os anos iniciais de grande esforço orçamentário de sua implementação, que configura o chamado “custo de transição”, vislumbram, em um segundo momento, a redução dos aportes para insuficiência financeira coberta pelo Tesouro, tendo por resultado a gestão mais eficiente e menos onerosa de seu RPPS, com sensível redução do risco para o equilíbrio das finanças públicas.
124. Também em relação ao Plano Previdenciário, a segregação tem-se revelado fórmula promotora da eficiência e economicidade. De fato, possuindo participantes com estrutura etária mais jovem, maior tempo de serviço a transcorrer para os benefícios programáveis e dotado de reservas já sendo constituídas por regime de capitalização coletiva, utilizando-se, assim, não só dos recursos das contribuições dos participantes e do ente para financiar-se, como também, do mercado financeiro, aquele plano logo apresenta boas perspectivas de menor necessidade de recursos públicos.
- [...]
135. Assim, para a aprovação da segregação da massa, a norma exige o prévio envio de uma proposta (minuta de projeto de lei), que, para ser analisada, à luz dos princípios da eficiência e economicidade na alocação dos recursos financeiros dos RPPS, deve vir acompanhada da avaliação atuarial e justificativa técnica, com a demonstração da viabilidade orçamentária e financeira por meio dos fluxos das receitas e despesas dos Planos Financeiro e Previdenciário.
136. Criados os dois planos, os recursos dos respectivos grupos devem ser separados, ficando vedadas quaisquer espécies

de transferências entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, conforme previsto na LRF. Os planos deverão, assim, ser avaliados, contabilizados e geridos em separado. Veja-se o disposto no art. 21 da Portaria MPS n° 403/2008:

Art. 21. A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, mediante a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes.

§ 1º O relatório da avaliação atuarial deverá demonstrar como se dará a separação dos recursos entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, devendo ser observado que todos os recursos já acumulados pelo RPPS deverão ser destinados ao Plano Previdenciário.

§ 2º Uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo.

§ 3º A avaliação atuarial que indicar a segregação da massa e as reavaliações atuariais anuais posteriores deverão apurar separadamente, sem prejuízo de outras informações solicitadas em conformidade com o art. 15 desta Portaria:

I - Para o Plano Financeiro: o resultado atuarial e as projeções atuariais de receitas e despesas avaliados a taxa real de juros referencial de 0% (zero por cento).

II - Para o Plano Previdenciário: o resultado atuarial, o plano de custeio necessário e as projeções atuariais de receitas e despesas.

137. Ora, tratando-se de modelos previdenciários concebidos a partir de premissas técnicas e metodológicas distintas, operando sob regimes de financiamento diversos e destinados a massas com características próprias e perfil específico, a separação orçamentária, contábil e financeira dos recursos e obrigações do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário constitui medida decorrente e, mesmo, inerente ao procedimento da segregação que se pretende implementar.

138. Ainda sobre o tema, não é despidendo sublinhar que

eventual transferência de recursos, segurados ou obrigações entre esses planos resultará em comprometimento do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, já que introduzirá aspecto, elemento ou circunstância estranhos ou deletérios ao modelo, alterando as premissas sob que foi formulado, com conseqüente redução ou anulação de suas virtualidades e potencialidades técnicas e operacionais.

139. Foi por essa razão que, em situação análoga, o Ministro Dias Toffoli do Supremo Tribunal Federal - STF, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 3.628, em Sessão Plenária do último dia 05/02/2015, proferiu voto pela inconstitucionalidade de dispositivo de lei do Estado do Amapá que transferiu para a responsabilidade da unidade gestora do RPPS, o pagamento de antigas aposentadorias e pensões que até a edição do diploma estavam a cargo do Tesouro estadual, por promover o desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Na hipótese, ocorreu a introdução de obrigação estranha às premissas sob que foi estruturado o sistema.

140. A separação orçamentária, contábil e patrimonial dos Planos Financeiro e Previdenciário compõe, assim, condição imprescindível para que essas respectivas fórmulas de saneamento financeiro e atuarial dos regimes próprios de previdência social possam surtir os efeitos desejados.

[...]

153. Nesse sentido, diversas medidas de natureza fiscal têm sido idealizadas, desde o enxugamento da máquina administrativa, com cortes severos nas despesas de custeio, até a elevação de tributos com vistas à ampliação da receita pública. No entanto, a limitação natural dessas fórmulas tradicionais de ajuste fiscal, o tempo necessário à sua maturação e, muitas vezes, seu custo político têm levado alguns dirigentes a voltar sua atenção para soluções alternativas.

154. Nesse sentido, encontram nos recursos existentes nos seus RPPS tentadora opção para temporariamente desafogar seu aperto financeiro e orçamentário. A ideia que surge daí, assim, é utilizar os recursos previdenciários, até então acumulados, para pagamento da folha de benefícios de segurados e pensionistas não abrangidos originariamente na finalidade de constituição do Fundo/ Plano Previdenciário.

155. A lógica da iniciativa é simples: faltando dinheiro para a Administração tocar a máquina pública e os projetos governamentais, por que não utilizar os recursos acumulados pela previdência social dos servidores públicos (constantes do Plano Previdenciário) para pagar os atuais aposentados e pensionistas (vinculados ao Plano Financeiro), liberando-se, com isso, dinheiro do Tesouro para outras prioridades?

156. No âmbito do Regime Próprio de Previdência Social, a operação consiste no desfazimento da segregação da massa, com a extinção dos seus planos e liberação dos recursos do fundo vinculado ao Plano Previdenciário para pagamento de segurados e pensionistas do Plano Financeiro, estabelecendo-se, ainda, a instituição de novo Plano, para todos os segurados, desta feita de natureza financeira e, portanto, sob regime financeiro de repartição simples.

157. Com a implementação da medida, ocorre, de fato, um alívio imediato e substancial para o Tesouro, que deixa de arcar com a complementação dos recursos necessários ao pagamento de benefícios dos segurados e pensionistas do extinto Plano Financeiro e reduz sua contribuição ao RPPS, cuja base de cálculo passa, no novo Plano, a ter o teto do RGPS como limite.

[...]

164. Com o esgotamento desses recursos, a situação previdenciária do ente federativo, que já era de difícil equacionamento, razão pela qual implementara a segregação da massa, se agrava ainda mais, pois aos segurados vinculados ao Plano Financeiro, para cujas despesas previdenciárias não havia reserva de recursos, somam-se os que eram anteriormente abrangidos pelo Plano Previdenciário, para os quais, agora também não existe ativo garantidor de seus futuros benefícios.

165. Tal situação, por sua vez, causará forte impacto nas contas do Tesouro do ente federativo, que voltará a assumir integralmente o pagamento das despesas da previdência social, desta feita, de todos os segurados e pensionistas dos extintos Planos Financeiro e Previdenciário. Em decorrência disso, se agravarão os desequilíbrios orçamentários e financeiros das contas públicas que a utilização dos recursos previdenciários pretendia sanar.

166. Ou seja, a operação resulta em um processo perverso de desmonte e desarticulação da previdência social do servidor público

com nenhum benefício para a sociedade ou para o ente federativo, que, ao contrário, experimentará uma significativa deterioração em suas contas com consequências imprevisíveis no curto, médio e longo prazos. Ao invés de se buscar uma solução efetiva para um problema atual de desajuste orçamentário das contas públicas, transfere-se esse problema para que seja enfrentado, em proporções muito maiores e mais graves, no mandato do próximo governante.

