



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DE UMA DAS VARAS DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE NATAL, ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, A QUEM COUBER POR DISTRIBUIÇÃO LEGAL.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**, por meio dos Promotores de Justiça da Promotoria de Defesa do Patrimônio Público da Comarca de Natal/RN, que esta subscrevem, vem à presença de Vossa Excelência, amparado no incluso **INQUÉRITO CIVIL nº 012/11** e com fundamento no artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, e no artigo 1º, inciso IV, da Lei 7.347/85, propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

COM PEDIDO DE OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER

em desfavor do ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, pessoa jurídica de direito público interno, com sede administrativa no Centro Administrativo do Estado, BR 101, Km Zero, Lagoa Nova, CEP nº 59.064-901, nesta Capital, em litisconsórcio passivo necessário com **LAVOISIER MAIA SOBRINHO**, CPF nº 123721454-87, Rua Jundiaí, nº 640, Apto nº 1101, Tirol, Natal/RN, CEP 59020-120, e **JOSÉ AGRIPINO MAIA**, CPF nº 004.413.924-15, Rua Dr. Carlos Passos, nº 1610, Morro Branco, CEP 59015-310, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

1. DOS FATOS

O Inquérito Civil nº 012/11 foi instaurado no âmbito desta Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público de Natal/RN, em 02/02/2011, a partir de representação apresentada pela 44ª Promotoria de Justiça de Natal/RN, com o objetivo de averiguar a legalidade e a compatibilidade com a Constituição das aposentadorias e pensões especiais recebidas por ex-Governadores e seus dependentes no Estado do Rio Grande do Norte. Tratam-se dos *subsídios mensais e vitalícios* concedidos com base no artigo 184 da Constituição Federal de 1967 e no art. 175 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte de 1974 (e portanto anterior da Constituição Estadual atualmente vigente, que foi promulgada em 03/10/1989).

Diante disso, a Promotoria oficiou ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte - IPERN, requisitando: 1) a relação de todos os atuais beneficiários de aposentadorias e pensões especiais de ex-governadores do Estado acerca da relação de todos os atuais beneficiários das referidas aposentadorias e pensões especiais, discriminando a data da concessão, a forma de cálculo do benefício, o período de exercício do cargo e a da sua concessão, a forma de cálculo do benefício, bem como o encaminhamento da cópia do ato de concessão; 2) o envio de cópia dos processos administrativos que culminaram com a concessão do benefício; 3) e o esclarecimento de se esses benefícios, acaso existentes, foram precedidos de recolhimento da respectiva contribuição previdenciária.

Em resposta, por meio do Ofício nº 065/11-PR, de 11/02/2011, o então Presidente do IPERN, Carlos Menezes Lira, informou que a autarquia não dispõe da relação solicitada por não se tratar de pensão previdenciária, mas sim, de pensão e aposentadorias especiais de ex-governadores do Estado.

Desta feita, requisitou-se as informações supracitadas à Secretaria da Administração e dos Recursos Humanos do Rio Grande do Norte - SEARH, tendo a Secretária Adjunta deste Órgão, Vera Maria Olímpio Guedes, informado que, com base em consultas ao sistema ERGON, foram identificados como percebedores de Pensão Eletiva vitalícia os Srs. LAVOISIER MAIA SOBRINHO e JOSÉ AGRIPINO MAIA, ambos auferindo o valor de R\$ 11.000,00 (onze mil reais).

As demais informações requeridas foram pleiteadas, ainda, ao Gabinete Civil do Governo do Estado, posto que este detém, com guarda exclusiva, as anotações funcionais e processuais referentes a ex-governadores.

Assim, o Secretário-Chefe do Gabinete, Paulo Tarso Pereira Fernandes, através do Ofício nº 1859/2011, ratificou as informações apresentadas pela SEARH e enviou, ainda, cópias dos Cadastros funcionais dos ex-governadores percebedores da denominada Pensão Eletiva. Noticiou, ademais, que LAVOISIER passou a receber a quantia a partir de 16/03/1983, enquanto JOSÉ AGRIPINO teve a concessão iniciada



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

em 15/05/1986, interrompida por exercício de segundo mandato entre 15/03/1991 e 30/03/1994 e retornada em abril de 1994, após renúncia do mandato. Informou, além do ora exposto, *in verbis*:

Lamentavelmente, não nos foi possível localizar qualquer processo administrativo culminando com a concessão do benefício, levando-nos a aventar a possibilidade de uma concessão automática, a partir da autorização constitucional acima referida, haja vista a redação do art. 175, da Constituição Estadual de 1974, que determina a concessão cessada a investidura no cargo de Governador.

No que tange aos recolhimentos previdenciários, conforme pode ser observado nas fichas financeiras dos dois ex-governadores [...] não constam quaisquer descontos com essa finalidade, embora não localizadas as informações dos pagamentos efetivados no total do(s) período(s) em que cada um deles recebeu a citada pensão.

Este Parquet requisitou, outrossim, ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Rio Grande do Norte – TCE/RN que fossem remetidas cópias dos processos administrativos instaurados para fins de registro das pensões especiais, bem como dos atos administrativos que concederam as referidas pensões.

Deste modo, enviou o TCE/RN, na figura de seu Presidente Conselheiro Valério Alfredo Mesquita, despacho exarado pela Diretoria de Atos do Pessoal – DAP da Corte de Contas em comento, no qual informou-se não ter havido arquivamento dos citados documentos.

Compulsando a documentação coligada, e, principalmente as cópias das Fichas de Cadastros Funcionais de ambos ex-governadores, de envio do Gabinete Civil do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, observa-se, de fato, a real percepção do valor monetário classificado como Pensão especial.

2. DA INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO Oponível em face da CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PODER CONSTITUINTE ORIGINÁRIO. ROMPIMENTO COM A ORDEM JURÍDICA ANTERIOR E SURGIMENTO JURÍDICO DE UM NOVO ESTADO. REPUBLICANISMO. A FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E A MÁXIMA EFICÁCIA DE SEUS PRECEITOS.

A norma estadual que fundamenta a concessão dessa “monárquica” benesse aos ex-detentores do mandato de Governador de Estado, está estampada no art. 175, da revogada Constituição Estadual de 1974 (editada sobre os auspícios da Ditadura Militar).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

Art. 175. Cessada a investidura no cargo de Governador do Estado, quem o tiver exercido, em cumprimento integral ou parcial do mandato, fará jus, a título de representação, a um subsídio mensal e vitalício igual ao vencimento do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça.

O texto constitucional estadual acima destacado, por simetria, retirava seu fundamento de validade do art. 184, da Constituição Federal de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 01/69. Eis o dispositivo:

Art. 184. Cessada a investidura no cargo de Presidente da República, quem o tiver exercido, em caráter permanente, fará jus, a título de representação, desde que não tenha sofrido suspensão dos direitos políticos, *a um subsídio mensal e vitalício igual ao vencimento do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal.*

Antes, porém, de se adentrar no âmago dos fatos que lastreiam a presente demanda, é imperioso descrever o contexto político-social pelo qual passava o Brasil naquela quadra histórica em que as duas normas referenciadas foram produzidas:

Ao longo de todo o texto constitucional [referindo-se a Constituição de 1967], evitou-se falar de **democracia**, sendo esta substituída pela expressão "**regime representativo**". Dentre suas disposições mais importantes estão a exacerbação do **poder centralizado na União e na figura do Presidente da República, a eleição indireta para a escolha do Presidente da República**; a redução da autonomia individual, **permitindo a suspensão dos direitos e garantias constitucionais**; a aprovação de leis pelo decurso de prazo, resquício do período autoritário do Estado Novo brasileiro; a prerrogativa do Presidente da República para expedir decretos-leis sobre segurança nacional e finanças públicas; e o recrudescimento do regime no que tange à limitação do direito de propriedade, autorizando, para fins de reforma agrária, a desapropriação mediante pagamento de indenização em títulos da dívida pública. Se havia alguma esperança de **retorno à normalidade institucional democrática**, esta foi por água abaixo com a decretação, em 13.12.1968, do Ato Adicional 5, secundado pelo recesso do Congresso Nacional. (...) A **ditadura** toma forma no seu estágio mais avançado, perseguindo e torturando presos políticos, censurando a imprensa e reprimindo a atividade político-partidária. Na percuciente análise de **Pontes de Miranda**, estava em curso um período histórico – institucional em que não havia mais distinção entre o ato político (ou



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

administrativo) e o ato legislativo, ou seja, **quando o ato político já é lei, no sentido de que não havia mais o rito do Poder Legislativo em transformar o ato político em ato legislativo, consubstanciando um governo autocrático.**¹ (grifos acrescidos).

Percebe-se que a ambiência institucional vivida hodiernamente na **República (art. 1º da CF/88)** é diametralmente oposta àquela sintetizada acima. Com a promulgação da Constituição de 1988, fruto da manifestação do poder constituinte originário (ao contrário da Carta de 1967 que foi outorgada pelos militares), deu-se início, juridicamente, a um novo Estado fundado na cidadania e no valor social do trabalho, que alçou o **republicanismo** ao patamar de princípio constitucional sensível, não mais subsistindo qualquer direito ou posição jurídica de vantagem que se oponha a estes cânones axiológicos que se espraiam por todo o direito objetivo.

Nesse sentido é a abalizada doutrina de Paulo Gustavo Gonet Branco:

O conflito de lei com a Constituição encontrará solução na prevalência desta, justamente por ser a Carta Magna produto do poder constituinte originário, ela própria elevando-se à condição de obra suprema, que inicia o ordenamento jurídico, impondo-se por isso, ao diploma inferior com ela inconciliável. De acordo com a doutrina clássica, por isso mesmo, o ato contrário a Constituição sofre de nulidade absoluta.²

Como já ressaltado, a constituição de 1988, no claro desiderato de romper com o autoritarismo do regime anterior, elenca como um dos seus princípios constitucionais sensíveis a **forma republicana de governo** (art. 34, VII, "a"), que quando descumprido autoriza o uso do instrumento mais drástico de manifestação estatal federativa, qual seja, a intervenção. A propósito do tema, James Madison, no ano de 1891, em lição atemporal, delimitou o conceito de República:

"(...) um governo que extrai todos os seus poderes direta ou indiretamente da grande maioria do povo **e é administrado por pessoas que conservam seus cargos enquanto são aprovados e por um período limitado**, ou enquanto exibem bom comportamento (...)"³ (grifei)

Densificando estas ideias, **"segundo Canotilho, República exprime a ideia relacional da Constituição não apenas com o Estado, mas também com**

1 WOLFANG SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL 2ª ed.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 249-250.