167. Tecnicamente, tanto as premissas de que parte a revisão desse modelo previdenciário, como a fórmula adotada em si, apresentam graves erros, imperfeições e omissões capazes de comprometer a sustentabilidade dos RPPS que deles se utilizarem, em face do potencial que arranjos dessa natureza possuem para ampliar e aprofundar o desequilíbrio financeiro e atuarial desses sistemas.

Inegável é que, **sem prévia contribuição previdenciária** – que no caso do regime de capitalização, adotado pelo Fundo de Previdência, pressupõe contribuições ao longo do efetivo exercício, para fruição na inatividade –, revela-se ilegítima a inclusão de 33,5 mil segurados.

E não se diga que o **princípio da contributividade** se encontra agora satisfeito pela recente edição da Lei Estadual nº 18.370/2014, regulamentada pelo Decreto nº 578/2015, pois sua inconstitucionalidade formal já foi declarada, em sede liminar, no Mandado de Segurança nº 1.361.703-5/TJPR.

Revela-se intuitivo que, diante da recente decisão judicial fulminando a cobrança da contribuição de inativos e pensionistas, por vício formal, a grande massa de inativos e pensionistas do Paraná, seja em ações individuais, plúrimas ou coletivas, buscará o igual direito de ver afastada a incidência do desconto previdenciário que teve seu início marcado para **01 de abril** de 2015.

Na sequencia será o Poder Judiciário inundado com ações de repetição de indébito; tudo a onerar os já combalidos cofres estaduais, não só pelo valor do principal e correções a serem restituídos, como pelos ônus de sucumbência, além do incalculável custo de tempo, pessoal e energia necessários para que o Estado, por meio da PGE, e da ParanaPrevidência, contestem as ações.

Tempo e custo que poderiam ser melhor utilizados se voltados à recuperação de ativos, incluídos os benefícios indevidamente pagos, que, só no exercício de 2013, chegaram à impressionante cifra de R\$ 1.240.863,40, dos quais

foram recuperados administrativamente tão somente a quantia R\$ 780.571,09; conforme consta do Relatório da Diretoria da Parana Previdência (fls. 05 da peça 07, dos autos 38682-8/14).

Mas não é apenas o **princípio contributivo** e a preservação do **equilíbrio financeiro e atuarial** (art. 40, caput, da CF/88) que restam **violados pelo** disposto no **artigo 2º, inciso II**, da Lei Estadual nº18.469/2015.

Também, a regra geral contida na Lei Federal nº 9.717/98 (art. 6º, inc. V) em que consta **expressa vedação** de utilização dos recursos do Fundo de Previdência para suprir déficits do Estado.

Tal violação se encontra devidamente configurada pela regra contida no artigo 5º, da Lei Estadual nº 18.469/2015, onde se revela inegável objetivo de se apropriar dos recursos do Fundo de Previdência, e aqui de forma explícita, ao estabelecer-se regra de retroatividade da lei, cujo dispositivo assim dispõe:

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, **produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2015.**

Qual a razão de efeitos retroativos se não a evidente pretensão de se apropriar dos atuais recursos do Fundo de Previdência, mediante compensação com os valores já quitados via Fundo Financeiro no período em questão?

A fraude às **vedações expressas** na Lei Federal nº 9.717/98 (art. 6º, inc. V) e na Lei Estadual nº 12.398/98 (art. 102, § 3º) é manifesta, razão pela qual se impõe o recebimento da presente **MEDIDA CAUTELAR URGENTE visando EVITAR e/ou SUSPENDER O USO IRREGULAR DE RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS VINCULADOS AO FUNDO DE PREVIDÊNCIA**, administrados pela **PARANAPREVIDÊNCIA**, com a **URGENTE e inaudita altera parte concessão da cautelar pleiteada, de sorte a suspender** os efeitos decorrentes da Lei Estadual nº 18.469/2015 no âmbito da gestão previdenciária, em especial das competências atribuídas ao integrantes do Conselho Diretor da Parana Previdência nos artigos 14, 16, 17 e 18 da Lei Estadual nº 12.398/98, a fim de que os recursos atualmente carreados ao Fundo de Previdência sejam destinados exclusivamente ao pagamento de benefícios de segurados que a ele já se encontram vinculados por força do artigo 28, §§ 1º e 2º, da Lei nº 12.398/98, notificando-se os gestores previdenciários indicados para que se abstenham da prática de qual-

quer ato tendente a dar cumprimento aos dispositivos de lei questionados.

3. 2 - DO PERIGO DA DEMORA

Realmente, no que toca a segunda condicionante do provimento cautelar, tem-se que o perigo da demora reside na irreversibilidade do dano à integridade do Fundo Previdenciário, uma vez que o desdobramento das providências enunciadas pela Lei Estadual nº 18.469/2015 causarão, como acima asseverado, três ordens de diminuição imediatas/iminentes dos recursos que deveriam permanecer afetos ao Fundo: (i) a oneração, em torno de R\$ 140.000.000,00 (cento e quarenta milhões de reais) mensais, decorrentes da transferência imediata de 33,5 mil inativos e pensionistas que deixarão de ser pagos com recursos orçamentários correntes do Tesouro do Estado, o que representa o expressivo gasto de 1,82 bilhões de reais somente no primeiro ano de vigência da Lei; (ii) o abatimento automático de cerca de 700 milhões de reais da dívida existente do Estado do Paraná em relação ao Fundo, devido à ficção criada pela atribuição de efeitos retroativos pela nominada Lei à janeiro de 2015 (artigo 5º da Lei Estadual nº 18.469/2015); e (iii) a apuração, nos próximos meses, dos aportes feitos pelo Poder Executivo na constituição do Fundo – mediante royalties de Itaipu e cessão de imóveis -, confundindo aportes com cota parte, para abatimento a maior da diferença da cota parte que deixou de ser tempestivamente repassada pelo Poder Executivo (artigo 12 da Lei Estadual nº 17.435/2012, com as modificações implementadas pelo artigo 2º, II, da Lei Estadual nº 18.469/2015).

Se, colocado na balança, o volume de retiradas indevidas do Fundo Previdenciário é assim tão significativo, e se, por outro lado, não estabelece concretamente a Lei, nem para o presente nem para os próximos seis exercícios, qualquer contrapartida de desembolsos adicionais por parte do Estado – só determinando saídas de recursos –; e, considerada a conhecida realidade das finanças públicas estaduais, que vêm se conduzindo de modo deficitário, perspectiva não se coloca de recomposição viável dos valores malversados do Fundo em caso de futuro reconhecimento de impossibilidade, por ilegalidade/inconstitucionalidade, do acervo legislativo ora consignado, eis que tal devolução implicará, conjuntamente, em indesejado aumento do endividamento público, em elevação ainda mais exacerbada da carga tributária, em impossibilidade de consumação de investimentos programados e iniciados e em corte de despesas públicas em áreas essenciais (como o trinômio saúde-educação-segurança),

com agravamento do arrocho fiscal, e, por conseguinte, com inestimáveis prejuízos aos serviços públicos, ao desenvolvimento da economia e à promoção do bem-estar da população paranaense.

A irreversibilidade do dano e o perigo da demora são, portanto, patentes.