2 FERREIRA MENDES, Gilmar; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL 8ª ed.** São Paulo: Saraiva, 2013, p. 108.

3 MADISON, James. **OS ARTIGOS FEDERALISTAS 1787 – 1788. 1 ED.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 278-279.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

a comunidade. Isto, aliás, já deriva da própria expressão *res publica*: se a coisa é pública, os agentes que a administram são apenas mandatários, gestores de recursos alheios que devem prestar contas e responder perante os verdadeiros titulares dos bens e valores colocados à sua disposição. É dizer: a República consagra o penhor da idoneidade da representação popular (...)"⁴.

É dizer, a legitimidade representativa advém da manifestação popular exercida mediante o direito de sufrágio. Eleito o cidadão, este passa a gozar de todos os deveres e prerrogativas inerentes à função pública na qual está investido. Durante esse período, é natural e lógico, que pelo exercício de suas responsabilidades, constitucionalmente qualificadas como temporárias (sistemática que materializa o republicanismo), seja remunerado. Todavia, cessada a investidura, também cessam as responsabilidades do exercício do cargo, não havendo mais razão em ser remunerado por tal fato.

O regime republicano nasce em oposição à monarquia, vitalícia, hereditária e patentemente irresponsável. O monarca não é escolhido por suas qualidades ou em decorrência da assunção de obrigações e responsabilidades perante o povo que o elegeu, mas pelo afortunado acaso de ser o seguinte na linha sucessória, fato que o isenta das explicações ao povo ou qualquer órgão sobre os motivos pelos quais adotou certa orientação política, praticou determinado ato ou causou certo dano. A República, ao reverso, consagra, segundo um ideário democrático, representantes eleitos para exercer por determinado período de tempo uma função pública. O administrador é tão somente mandatário e não o titular do acervo de bens e valores administrados e, por esta razão, responde permanentemente pelo povo que o elegeu.⁵ (grifei)

Assim, tem-se que a instituição de uma espécie de remuneração vitalícia para aqueles que exerceram uma função pública, ainda que de elevada relevância como a de Governador de Estado, constitucionalmente qualificada como **temporária**, não pode ser remunerado eternamente por isso, **sob pena de sepultamento do princípio republicano.**

Ademais, qualquer espécie de remuneração, seja pelo exercício de uma função pública ou privada, deve, inexoravelmente, estar atrelada a necessária contrapartida de labor realizado no interesse daquele que lhe remunera. Nesse sentido, a concessão graciosa deste "benefício", *sem procedimento administrativo*, no patamar remuneratório mais elevado que um Estado-Membro está autorizado a pagar (subsídio do Desembargador do Tribunal de Justiça) causa indubitável dano ao

4 Petição nº 1481-PGR-RG, da Procuradoria-Geral da República na Intervenção Federal 5.179/DF, p. 16

5 Idem, p. 22



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

patrimônio público.

Com efeito, é ofensivo a qualquer trabalhador, em especial o brasileiro, um cidadão receber religiosamente valor correspondente ao subsídio de desembargador do Tribunal de Justiça, desvinculado de qualquer labor despendido. **É subversivo a noção de República a perpetuação de um gasto público a uma determinada pessoa, simplesmente pelo fato de ter exercido uma determinada função pública. Como já pontuado, a noção de república é refratária à instituição de privilégios vitalícios.**

O sistema republicano e representativo e o regime democrático a serem tomados como padrão são os adotados pelo constituinte federal. Por conseguinte a estruturação do Estado-Membro deve seguir os ditames impostos pela Carta Magna de 1988, ou seja, as funções políticas do Poder Executivo devem ser desempenhadas por representantes do povo, **por força de mandatos temporários obtidos em eleições periódicas.** Repugna o sistema republicano e representativo a perpetuação de efeitos remuneratórios para ex-governadores.

Desta forma, é clarividente que desde 1988 não mais subsiste qualquer fundamento jurídico para a manutenção deste aversivo privilégio por flagrante e escancarada revogação desta sistemática.

Como é de conhecimento geral, o Poder Constituinte Originário dá início a uma nova ordem jurídica, podendo revalidar as normas anteriores à Carta promulgada, desde que em consonância com a materialidade da última. Sobre esse tema, prediz Gilmar Mendes⁶:

Se uma norma da Constituição proíbe determinada faculdade ou direito, que antes era conhecido ao cidadão, a norma constitucional nova há de ter plena aplicação, não precisando respeitar situações anteriormente constituídas. Não se pode esquecer que a Constituição é o diploma inicial do ordenamento jurídico e que suas regras têm incidência imediata. **Somente é direito o que com ela é compatível**, o que nela retira o seu fundamento de validade. Quando a Constituição consagra a garantia do direito, está prestigiando situações e pretensões que não conflitam com a expressão da vontade do poder constituinte originário.”(grifei.)

Desta feita, o entendimento segue a **teoria do fato passado**, que preleciona que há a impossibilidade de subsistência de situação jurídica individual em face de alterações substanciais do regime jurídico, e isto é percebido, sobremaneira, quando tal estatuto em comento é a legislação vigente base do direito brasileiro, qual seja a Carta Magna.

⁶ FERREIRA MENDES, Gilmar; GONET BRANCO, Paulo Gustavo; MÁRTIRES COELHO, Inocêncio. **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL**. São Paulo: Saraiva, 2008.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

A jurisprudência do STF firmou-se no sentido de não admitir que sejam invocadas garantias, como a do direito adquirido, contra a Constituição. Afirmou, desta feita, notoriamente, o ex-Ministro Moreira Alves:

EMENTA: Pensão especial cujo valor é estabelecido em número de salários mínimos. Vedação contida na parte final do artigo 7º, IV, da Carta Magna, a qual tem aplicação imediata. - Esta Primeira Turma, ao julgar o RE 140.499, que versava caso análogo ao presente, assim decidiu: "Pensões especiais vinculadas a salário mínimo. Aplicação imediata a elas da vedação da parte final do inciso IV do artigo 7º da Constituição de 1988. - Já se firmou a jurisprudência desta Corte no sentido de que os dispositivos constitucionais têm vigência imediata, alcançando os efeitos futuros de fatos passados (retroatividade mínima). Salvo disposição expressa em contrário - e a Constituição pode fazê-lo -, eles não alcançam os fatos consumados no passado nem as prestações anteriormente vencidas e não pagas (retroatividades máxima e média). Recurso extraordinário conhecido e provido". (...). (RE 242740, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Primeira Turma, julgado em 20/03/2001, DJ 18-05-2001 PP-00087 EMENT VOL-02030-05 PP-00890)

"(...) em matéria de direito adquirido vigora o princípio – que este Tribunal assentado inúmeras vezes – que não há direito adquirido a regime jurídico de um instituto de direito. Que isso dizer que, se a lei nova modificar o regime jurídico de determinado instituto de direito (como é o direito de propriedade, seja ela de coisa móvel ou imóvel, ou de marca), essa modificação se aplica de imediato. (...)"⁷

Assim, em alusão à teoria da tripartição das modalidades de retroação normativa, é idôneo concluir que as normas constitucionais originárias podem estabelecer quaisquer dos três tipos de retroação, ante a característica de incondicionabilidade do poder constituinte originário. Por outras palavras: descabe invocar a tese do direito adquirido para obstar/impedir a incidência de uma nova constituição, pois não há direito adquirido contrário às normas originais da constituição.

Traçado este cenário, torna-se despidendo a alegação de respeito por parte do Poder Constituinte Originário ao direito adquirido precedente, pois, com o rompimento da ordem jurídica anterior, os direitos que retiravam seu fundamento de validade na norma revogada não mais existem. A propósito, o artigo 17 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, sublinhou esta assertiva relativamente à percepção de remuneração, vantagens de todas as ordens e

⁷ RE 94.020, Rel. Min. MOREIRA ALVES, RTJ 104, p. 269 (272).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

aposentadorias dos agentes públicos que ultrapassassem os limites traçados pela nova ordem constitucional, determinando a imediata adequação ao novo regime constitucional.

Ademais, esse entendimento se encontra consolidado na reiterativa jurisprudência dos Tribunais Superiores que há muito obtemperam inexistir direito adquirido a um determinado regime jurídico. Por todos, confira-se os seguintes arestos:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. A LEI 11.784/08 REESTRUTUROU A CARREIRA DE MAGISTÉRIO SUPERIOR E DETERMINOU A INCORPORAÇÃO DA GRATIFICAÇÃO DE ATIVIDADE EXECUTIVA (GAE) AO VENCIMENTO BÁSICO. INVIÁVEL EM RECURSO ESPECIAL ANALISAR SE A GAE FOI CORRETAMENTE INCORPORADA. IMPOSSIBILIDADE DE REEXAME DE FATOS E PROVAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO E REMUNERATÓRIO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. A Lei 11.784/2008 reestruturou o Plano de Carreira do Magistério Superior e extinguiu, dentre outras vantagens, a Gratificação de Atividade - GAE, passando a remuneração desses servidores a ser composta pelo vencimento básico, retribuição por titulação e gratificação específica do magistério superior (GEMAS). 2. Não há, contudo, previsão legal de que o percentual da extinta GAE seria somado ao vencimento básico do servidor, sendo certo, no entanto, que a reestruturação da carreira não pode importar em irredutibilidade de salário, garantida constitucionalmente. **3. É firme o entendimento de que não há direito adquirido do servidor público a determinado regime jurídico e remuneratório. 4. Agravo Regimental desprovido.** (AgRg no REsp 1351899/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/12/2013, DJe 17/02/2014). (grifei)

EMENTA: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. Natureza jurídica e direito adquirido. Correções monetárias decorrentes dos planos econômicos conhecidos pela denominação Bresser, Verão, Collor I (no concernente aos meses de abril e de maio de 1990) e Collor II. - O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), ao contrário do que sucede com as cadernetas de poupança, não tem natureza contratual, mas, sim, estatutária, por decorrer da Lei e por ela ser disciplinado. - **Assim, é de aplicar-se a ele a firme jurisprudência desta Corte no sentido de que não há direito adquirido a regime jurídico.** - Quanto à atualização dos saldos do FGTS relativos aos Planos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