4. DA MEDIDA PRINCIPAL

Outras alegadas fraudes, violações à Constituição Federal, à Lei Federal nº 9.717/98, à Lei de Responsabilidade Fiscal, à Lei Estadual nº 12.398/98, incompatibilidade entre a legislação previdenciária e a legislação financeira serão abordadas e demonstradas na medida principal, para fins de **reconhecimento da inconstitucionalidade, ilegitimidade e ilegalidade das recentes medidas governamentais e alterações legislativas adotadas desde a edição da Lei Estadual nº 17.435/2012 até a recente edição da Lei Estadual nº 18.469/2015.**

Também será demonstrada, na **medida principal**, a **impropriedade de atribuir aos futuros governantes, a partir de 2021 um ônus excessivo e desproporcional, decorrente da abrupta assunção de despesa consistente na formação de reservas equivalentes a R\$ 1 bilhão**, cujos valores devem ser atualizados desde 30 de abril de 2015.

Dir-se-á que, para tanto, foram destinados os royalties advindos de ITAI-PU que o Estado do Paraná voltará a receber em 2021. Ocorre que, conforme se demonstrará oportunamente, estes são valores incertos e finitos, com data definida para acabar, em abril de 2023, caso não seja renovado nos exatos termos hoje vigentes o Tratado celebrado em 26 de abril de 1973 entre o Paraguai e o Brasil, com prazo de vigência de 50 anos.

Se não for renovado o Anexo C do referido Tratado, nas mesmas bases hoje vigentes, o que passa a valer a partir de 2023 é a regra geral da Lei dos Royalties, com sensível redução da expectativa de aportes.

E, caso mencionados valores não sejam suficientes à reserva do citado bilhão de reais, o aporte deve ser coberto com recursos orçamentários do Tesouro. É o que dispõe, em todas as letras, o parágrafo único do artigo 3º da novel

Lei Estadual nº 18.469/2015.

Em outras palavras, a conta será jogada para a população do Estado do Paraná, assim como já ocorre com o comprometimento dos repasses do Fundo de Participação dos Estados, por força da regra inserta no artigo 3º da Lei Estadual nº 17.633, de 26/07/2013, editada para sanar o impróprio empréstimo referido na Comunicação de Irregularidade nº 117629/14, e outras insuficiências de aportes.

Outro ponto que é essencial que se diga é que **estes mesmos royalties** de Itaipu, agora destinados para a formação de reservas previdenciárias, **já foram destinados por lei ao Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FRHI/PR**, consoante previsão do artigo 22, inciso IX, da Lei Estadual nº 12.726/99, regulamentada pelo Decreto nº 9.132/2010 (*vide* art. 3º, inciso VI, do Anexo⁸).

É evidente que um mesmo recurso não pode ter duas destinações legais distintas, sendo que um dos dois fundos restará sem o devido aporte.

O fato poderia ter sido previamente identificado não fosse o açodamento do Governo do Estado na aprovação da lei referida.

A pressa do Governo do Estado do Paraná na aprovação de um projeto de lei marcadamente inconstitucional, violador das regras gerais da Lei Federal nº 9.717/98 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), revela-se patente quando se constata que o Projeto de Lei nº 252, objeto da Mensagem nº 116/2015, assinada pelo Governador em 06 de abril de 2015, e lida no expediente da Assembléia já no dia seguinte, 07/04/2015, foi encaminhado sem qualquer estimativa de impacto orçamentário e desacompanhado de nota técnica.

A nota técnica somente foi juntada aos autos em 10 de abril de 2015, data em que recebida pelo Diretor Legislativo Dylliardi Alessi. Trata-se de nota adrede elaborada, em 30/03/2015, tendo-se por data base dezembro de 2014.

Por óbvio se constata que **as alterações em comento passaram ao**

8 Art. 3º O Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FRHI/PR será constituído por recursos das seguintes fontes:

(...)

VI - receitas originadas dos royalties pela exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica disponibilizadas ao Estado do Paraná, respeitado o Contrato nº 017/PGFN/CAF, celebrado entre a União e o Estado do Paraná em maio de 2000;

largo da devida compatibilização com regras específicas da Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual; além de violado o rito próprio aplicável às leis de natureza financeira, como é o caso da Lei Estadual nº 18.469/2015, que traz profundas repercussões para gerações futuras, comprometendo irremediavelmente as finanças públicas já a partir do exercício de 2021, por 30 anos (art. 2º, inciso IV, da Lei Estadual nº 18.469/2015, que dá nova redação ao artigo 20, § 1º, da Lei Estadual nº 17.435/2012).

Na medida principal se fará a devida análise **dos aspectos previdenciários e dos aspectos financeiros** decorrentes das alterações legislativas adotadas desde a edição da Lei Estadual nº 17.435/2012 até a recente edição da Lei Estadual nº 18.469/2015, bem como dos pontos de tangência e as eventuais incompatibilidades com as normas de regências do RPPS, de contabilidade pública e de responsabilidade fiscal, de sorte a sugerir o expurgo das disposições que se revelarem incoerentes ou inconsistentes com os respectivos sistemas.

Dentre as violações à Constituição Federal também se demonstrará a inequívoca desconsideração ao preceito do artigo 40, § 20, da Constituição Federal que exige seja o RPPS gerido por um único órgão. Não obstante a lei reafirme que assim seja, na prática a Paranaprevidência apenas administra a aplicação dos recursos destinados ao Fundo de Previdência e gere o processo de aposentadoria dos servidores do Poder Executivo.

Tanto é dessa forma que o Mandado de Segurança nº 1.361.703-5/TJPR, que se volta contra o desconto da contribuição previdenciária dos inativos, impetrado por um grupo de dez desembargadores, aponta como **autoridade coatora o Presidente do Tribunal de Justiça** e não o Diretor-Presidente da Paranaprevidência. Confira-se:

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 1.361.703-5, DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DESTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ – ÓRGÃO ESPECIAL.

IMPETRANTES: ANTÔNIO LOPES DE NORONHA, HAROLDO BERNARDO DA SILVA WOLFF, VICENTE TROIANO NETTO, OTO LUIZ SPONHOLZ, DULCE MARIA SANT'EUFEMIA SECCONI, JESUS SARRÃO, SÉRGIO ARENHART, MARCO DE LUCA FANCHIN, ONÉSIMO MENDONÇA DE ANUNCIAÇÃO e VALTER RESSEL

IMPETRADO: PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ**INTERESSADOS: ESTADO DO PARANÁ E PARANAPREVIDÊNCIA**

(...)

2. Trata-se de **Mandado de Segurança**, com pedido liminar, impetrado por **Antônio Lopes de Noronha, Haroldo Bernardo da Silva Wolff, Vicente Troiano Netto, Oto Luiz Sponholz, Dulce Maria Sant'Eufemia Secconi, Jesus Sarrão, Sérgio Arenhart, Marco de Luca Fanchin, Onésimo Mendonça de Anunciação e Valter Res-sel**, contra ato em vias de ser praticado pelo Excelentíssimo Senhor Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, consistente no cumprimento do contido no Decreto nº 578, de 02/03/2015, naquilo que interessa ao Poder Judiciário paranaense, que regulamentou a Lei Estadual nº 18.370, de 16/12/2014, para efeito de estabelecer que a alíquota de 11% (onze por cento) referente à contribuição previdenciária, passe a incidir sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias, pensões, reserva e reforma que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral da Previdência Social – RGPS, a partir de 1º/04/2015.

Aduzem os impetrantes, em síntese, que são desembargadores aposentados do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e estão sujeitos a indevida redução de seus proventos em 11% (onze por cento), decorrente do disposto no Decreto nº 578, em vigor desde 1º de abril de 2015, o qual regulamentou a Lei Estadual nº 18.370/2014, que padece de inconstitucionalidade formal, porque não foi precedida do devido processo legislativo.