Verão e Collor I (este no que diz respeito ao mês de abril de 1990), não há questão de direito adquirido a ser examinada, situando-se a matéria exclusivamente no terreno legal infraconstitucional. - No tocante, porém, aos Planos Bresser, Collor I (quanto ao mês de maio de 1990) e Collor II, em que a decisão recorrida se fundou na existência de direito adquirido aos índices de correção que mandou observar, **é de aplicar-se o princípio de que não há direito adquirido a regime jurídico.** Recurso extraordinário conhecido em parte, e nela provido, para afastar da condenação as atualizações dos saldos do FGTS no tocante aos Planos Bresser, Collor I (apenas quanto à atualização no mês de maio de 1990) e Collor II. (RE 226855, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2000, DJ 13-10-2000 PP-00020 EMENT VOL-02008-05 PP-00855 RTJ VOL-00174-03 PP-00916). (grifei)

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS: CELETISTAS CONVERTIDOS EM ESTATUTÁRIOS. DIREITO ADQUIRIDO: AUSÊNCIA EM RELAÇÃO A VANTAGENS DE REGIME DIVERSO. DECESSO REMUNERATÓRIO NÃO COMPROVADO; GARANTIA DA CONTAGEM RECÍPROCA DO TEMPO DE SERVIÇO. LEI Nº 8.112/90, ART. 67 E 100. LEI Nº 8.162/91, ART. 7º, INCISOS I E III. 1. Constata-se a legitimidade passiva do TCU, quando aquela Corte baixa em diligência ato de aposentadoria, o qual, uma vez revisto, merece a aprovação da Corte de Contas. 2. O cômputo do prazo decadencial conta-se da edição do 2º ato de aposentadoria, pois é contra este que se rebela o impetrante. 3. Cristalizou-se o direito do impetrante à contagem do tempo de serviço para todos os fins, na forma do art. 100 da Lei nº 8.112/90. Daí decorre o reconhecimento do direito à percepção de anuênios. No RE 221.946, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 26/2/99, o Plenário reconheceu a inconstitucionalidade dos incisos I e III do art. 7º, da Lei nº 8.162/91. Pedido deferido para este efeito. **4. Não há direito adquirido a regime jurídico. Não ocorrendo diminuição da remuneração global recebida, não há se falar que as parcelas percebidas ao tempo de seu ingresso no regime jurídico único da Lei nº 8.112/90 tenham se incorporado ao patrimônio jurídico do servidor. Não tendo o impetrante se desincumbido de comprovar o decesso remuneratório que ocorreria se a gratificação fosse suprimida ao tempo de seu ingresso no regime jurídico único, não há como se deferir o pedido de incorporação do que recebido a título de gratificação especial com base no princípio da irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XV da CF).** 5.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

Mandado de Segurança parcialmente concedido. (MS 22094, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 02/02/2005, DJ 25-02-2005 PP-00006 EMENT VOL-02181-01 PP-00035 LEXSTF v. 27, n. 317, 2005, p. 118-145 RTJ VOL-00194-03 PP-00874) (grifei)

Nota-se, então, pelo exposto, que somente se a nova norma constitucional expressamente ressalva uma situação que atualmente estaria inválida tal situação mereceria continuar a ser protegida. E, analisando-se o caso em epígrafe, torna-se nitidamente compreensível que este não está no rol protetivo em comento. No ordenamento jurídico vigente, não há norma, expressa ou que decorra de interpretação sistemática, que atribua determinada condição ou padrão remuneratório a agente público com o efeito de lhe gerar direito subjetivo eterno a percepção de determinada vantagem/gratificação/parcela remuneratória.

Assim, e considerando a explanação subsequente, nota-se que o art. 175 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, que garante “pensão eletiva vitalícia” paga aos ex-Governadores do Estado e a vincula ao subsídio de Desembargador do Tribunal de Justiça, observado sob a luz da Constituição Federal, fora revogado, e, por conseguinte, a pecha de nulidade recai sobre o ato administrativo que o concedeu:

*Não há, perante a lei republicana, grandes nem pequenos, senhores nem vassallos, patrícios nem plebeus, ricos nem pobres, fortes nem fracos, porque a todos irmana e nivela o direito. Não existem privilégios de raça, casta ou classe, nem distinções quanto às vantagens e ônus instituídos pelo regime constitucional. E a desigualdade proveniente de condições de fortuna e de posição social não tem que influir nas relações entre o indivíduo e a autoridade pública em qualquer de seus ramos. A lei, a administração, a justiça serão iguais para todos. E a desigualdade, além de injusta e injurídica, é impolítica. **Em que fundamento se faria repousar uma organização política, dando mais direitos, mais garantias, mais vantagens, a uns do que a outros membros da mesma comunhão? Não seria n'um princípio de direito. A ausência desse princípio que cria uma situação irritante, de desgosto, de animadversão, de hostilidade contra os favorecidos, contra os privilegiados. Outrora, os povos a suportavam e era mantida pela ignorância e fraqueza dos prejudicados; mas hoje que, à luz da civilização, os povos vão conhecendo os que eles valem, pela consciência de seus direitos, o privilégio lhes é uma afronta, e provocação, constituindo reação e perigo para a ordem estabelecida. Finalmente, de todas as formas de governo é a República a mais própria para o domínio da igualdade, a única compatível com ela.***



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

... A igualdade repele o privilégio, seja pessoal, seja de família, de classe ou de corporação. Nas monarquias 'os títulos e honras, quando bem distribuídos, além de servirem de recompensas nacionais, servem também de adornos e de solidez à grande pirâmide em cujo cimo está colocado o trono ...' É do que absolutamente não necessita a República. E lhes são tais coisas essencialmente contrárias, desde que envolvam ou acarretem quaisquer regalias, vantagens e isenções; nela, conforme proclama o preâmbulo da Lei n. 227 F, de 22 de março de 1890, 'cada cidadão deve contentar-se com a satisfação íntima de ter cumprido o seu dever e com a consideração pública que daí lhe deve provir'.⁸

Tecidas estas considerações, torna-se ululante que a manutenção/perpetuação desta norma corrói o ordenamento constitucional vigente e destrói a sua força normativa, bem como o postulado interpretativo da supremacia constitucional, tendo em conta que **"as normas constitucionais, em virtude da distinção entre poder constituinte e poderes constituídos, ocupam posição hierárquica superior em relação a toda e qualquer norma ou ato dos assim chamados poderes constituídos, portanto, em relação às demais normas do sistema jurídico"**⁹.

O princípio da força normativa da constituição, de acordo com a definição de Gomes Canotilho, implica que, na solução dos problemas jurídico-constitucionais, se dê primazia às soluções que possibilitam a atualização normativa da constituição e, ao mesmo tempo, garantam a sua eficácia e permanência [...] O tema da eficácia e da efetividade da constituição relaciona-se com o plano da concretização constitucional, no sentido da busca da aproximação tão íntima quanto possível entre o *dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social.¹⁰

Nesse sentido, a cognominada "*pensão especial*" paga aos Senhores JOSÉ AGRIPINO MAIA e LAVOSIER MAIA, revela o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação da força normativa da constituição, que implica no não reconhecimento do princípio republicano que para além de um sistema de governo, transmuda-se em verdadeiro direito difuso, plasmado na concretização da cidadania, e do valor social do trabalho, verdadeiras garantias conferidas ao povo de fiscalizar o controle dos gastos públicos, sua legitimidade, sua juridicidade.

8 BARBALHO, João. **CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA – Comentário**. Rio de Janeiro: F. Briguiet e Cia., Editores, 1924, ps. 407-8, *apud* ADI 3853, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 12/09/2007.

9 WOLFANG SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Op. cit.*, p. 226

10 *Idem, Ibidem*, p. 226



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

Importante asseverar que o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, já se manifestou pela **inconstitucionalidade** de norma análoga a combatida nesta via processual.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 35, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2006, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. ACRÉSCIMO DO ART. 29-A, CAPUT e §§ 1º, 2º E 3º, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS E TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO SUL-MATO-GROSSENSE. INSTITUIÇÃO DE SUBSÍDIO MENSAL E VITALÍCIO AOS EX-GOVERNADORES DAQUELE ESTADO, DE NATUREZA IDÊNTICA AO PERCEBIDO PELO ATUAL CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. GARANTIA DE PENSÃO AO CÔNJUGE SUPÉRSTITE, NA METADE DO VALOR PERCEBIDO EM VIDA PELO TITULAR. 1. Segundo a nova redação acrescentada ao Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição de Mato Grosso do Sul, introduzida pela Emenda Constitucional n. 35/2006, os ex-Governadores sul-mato-grossenses que exerceram mandato integral, em 'caráter permanente', receberiam subsídio mensal e vitalício, igual ao percebido pelo Governador do Estado. Previsão de que esse benefício seria transferido ao cônjuge supérstite, reduzido à metade do valor devido ao titular. **2. No vigente ordenamento republicano e democrático brasileiro, os cargos políticos de chefia do Poder Executivo não são exercidos nem ocupados 'em caráter permanente', por serem os mandatos temporários e seus ocupantes, transitórios.** 3. Conquanto a norma faça menção ao termo 'benefício', não se tem configurado esse instituto de direito administrativo e previdenciário, que requer atual e presente desempenho de cargo público. 4. Afronta o equilíbrio federativo e os princípios da igualdade, da impessoalidade, da moralidade pública e da responsabilidade dos gastos públicos (arts. 1º, 5º, caput, 25, § 1º, 37, caput e inc. XIII, 169, § 1º, inc. I e II, e 195, § 5º, da Constituição da República). 5. Precedentes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 29-A e seus parágrafos do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul. (ADI 3853, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 12/09/2007, DJe-131 DIVULG 25-10-2007 PUBLIC 26-10-2007 DJ 26-10-2007 PP-00029 EMENT VOL-02295-04 PP-00632 RTJ VOL-00203-01 PP-00139).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. EX- GOVERNADOR DE ESTADO. SUBSÍDIO MENSAL E VITALÍCIO A TÍTULO DE REPRESENTAÇÃO. EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 003, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1995, DO ESTADO DO AMAPÁ. **1. Normas estaduais que instituíram subsídio mensal e vitalício a título de representação para Governador de Estado e Prefeito Municipal, após cessada a investidura no respectivo cargo, apenas foram acolhidas pelo Judiciário quando vigente a norma-padrão no âmbito federal. 2. Não é, contudo, o que se verifica no momento, em face de inexistir parâmetro federal correspondente, suscetível de ser reproduzido em Constituição de Estado-Membro. 3. O Constituinte de 88 não alçou esse tema a nível constitucional.** 4. Medida liminar deferida. (ADI 1461 MC, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 26/06/1996, DJ 22-08-1997 PP-38759 EMENT VOL-01879-02 PP-00244)

Idêntico raciocínio teve o Superior Tribunal de Justiça:

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. EX-GOVERNADOR DE ESTADO. PENSÃO VITALÍCIA. PROVENTOS EQUIPARADOS AO SUBSÍDIO DE DESEMBARGADOR DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. NORMA NÃO-RECEPCIONADA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME DE REMUNERAÇÃO. RECURSO IMPROVIDO. **1. O art. 175 da Constituição do Estado da Paraíba, ao vincular a pensão vitalícia paga aos ex-Governadores do Estado ao subsídio de Desembargador do Tribunal de Justiça, não foi recepcionado pelo art. 37, XI e XIII, da Constituição Federal.** 2. Resguardada a irredutibilidade de vencimentos e proventos, não possuem os servidores públicos direito adquirido a regime de remuneração. 3. Recurso ordinário improvido. (RMS 25778/PB, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 29/09/2009, DJe 03/11/2009).