Ora, se é o Presidente do Tribunal de Justiça responsável por proceder ao desconto previdenciário dos inativos do Poder Judiciário, por óbvio que não é a Paranaprevidência que está a gerir a folha respectiva.

No plano financeiro, a perspectiva de atribuição aos demais Poderes e órgãos da conta relativa aos pensionistas e inativos, confundindo os recursos do Orçamento Fiscal, destinado à execução das atividades precípua da atividade estatal com o Orçamento do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do

PREVIDÊNCIA

Paraná, revela imprópria confusão contábil.

Tal situação encontra devidamente configurada nas redações dos §§ 3º, 4º e 5º, do artigo 12, que fixa o prazo de 180 dias para que os gestores da Parana Previdência individualizem as cotas partes vertidas ao Fundo de Previdência desde maio de 1999, com o objetivo inegável de se atribuir aos demais órgãos e poderes a responsabilidade pelo subfinanciamento do sistema ao longo da existência do Fundo Financeiro. Confira-se:

§ 3º Levando-se em conta todos os bens e direitos do Fundo de Previdência, a Parana Previdência, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação desta Lei, deverá apresentar demonstrativo da cota-parte correspondente aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas, junto ao Fundo de Previdência, desde maio de 1999 até a publicação desta Lei.

§ 4º Consideram-se bens e direitos do fundo, para os fins da apuração a que se referem os §§ 2º e 3º deste artigo, o total dos recursos existentes, incluindo todos os valores, recursos financeiros, títulos e direitos de crédito e bens disponíveis, dentre os quais os créditos que o Fundo de Previdência possui junto ao Estado do Paraná e às suas autarquias e fundações, assim como os montantes que foram aportados em decorrência da antecipação dos royalties.

§ 5º Para apuração da devida cota-parte, conforme disposto nos §§ 2º e 3º deste artigo, deverão ser considerados todos os fatores que contribuíram para a formação do montante de recursos capitalizados no Fundo de Previdência na data de publicação desta Lei.

§ 6º Para cumprimento do disposto no § 5º deste artigo a Parana Previdência emitirá Nota Técnica Atuarial descritiva com os parâmetros utilizados para obtenção dos resultados. (NR)";

A transferência de recursos previdenciários aos órgãos, e vinculação dos duodécimos à quitação de eventuais débitos pretéritos se afiguram incompatíveis, quer com as normas de contabilidade pública, quer com o preceito do art. 43, § 1º, da LRF.

Em resumo, considerando a necessidade de exame da legalidade e da

legitimidade dos atos praticados, abrangendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial sob encargo do sistema de Controle Externo, e os desdobramentos da moldagem do regime previdenciário estadual, que deve observar tanto o regramento constitucional, como as regras gerais da Lei Federal nº 9.717/98 e da LRF, se buscará demonstrar todas as repercussões sobre o orçamento e funcionamento do Estado.

Não se nega a possibilidade de o Estado promover a reestruturação no Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná, contudo tais alterações não podem se dar à margem dos princípios regentes da administração pública.

Sobretudo, revela-se imprescindível demonstrar que a atual segregação de massa não atende às determinações contidas nos acórdãos deste Tribunal⁹ relativos às contas de governo, no que tange à necessidade de reequilíbrio da equação financeira e atuarial do Fundo de Previdência, fundo este que, se mantido nos moldes da legislação de origem, teria absorvido 100% dos segurados homens em 2018 e 100% das seguradas mulheres em 2023, perdurando a partir desta data um reduzido número de aposentados em pensionistas no Fundo Financeiro, custeados exclusivamente com respectivas contribuições e complementações de recursos orçamentários do Tesouro.

Como se vê, a modificação no princípio da segregação de massas tem o condão de impactar a efetividade dos gastos e políticas públicas a longo prazo, bem como influir diretamente sobre as carreiras de Estado; de sorte que se revela extremamente recomendável que as alterações sejam devidamente maturadas, inclusive com realizações de audiências públicas, a fim de que todas as arestas possam ser adequadamente aparadas.

Remarque-se, ainda, que deve retornar à pauta de deliberações o não cumprimento por parte do Estado do Paraná da determinação contida na Resolução nº 1474/2005 (autos nº 75070/02), que assim considerou:

- I. ***O contrato de gestão celebrado entre o Estado do Paraná e o PARANAPREVIDÊNCIA, é inconstitucional, porque delega a uma entidade pública, organizada como se fosse privada, que não se comporta nem como entidade pública e nem como privada, obrigações e funções indelegáveis de Serviço Público do Poder de Estado do instituidor, como o de administrar recursos de terceiros***

9 Vide Anexo II.

apropriados compulsoriamente para fins previdenciários (...).

II. A não subordinação aos princípios constitucionais tornam ilegais os atos administrativos de admitir servidores sem concurso público e de contratar sem licitação.

III. No caso de ser mantida a administração do Fundo Previdenciário (...) por terceiros, que o Estatuto Regulamentador contemple autonomia como necessidade dos fins institucionais, e não independência para os procedimentos de infringência dos princípios constitucionais anunciados pelo artigo 37 da Constituição Federal. E, ao manter-se a forma de organização de entidade privada para o PARANAPREVIDÊNCIA, que sejam recompostos tanto a lei instituidora como o seu estatuto aos moldes do novo Código Civil com adesão formal dos segurados da previdência.

IV. Ao adotar, eventualmente, a administração na forma de autarquia, a regulamentação estatutária do órgão gestor da previdência contemple a autonomia de gestão aos moldes das entidades privadas de administração de Fundos Privados, porém, os valores de remuneração dos administradores da entidade administradora do fundo previdenciário e do fundo de assistência social devem ser proporcionais e isonômicos aos vencimentos dos contribuintes compulsórios da previdência, ou seja, equânime com a remuneração dos servidores públicos.

A par destas irregularidades outros questionamentos versando sobre a gestão do RPPS serão apresentados, por meio de medidas próprias, por exemplo questionando a inconstitucionalidade da Lei **ORDINÁRIA** Estadual nº 18.372, de 15 de dezembro de 2014, que instituiu um regime de previdência complementar, o que caracteriza vício formal, eis que somente por lei complementar se pode dispor sobre tal regime; e, ainda, a indevida apropriação de mais de R\$ 90 milhões pela Paranaprevidência de bens intangíveis pertencentes ao Estado do Paraná e cujos valores deveriam ter sido contabilizados como receita corrente, nos termos da Nota Técnica nº 1777/2007/CCONT/STN¹⁰ e da Portaria SOF nº 39¹¹, de 11 de agosto de 2008, cujos montantes foram apropriados pela PRPREV

¹⁰ Nota Técnica nº 1777 /2007/CCONT/STN “a receita auferida com a terceirização do pagamento da folha de salários e outros benefícios dos servidores ou pensionistas resulta do potencial econômico associado ao ato de gestão discricionário do ente público devendo ser classificada na categoria econômica Receita Corrente, gerando impacto no patrimônio do ente proporcionalmente ao período de vigência do contrato” “classificação orçamentária: 1990.99.00 - Outras Receitas Correntes”.