Diante destas considerações, fica evidente a revogação do art. 184 da Constituição Federal de 1967, de onde o art. 175 da Constituição Estadual de 1974, retirava seu fundamento de validade, razão pela qual padece da inarredável pecha da nulidade absoluta a perpetuação do pagamento da denominada "pensão eletiva" aos demandados JOSÉ AGRIPINO MAIA e LAVOSIER MAIA.

3. O REGIME CONSTITUCIONAL DE REMUNERAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

**NATUREZA JURÍDICA DO BENEFÍCIO APELIDADO COMO “PENSÃO ESPECIAL”.
INSTITUIÇÃO DE BENESSE DE GRAÇA SEM FONTE CORRESPONDENTE DE
CUSTEIO. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE
E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA.**

Pela sistemática inaugurada pela Constituição Federal de 1988, no indisfarçado escopo de moralizar a política remuneratória dos agentes públicos, para cada situação específica de sua vida funcional há um instituto determinado para qualificar a sua natureza, requisitos e condições do valor pecuniário que lhe é destinado como contrapartida pelo trabalho realizado no interesse da função pública.

Diante deste cenário, transcrevem-se as lições da doutra Ministra Carmem Lúcia, nos autos da ADI 3.853, que bem sintetizam os institutos remuneratórios dos agentes públicos, sejam de natureza administrativa ou previdenciária.

“Subsídio é a contraprestação pecuniária relativa a cargo público, instituída por lei para os agentes públicos constitucionalmente definidos (art. 37, incs. X e XI e art. 39, § 4º), pelo qual se fixa o pagamento único devido, mensalmente, pelo desempenho das funções estatuídas.

Benefício é o direito legalmente conferido a alguém e que se expressa em pecúnia, como um acréscimo ao patrimônio jurídico do agente público ou de cidadão que faça jus ao bem (assim é que se refere a um benefício acrescido em valor incluído na remuneração do agente público, ou, por exemplo, a benefício previdenciário).

Vantagem é o direito conferido legalmente a alguém que se expressa em proveito que pode ser representado, ou não, em pecúnia, sendo um *plus* ao que percebe o agente público como vencimento. Assim, férias, licenças, acréscimos remuneratórios decorrentes de condições pessoais, como o tempo de provimento e exercício das funções inerentes a um cargo ou a superior produtividade no seu desempenho, dentre outros critérios, podem ensejar a concessão legal de vantagens às quais faz jus o servidor público, nos casos e condições previstas legalmente.

Provento é o estipêndio percebido pelo aposentado – seja do setor público ou não – como referência pecuniária do que lhe é devido pelo sistema de seguridade social público ou privado.

Pensão é o valor pago aos dependentes após a morte do segurado, nas condições previstas em lei ou em contrato específico.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.853) (GRIFADO)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

Vê-se que o pagamento efetuado aos réus não guarda consonância com nenhum dos institutos mencionados. Assim, o pagamento definido como devido aos ex-governadores não configura qualquer desses institutos, mas um pagamento singular, instituído como uma graça com recursos públicos, tratando-se de mera regalia, dádiva, benesse ou favor, conferido como proveito pecuniário de natureza vitalícia aos já destituídos do cargo de Governador do Rio Grande do Norte, após o desempenho do mandato. *É a tratativa privada do patrimônio público.*

O art. 37, caput, e os incisos XI e XIII, materializam o regime constitucional de remuneração dos agentes públicos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (...)

XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

O art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por sua vez, dispôs que:

Art. 17. Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título.

Fechando o sistema, a norma do parágrafo 4º, do art. 39:

Art. 39, § 4º – O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Assim, é evidente que o art. 175 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte de 1974, perdeu seu fundamento de validade com a revogação da Carta Política Federal de 1967 pela Constituição Federal de 1988, pois, além de vincular o valor da pensão percebida pelos demandados em razão do exercício do mandato de Governador do Estado a cargo diverso (Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado), não respeita o teto constitucional remuneratório pago pelo Poder Executivo Estadual.

Durante a instrução do Inquérito Civil nº 012/11, o Executivo Estadual qualificou a graça financeira concedida aos demandados como "**pensão eletiva**". De pensão a toda evidência, efetivamente, não se trata. É que há um regime constitucional que disciplina esta espécie de gasto público, como se nota da dicção dos artigos 169, § 1º, I e II, e do art. 195, § 5º, da CF/88.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:
I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrente;
II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (...) § 5º – **Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.**

Como se depreende, também sob esta perspectiva a manutenção desta “pensão eletiva” foi revogada pela atual Constituição por não respeitar as condicionantes para a regular realização do gasto público. **Ademais, a fruição de qualquer espécie de benefício previdenciário está fulcrado na regra da contributividade, é dizer, o cidadão deve verter contribuições periódicas para o sistema para que só após completado o tempo de carência possa gozar do benefício.** A sistemática adotada na denominada “pensão especial”, ao revés, é concedida graciosamente, equiparando-se ao sistema assistencialista que prescinde da contribuição do beneficiário e é destinada apenas à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, situação fática que não se amolda ao caso versado nestes autos.