¹¹ Portaria SOF nº 39, de 11 de Agosto de 2008: “Inclui a Classificação por NR denominada “1990.22.00 - Receita da Terceirização da Folha de Pagamento dos Agentes Públicos”. Função: Registra a receita contratual decorrente da terceirização da folha de pagamento

sem a adequada contabilização em favor do Tesouro, isto em decorrência de impróprio convênio celebrado com a Caixa Econômica Federal em 2010.

Também os mecanismos de contabilização das insuficiências financeiras; o teor de Termo de Compromisso no valor de R\$ 2.089.500.000,00, e a sua legalidade, (ausência de) **publicidade** e regularidade da contabilização dos valores correspondentes, impropriamente considerados como oriundos de fundo de natureza previdenciária quando nada mais são do que aportes diretos do Tesouro, vez que apenas 0,5% (meio por cento) dos aportes mensais destinados ao Fundo Financeiro (cento e setenta e cinco milhões) e Militar (cinquenta milhões) se constituem de fato em reserva previdenciária, sendo que toda a diferença deveria ser contabilizada na forma do artigo 18, caput, da LRF e não na regra de exceção do art. 19, § 1º, VI, da LRF.

A propósito deste fato a **Secretaria do Tesouro Nacional** emitiu a Nota nº263/2014/COPEM/SURIN/STN/MF, de cujo texto se destaca as seguintes considerações:

NOTA nº 263/2014/COPEM/SURIN/STN/MF-DF

27. *Portanto, baseando-se no entendimento da STN/CCONF consubstanciando na Nota nº 5/2014/CCONF/SUCON/STN/MF-DF, de 17/07/2014, o **montante** de **R\$ 1.800.000.000,00 referente a repasses feitos pelo Estado ao PARANAPREVIDÊNCIA com base no Termo de Compromisso firmado entre as partes não poderia ser classificado como “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados” e, por conseguinte, não poderia ser deduzido das despesas com pessoal.***
28. *Se o montante repassado pelo Estado ao PARANAPREVIDÊNCIA for desconsiderado do cálculo da despesa com pessoal, os valores apurados para o 2º quadrimestre de 2013 passam a ser os constantes na tabela IV. Desse modo, o Estado teria descumprido o limite da despesa com pessoal previsto nos artigos 19 e 20 da LRF, no 2º quadrimestre de 2013.*

(...)

dos agentes públicos como contrapartida da prestação de serviços de disponibilização de créditos em contas correntes e da concessão de empréstimos e financiamentos com amortização consignada em folha de pagamento.”

32. À vista das análises realizadas por esta Secretaria, e discussões havidas com as áreas técnica e jurídica deste Ministério, e considerando que, apesar de não haver concordância com os argumentos apresentados na denúncia, as apurações complementares **conduziram** ao **entendimento** de que **parte** da **despesa excluída** pelo **Estado do Paraná** o foi **sem o devido respaldo legal**, conforme entendimento técnico acima apresentado. A possibilidade de tal resultado, em nosso entendimento, já implicava na suspensão da tramitação das operações de crédito, ou da concessão de garantias, no Ministério da Fazenda, situação que, de fato, ocorreu até que o Estado obtivesse liminares no Supremo Tribunal Federal para que as operações tramitassem tendo por base as certidões do Tribunal de Contas do Estado. Relativamente às transferências voluntárias, caberia comunicação aos órgãos competentes, particularmente o Ministério do Planejamento – Comissão do SICONV, à vista da regulamentação própria para aquelas transferências, uma vez que extrapola as competências desta Secretaria, as quais, no presente caso, limitam-se à verificação de limites e condições para fins de operações de crédito. O cumprimento do limite das despesas de pessoal não integra o rol de itens de verificação disponíveis no CAUC, normalmente verificado, para fins de transferência voluntária, por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária ou certidão do Tribunal de Contas de jurisdição do estado.

É por todos sabido que **Fundo Financeiro tem existência contábil de apenas 1 (um) dia, pelo que, não se constitui, tecnicamente, em fundo capitalizável**, como bem destacou o então Diretor Presidente da Parana Previdência Jayme de Azevedo Lima em documento dirigido ao Poder Judiciário para anexação a autos que tramitavam perante o CNJ¹²:

12 PCA nº 000277-94.2010.2.00.0000, INF58.

DECLARAÇÃO

A PARANAPREVIDÊNCIA, ente de cooperação governamental com o Estado do Paraná, sem fins lucrativos, que tem como finalidade gerir o sistema de seguridade funcional, constituída pela Lei Estadual n. 12.398, de 30.12.1998, com a natureza de serviço social autônomo paradministrativo, ratifica as DECLARAÇÕES que prestou a Vossa Excelência, o Eminentíssimo Desembargador Presidente do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ, em 16 de maio de 2011, e esclarece que, os recursos do FUNDO FINANCEIRO geridos por esta Instituição são constituídos, exclusivamente, pela transferência de recursos financeiros constantes dos orçamentos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público, realizadas na véspera do pagamento aos servidores aposentados desses Poderes e Órgãos, ou seja, o Fundo Financeiro tem existência contábil de apenas 1 (um) dia, pelo que, não se constitui, tecnicamente, em fundo capitalizável, como o são os recursos que formam o FUNDO DE PREVIDÊNCIA da PARANAPREVIDÊNCIA..

Esclarece, ainda que, enquanto não for celebrado convênio para que a PARANAPREVIDÊNCIA, mediante repasse dos recursos pelo Poder Judiciário, efetue o pagamento dos servidores e magistrados aposentados, que não estão no sistema de capitalização – e, portanto, o pagamento dos seus proventos dá-se por transferência de recursos do orçamento do próprio Poder Judiciário –, viável é que o próprio Tribunal de Justiça efetue o pagamento dos seus servidores e magistrados aposentados, que não recebem pelo Fundo de Previdência da PARANAPREVIDÊNCIA.

Por ser expressão da verdade, firmo a presente declaração.

Curitiba, 23 de julho de 2012.



JAYME DE AZEVEDO LIMA

Diretor-Presidente

Repita-se o seguinte trecho da declaração do Diretor Presidente da Paranaprevidência, para que se tenha a devida clareza dos fatos:

“o Fundo Financeiro tem existência contábil de apenas 1 (um) dia, pelo que, não se constitui, tecnicamente, em fundo capitalizável, como são os recursos que formam o FUNDO DE PREVIDÊNCIA da PARANAPREVIDÊNCIA.”

E de idêntica natureza à do Fundo Financeiro se constitui o recém-criado Fundo Militar.

A não contabilização pública dos fundos previdenciário, militar e financeiro, isto é, não há registro no SIAF, conforme consta nos relatórios de fiscalização da 3ª Inspeção de Controle Externo, disponível em http://intranetc.tce.pr.gov.br/sistemas/busca_documentos/busca_ice.asp. O tema foi apontado nos seguintes processos:

		Instrução	
PARANAPREVIDÊNCIA	383209/14	Peça 48 – Informação nº 9/15-3ª ICE Peça 49 – Instrução nº 25/15-DCE	8 Na condição de gestora dos fundos previdenciários (Fundo Financeiro, Fundo Militar e Fundo de Previdência), deixou de inserir a escrituração contábil no Sistema de Acompanhamento Financeiro - SIAF, contrariando o disposto no Decreto nº 7696, de 07 de março de 1991. 10 Na condição de gestora dos fundos previdenciários (Fundo Financeiro, Fundo Militar e Fundo de Previdência), deixou de divulgar informações no Portal da Transparência, contrariando o contido na Lei Complementar nº 131/2009; Lei Federal nº 12.527/2011; Lei Estadual nº 16.595/2010.
FUNDO DE PREVIDÊNCIA	380307/14	Relatório contém os mesmos achados	
FUNDO FINANCEIRO	386828/14	Peça 46 – Informação 11/15 – 3ª ICE Peça 47 – Instrução 29/15 – DCE	
FUNDO MILITAR	385759/14	Peça 45 – Informação 1667/15 Peça nº 46 - Instrução 19/15 Peça 47 Parecer MPC 1526/15	

A ausência de regular escrituração contábil no SIAF é outro ponto que tem sido destacado por unidades técnicas deste Tribunal, e sobre cujo tema ainda pende um pronunciamento mais efetivo (autos nº 386828/14 – Fundo Financeiro; e nº 385759/14 – Fundo Militar).

Importante registrar que de acordo com o Decreto nº 7.696, de 07 de março de 1991, o Estado instituiu, no âmbito da Administração Direta e Indireta, o Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro – SIAF, como ferramenta para o registro dos seus atos e fatos contábeis.

Caso os fundos públicos de natureza previdenciária tivessem adotado o sistema SIAF, utilizado pelo Governo do Estado do Paraná, as fragilidades aqui apontadas, decorrentes da ausência de sistemas, certamente poderiam ter sido evitadas.

Não resta dúvida de que o fato decorre principalmente da ausência de sistemas informatizados que permitam manter procedimentos uniformes de registros contábeis em rigorosa ordem cronológica, como suporte às informações, observados os princípios e as Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público elencadas na NBC T 16.5 – Registro Contábil.

De igual forma, a ausência de informações no portal da Transparência é outro ponto crucial a ser investigado.

A Constituição Federal estabeleceu em seu art. 37, “caput”, os princípios constitucionais da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

Neste tópico, em especial, cabe uma referência ao princípio da publicidade, que nada mais é que dar transparência aos atos que envolvem tanto às ações da unidade gestora, ParanaPrevidência, quanto às ações dos fundos previdenciários.

A Lei Complementar nº 131, de 27/05/2009, introduziu alterações à Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente no capítulo que trata da transparência, tendo fixado prazo para que os entes da federação cumpram uma série de medidas:

“Art. 48. (...)

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

- I. incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II. liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III. adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

- I. quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;
- II. quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários”.

O Decreto Federal nº 7.185, de 27 de maio de 2010, define o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do inciso III, parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101 (LRF).

“Art. 7º Sempre juizados direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o SISTEMA deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira:

- I. quanto à despesa:
 - a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;
 - b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;
 - c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;
 - d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive

nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;

- e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e
- f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso”;

II. quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:

- a) previsão;
- b) lançamento, quando for o caso; e
- c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.

Ainda, o art. 4º, do mesmo diploma, não deixa dúvidas quanto aos requisitos tecnológicos necessários a facilitar o exercício da transparência:

“Art. 4º Sem prejuízo da exigência de características adicionais no âmbito de cada ente da Federação, consistem requisitos tecnológicos do padrão mínimo de qualidade do SISTEMA:

- I. disponibilizar ao cidadão informações de todos os Poderes e órgãos do ente da Federação de modo consolidado;
- II. permitir o armazenamento, a importação e a exportação de dados; e
- III. possuir mecanismos que possibilitem a integridade, confiabilidade e disponibilidade da informação registrada e exportada”.

A Secretaria do Tesouro Nacional também editou a Portaria nº 548, de 22 de novembro de 2010, que estabelece os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação, adicionais aos previstos no Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010.

A propósito do assunto, através do Ofício ODV nº 90/13-3ª ICE, de 31/10/2013, a Parana Previdência foi alertada quanto à necessidade de divulgação dos dados e informações dos fundos, para os fins de transparência, seguindo os princípios constitucionais e os diplomas normativos abaixo listados:

- I. Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);
- II. Lei Complementar nº 131/2009 – Acresce dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal;
- III. Lei Federal nº 12.527/2011 – denominada no presente trabalho como “Lei de Acesso à Informação”;
- IV. Lei Estadual nº 16.595/2010 – denominada neste trabalho como “Portal da Transparência”.

Nos expedientes em curso a Parana Previdência também foi orientada a observar o conjunto de requisitos de acessibilidade, usabilidade, navegabilidade, design limpo, conteúdo organizado, facilidade para buscar informações e outros ligados aos padrões aceitáveis nacional e internacionalmente.

Outro tema que também deverá ser oportunamente enfrentado é a manutenção de Fundo Previdenciário de Serventuários da Justiça e de Fundo de Pecúlio sem lei que autorize a respectiva gestão, e sem mecanismos adequados de contabilização dos custos operacionais de gestão.

5. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

- a. Com fundamento no art. 53, §§ 1º e 2º, inc. IV, e 78 da Lei Complementar nº 113/2005 e artigos 400 e seguintes, do Regimento Interno, o recebimento da presente **MEDIDA CAUTELAR URGENTE visando EVITAR e/ou SUSPENDER O USO IRREGULAR DE RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS VINCULADOS AO FUNDO DE PREVIDÊNCIA, administrados pela PARANAPREVIDÊNCIA**

- b. **AURGENTE e inaudita altera parte concessão da cautelar pleiteada para a imediata suspensão** dos efeitos decorrentes da Lei Estadual nº 18.469/2015 no âmbito da gestão previdenciária, em especial das competências atribuídas aos integrantes do Conselho Diretor da Parana Previdência nos artigos 14, 16, 17 e 18 da Lei Estadual nº 12.398/98, de sorte que os recursos atualmente carreados ao Fundo de Previdência sejam destinados exclusivamente ao pagamento de benefícios de segurados que a ele já se encontram vinculados por força do artigo 28, §§ 1º e 2º, da Lei Estadual nº 12.398/98, notificando-se os gestores previdenciários indicados para que se abstenham da prática de qualquer ato tendente a dar cumprimento aos dispositivos de lei questionados, sob pena de poderem ser administrativa, civil e criminalmente responsabilizados (art. 8º da Lei Federal nº 9.717/98, c/c art. 9º, § 5º, da Lei Estadual nº 12.398/98)¹³ ;
- c. A subsequente **citação dos gestores previdenciários** indicados, titulares dos cargos de **Diretor-Presidente**, Sra. **Suely Hass**; o **Diretor de Previdência**, Sr. **Edson Wasem**; o **Diretor de Finanças e Patrimônio**, Sr. **Antônio Carlos Pereira de Araújo**; e o **Diretor Jurídico**, Sr. **Jefferson Renato Rosolem Zaneti**; todos integrantes do Conselho Diretor da Parana Previdência, para que apresentem, no prazo legal, o contraditório e demais argumentos de defesa em prol da correção dos atos administrativos que seriam derivados dos dispositivos legais questionados que entenderem pertinentes;
- d. Seja também citado o Estado do Paraná, na pessoa de seu Procurador-Geral, a quem incumbe a representação extrajudicial do Estado, na forma do artigo 124, da Constituição Estadual, para que, querendo, ingresse no presente feito, podendo aduzir os argumentos que entender pertinentes em defesa da constitucionalidade, legalidade e legitimidade dos dispositivos legais questionados;
- e. Seja determinada a oportuna instrução do feito, com a subsequente oitiva da d. 3ª Inspeção de Controle Externo, da d. Diretoria de Contas Estaduais e da d. Diretoria Jurídica, a fim de que as referidas unidades se manifestem quanto ao tema central da presente MEDIDA CAUTELAR, inclusive no que se refere à eventual repercussão da inconstitucionalidade formal da Lei Estadual nº 18.370/2014, regulamentada pelo Decreto nº 578/2015 (*que já foi considerada inconstitucional, em sede liminar, no Mandado de*

13 Lei nº 12.398/98 - **Art. 9º**. Os Presidentes de Conselho e Conselheiros serão nomeados e os Diretores do Órgão Executivo serão designados pelo Governador do Estado, para exercício por um período de 06 (seis) anos, podendo ser reconduzidos.

§ 5º. Os Diretores, Presidentes de Conselho e Conselheiros serão civil e criminalmente de forma pessoal e solidária, responsáveis pelos atos lesivos que praticarem, com dolo, desídia ou fraude, aplicando-se-lhes, no que couber, o disposto no Art. 8º. da [Lei Federal nº. 9.717. de 27 de novembro de 1998](#).

Segurança nº 1.361.703-5/TJPR), em cotejo com a necessidade de **observância do princípio da contributividade** e dos **critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial** do Fundo Previdenciário;

- f. Seja determinada a imediata remessa de cópia deste pedido inicial bem como da deliberação acerca da cautelar pleiteada ao Ministério Público do Estado do Paraná, e ao Ministério da Previdência Social;
- g. Ao final, após propositura da medida principal, para fins de reconhecimento da inconstitucionalidade, ilegitimidade e ilegalidade das recentes medidas governamentais e alterações legislativas adotadas desde a edição da Lei Estadual nº 17.435/2012 até a recente edição da Lei Estadual nº 18.469/2015, e outras alterações que sobrevierem no decorrer da instrução, em sendo reconhecido o vício de constitucionalidade, seja a decisão deste Tribunal de Contas devidamente comunicada ao Procurador-Geral do Estado, ao Procurador-Geral de Justiça, ao Procurador-Geral da República, à Mesa da Assembléia Legislativa do Estado, e à Ordem dos Advogados do Brasil, estes últimos constitucionalmente legitimados à propositura de ação direta de inconstitucionalidade, instando-os a promover as medidas que considerarem pertinentes em seus respectivos âmbitos de atuação (*sem prejuízo de que adotem, já a partir do presente momento, as ações judiciais pertinentes dada a chapada inconstitucionalidade alhures demonstrada*);
- h. Em se constatando ter havido prejuízo financeiro ao Fundo de Previdência administrado pela Parana Previdência, integrantes do Conselho Diretor ou não, bem como os demais agentes públicos, titulares de cargos eletivos, em comissão ou efetivos, que forem identificados no curso da instrução e regularmente incluídos no polo passivo, sejam os responsáveis solidariamente condenados a restituir o montante do dano, sem prejuízo das demais sanções aplicáveis ao caso concreto, previstas nos artigos 85, 87, 89, 96, 97 e 98 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

Nestes termos,

Pedem deferimento.

Curitiba, 08 de maio de 2015.

MICHAEL RICHARD REINER

Procurador-Geral

CÉLIA ROSANA MORO KANSOU

Procuradora

ELIZA ANA Z. KONDO LANGNER

Procuradora

ELIZEU DE MORAES CORREA

Procurador

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI

Procurador

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador

JULIANA STERNADT REINER

Procuradora

KATIA REGINA PUCHASKI

Procuradora

VALÉRIA BORBA

Procuradora

PREVIDÊNCIA

Anexo I

A União trocou créditos referentes aos royalties da hidrelétrica de Itaipu Binacional, entregando ao Estado do Paraná títulos da dívida pública mobiliária federal, representados por certificados Financeiros do Tesouro, a serem utilizados exclusivamente na capitalização dos Fundos de Previdência e Financeiro, administrados pela ParanaPrevidência, sendo certo que o aporte foi destinado da seguinte forma:

A UNIÃO trocou créditos referentes aos royalties da hidrelétrica de ITAIPU Binacional, entregando ao ESTADO do Paraná, títulos da dívida pública mobiliária federal, representados por Certificados Financeiros do Tesouro, a serem utilizados exclusivamente na capitalização dos Fundos de Previdência e Financeiro da PARANAPREVIDÊNCIA.

O Estado do Paraná cedeu à União os direitos de crédito aos Royalties, no período de Maio de 2000 a Dezembro de 2020, inclusive.

UNIÃO e Estado do Paraná celebraram, em 10.05.00, o contrato nº 017/PGFN/CAF, com interveniência da ANEEL, Banco do Brasil S.A. e PARANAPREVIDÊNCIA.

Descrição e Valor dos Títulos recebidos pela PARANAPREVIDÊNCIA:

	valor total em R\$	data de emissão	data de vencimento	pagamento de principal	juros	atualização	destinação
Certificado Financeiro do Tesouro, série A sub-série 5 - CFT A5	50.646.707,41	15.04.00	15.12.00	8 parcelas a partir de Mai/2000	6% a.a.	IGP-DI	Fundo Financeiro
Certificado Financeiro do Tesouro, série A sub-série 5 - CFT A5	267.492.344,86	15.04.00	15.01.16	157 parcelas a partir de Jan/2003	6% a.a.	IGP-DI	Fundo Previdenciário
Certificado Financeiro do Tesouro, série D sub-série 5 - CFT D5	319.468.464,32	15.04.00	15.12.00	8 parcelas a partir de Mai/2000	6% a.a.	variação da cotação de venda do dólar	Fundo Financeiro
Certificado Financeiro do Tesouro, série D sub-série 5 - CFT D5	999.596.453,37	15.04.00	15.01.16	157 parcelas a partir de Jan/2003	6% a.a.	variação da cotação de venda do dólar	Fundo Previdenciário

Valor total dos títulos : R\$ 1.637.203.969,96

Fonte: <http://slideplayer.com.br/slide/387820/#>, acesso em 05/05/2015, apresentação em power point intitulada A QUESTÃO PREVIDENCIÁRIA DIREITO SOCIAL, de Renato Follador, Consultor em Previdência.

Em contrapartida o Estado do Paraná cedeu à União os direitos de crédito aos royalties, no período de maio de 2000 a dezembro de 2020, inclusive. A União e o Estado do Paraná celebraram em 10/05/2000 o Contrato nº 017/PGFN/CAF com interveniência da ANEEL, Banco do Brasil AS e ParanaPrevidência.

Ainda, sobre a troca créditos referentes aos royalties da hidrelétrica de Itaipu Binacional, confira-se a sucinta explicação contida na Decisão nº 077/2001 do TCU proferida no Processo nº

000.276/2001-8:

“Pelo contrato, o Estado, do Paraná cede e transfere à União os direitos de crédito a que faz jus referente à totalidade da participação governamental obrigatória, originária do aproveitamento de recursos hídricos para fins-de geração de energia elétrica, de que trata o art. 2º da Lei 7.990/89, e a Lei 8.001/90, nas modalidades compensação financeira e royalties, no período de maio de 2000 a dezembro de 2020, inclusive, no valor de face estimado em R\$ 3.079.212.085,76 (três bilhões, setenta e nove milhões, duzentos e doze mil, oitenta e cinco reais e setenta e seis centavos).

A cessão de crédito será paga pela União com títulos da dívida pública mobiliária federal, representados por Certificados Financeiros do Tesouro, cujo valor, descapitalizado pelo critério do fluxo de caixa descontado, é de R\$ 1.175.443.059,75 (um bilhão, cento e setenta e cinco milhões, quatrocentos e quarenta e três mil, cinqüenta e nove reais e setenta e cinco centavos), posição em 15.4.2000. Esse valor deve ser utilizado pelo Estado do Paraná exclusivamente na capitalização dos Fundos de Previdência e Financeiro, de que trata a Lei Estadual 12.298/93.”

– TCU, Processo nº

000.276/2001-8, Decisão nº 077/2001, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Acesso em 05/ 05/2015.

Em suma: **“O acordo de antecipação dos royalties foi feito para capitalizar a Paranaprevidência. Na época, o estado recebeu de uma vez só os royalties que deveriam ser pagos até 2020. Pela projeção, o governo ganharia R\$ 3,08 bilhões. Mas um deságio, calculado em 12% ao ano, diminuiu a quantia para R\$ 1,17 bilhão, pagos à vista.”** (Fonte: Gazeta do Povo, edição de 22/11/2007. <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/aneel-vai-rever-contrato-dos-royalties-aqip81k5le1lkxomalg2jkbpg>, acesso em 05/ 05/2015. Matéria intitulada “Caso Banestado - Aneel vai rever contrato dos royalties. Paraná pode receber R\$ 1 bilhão a mais e acabar com a multa mensal de R\$ 5 milhões”, repórter André Gonçalves).

Há uma impropriedade involuntária na assertiva da matéria jornalística de que todo o valor foi pago à vista, pois apenas os recursos destinados ao Fundo Financeiro foram quitados em 2000, em 08 parcelas. Remarque-se, ainda, a utilização dos valores via Fundo Financeiro burlo a vedação da utilização de royalties em despesa corrente com pessoal.

Os valores destinados ao Fundo de Previdência serão pagos em 157 parcelas contabilizadas como depósitos exigíveis à longo prazo. O início do pagamento destas se deu a partir de janeiro de 2003.

Acerca do tema destaca-se o seguinte trecho do Relatório da Diretoria da Paranaprevidência relativo às contas do exercício de 2011:

II. Balanço Patrimonial Financeiro e Orçamentário com Notas Explicativas

3.6-DEPÓSITOS EXIGÍVEIS A LONGO PRAZO:

A composição dos saldos que compõe este grupo de Contas é a seguinte:

Em Reais	2.011
-----------------	--------------

2.010

PASSIVO EXIGÍVEL A LONGO PRAZO

20.404.365.741,15	14.630.977.318,76
--------------------------	--------------------------

DEPÓSITOS EXIGÍVEIS A LONGO PRAZO

812.158.231,08	897.660.643,40
-----------------------	-----------------------

Antecipação de Contribuições do Governo do Estado 812.158.231,08
897.660.643,40

Registra a antecipação de receitas de origem previdenciária que contribuirão para a formação de resultados de meses subseqüentes. Neste caso, está sendo contabilizada como antecipação de contribuições pelo Governo do Estado, parte dos recursos recebidos, correspondentes aos Certificados Financeiros do Tesouro Nacional – CFTs. Os aludidos CFTs, provenientes da troca de crédito dos “royalties” de Itaipu, por parte do Governo do Estado do Paraná, conforme contrato 017/PGFN/CAF, de 15/05/2000, firmado com a União com o objetivo de capitalizar o Fundo de Previdência.

Houve emissão de duas séries de 157 títulos (CFTs), uma indexada ao IGP-DI, representando 21,12% do total e outra série indexada pelo dólar americano, representando 78,88% do total. Ambas as séries com 6% ao ano de juros remuneratórios.

Estes recursos estão sendo atualizados proporcionalmente ao saldo mensal existente, com as mesmas taxas que estão sendo aplicados aos

valores originais registrados no grupo de contas do Realizável a Longo Prazo – Títulos a Receber – Certificados Financeiro do Tesouro – CFT - Vide Nota 3.3

O saldo desta conta não compõe a base de cálculo para a formação do Ativo Líquido que suporta os recursos garantidores das provisões matemáticas previdenciárias, nem possui efeitos nos resultados financeiros dos investimentos da Entidade. Mensalmente, quando do recebimento das parcelas mensais, conforme previsto no contrato firmado com a União, é que estes recursos passam a integrar a base dos recursos previdenciários, que, por conseguinte são utilizados para amortização dos Créditos de Contribuições com Outros Ativos – Vide Nota 3.3.

- Sem destaque no original. Fonte:

http://s.busca.pr.gov.br/search?q=cache:1J4j9BY6TzAJ:www.parana-previdencia.pr.gov.br/modules/documentos/get_file.php%3Fcurent_file%3D281%26curent_dir%3D43+royalties&site=administracao_collection&client=administracao_frontend&output=xml_no_dtd&proxystylesheet=administracao_frontend&ie=UTF-8&access=p&oe=UTF-8;
acesso em 05/ 05/2015.

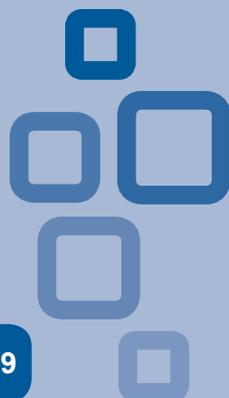
Anexo II

Prestações de Contas do Governador do Estado do Paraná que ressaltavam e/ou emitem determinações em relação à gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Regime Próprio de Previdência:

- . **Exercício de 2004** - Decisão: Resolução nº 5545/2005 - Processo nº 177088/2005;
- . **Exercício de 2005** - Decisão: Acórdão nº 764/06 - Processo nº 173159/06;
- . **Exercício de 2006** - Decisão: Acórdão nº 1003/07 - Processo nº 200370/07;
- . **Exercício de 2007** - Decisão: Acórdão nº 1133/08 - Processo nº 231180/08;
- . **Exercício de 2008** - Decisão: Acórdão nº 800/09 - Processo nº 179832/09;

- . **Exercício de 2009** - Decisão: Acórdão n° 2305/10 - Processo n° 210543/10;
- . **Exercício de 2010** - Decisão: Acórdão de Parecer Prévio n° 176/11 - Processo n° 327290/11;
- . **Exercício de 2011** - Decisão: Acórdão de Parecer Prévio n° 290/12 - Processo n° 296372/12;
- . **Exercício de 2012** - Decisão: Acórdão de Parecer Prévio n° 306/13 - Processo n° 210041/13;
- . **Exercício de 2013** - Decisão: Acórdão de Parecer Prévio n° 314/14 - Processo n° 311801/14.

PREVIDÊNCIA



ORIENTAÇÕES PARA ENVIO DE ARTIGOS

O Conselho Editorial da Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná (MPC/PR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação. Os arquivos podem ser enviados em formato eletrônico (Microsoft Word, preferencialmente) para a Secretaria do Conselho Editorial do MPC/PR: revista@mpc.pr.gov.br (Fone: 41-3350-1640/3350-1637) e serão submetidos ao crivo do Conselho Editorial. Recomenda-se a utilização de laudas no tamanho A-4, fonte Arial (tamanho 12), espaçamento entre linhas de 1,5 e fonte Arial (tamanho 10) para as notas. Os artigos devem vir acompanhados de resumo e abstract, amoldando-se, também, ao estabelecido nas normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas (NBR 6022/2003 - NBR 6023/2002 - NBR 10.520/2002 - NBR 5892/1989 e 6024/2003).

Maiores informações podem ser obtidas na página eletrônica da Revista do Ministério Público de Contas do Paraná: www.mpc.pr.gov.br/revista