A perpetuação deste privilégio representa, em favor de apenas duas pessoas, a concordância de uma situação de exceção inconstitucional, em que subversivamente os princípios da isonomia, impessoalidade, da responsabilidade fiscal e da moralidade, jazem mortos por mais de duas décadas.

Como se percebe, por qualquer ângulo que se analise a questão inexistente qualquer substrato de juridicidade na perpetuação desta situação de flagrante desrespeito a ordem constitucional vigente.

Segundo Carmen Lúcia Antunes Rocha¹¹:

O princípio constitucional da impessoalidade administrativa tem como objetivo a neutralidade da atividade pública, **fixando como uma única diretriz jurídica válida para os comportamentos estatais o interesse público.** A impessoalidade no trato da coisa pública garante exatamente esta qualidade da res gerida pelo Estado: **a sua condição de ser pública, de todos, patrimônio de todos, voltada à concretização do bem de todos e não de grupos ou de algumas pessoas.** (...) traduz-se [o princípio da impessoalidade] na ausência de marcas pessoais e particulares correspondentes ao administrador que, em determinado momento, esteja no exercício da atividade administrativa, tornando-a, assim, afeiçãoada a seu modelo, pensamento ou vontade. (grifei)

11 ANTUNES ROCHA, Carmem Lúcia. **PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.** Belo Horizonte: Del Rey, 1993, p. 147



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

Essa norma constitucional, dotada de eficácia objetiva, obstaculiza qualquer espécie de conduta tendente a instituir privilégios, ou mantê-los, muito menos fazer favores gratuitos com recursos públicos, tudo em homenagem a forma republicana de governo. Portanto, o que se tem, *in casu*, é a mais completa desconsideração do princípio da impessoalidade, posto que os demandados, com os mandatos exauridos há mais de duas décadas, continuam a perceber, de forma privilegiada, contrapartida financeira em decorrência da única condição de serem ex-governadores.

Nesse cenário, o princípio da moralidade também é colocado em constrangedora situação. “Desde a antiguidade se observa, consoante ensina, dentre outros Gustav Radbruch que **uma lei que contravenha os princípios básicos da moralidade não é direito, ainda que formalmente válida.**”¹²

Com efeito, inexistente lastro de juridicidade na medida de premiar quem tenha exercido o cargo de Governador do Estado, em mandato integralmente cumprido, com uma graça remuneratória vitalícia, mensalmente paga com recursos públicos. *Onde está o conteúdo ético desta despesa? Qual a finalidade pública do gasto? Em que medida ela reverte ao cidadão que a custeia? No entendimento do Ministério Público, a única possível resposta para todas as indagações é, nenhuma!*

Também por este fundamento a norma em apreço sofre da acachapante pecha da revogação.

Desta forma, desde o advento da Constituição da República de 1988, os atos administrativos que culminaram na concessão da denominada “pensão eletiva” não possuem mais fundamento de validade tendo em conta a sua revogação pela nova ordem constitucional.

4. CONCESSÃO AUTOMÁTICA DA PENSÃO ELETIVA. INEXISTÊNCIA DE ATO ADMINISTRATIVO QUE O FORMALIZE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE/TRANSPARÊNCIA.

Durante o curso do inquérito civil que lastreia a presente demanda, o então Secretário-Chefe do Gabinete Civil, Paulo Tarso Pereira Fernandes, através do Ofício nº 1859/2011, assim se manifestou:

Lamentavelmente, não nos foi possível localizar qualquer processo administrativo culminando com a concessão do benefício, levando-nos a aventar a possibilidade de uma concessão automática, a partir da autorização constitucional acima referida, haja vista a redação do art. 175, da Constituição Estadual de 1974, que determina a concessão cessada a

12 *Idem, Ibidem*, p. 181



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

investidura no cargo de Governador.

Essa circunstância (concessão automática) é corroborada durante todo o trâmite do sobredito inquérito, em que todas as tentativas ministeriais de ter acesso ao procedimento ou ato administrativo concessivo da “pensão eletiva” restaram frustradas. Ao fim, o Tribunal de Contas do Estado ponderou que inexistem naquela Corte cópias dos processos administrativos instaurados para fins de registro, bem como as cópias dos atos administrativos concessivos da pensão eletiva.

Assim sendo, é imperioso concluir que a concessão da “pensão eletiva” aos demandados não foi documentada, não há registro escrito que formalize a sua concessão, a qual decorreu de forma automática ao arrepio dos princípios da publicidade/transparência que devem pautar toda a atuação da Administração Pública.

Essa sistemática, a toda evidência, malferem o princípio da publicidade erigido no art. 37, *caput*, da CF/88. O princípio da publicidade deve ser entendido como o dever de divulgação oficial de toda a manifestação de vontade estatal. Referido princípio está inserido em um contexto mais amplo, que é o dever de transparência na gestão pública, prática que emerge de inúmeros dispositivos constitucionais que concretizam este ideário (art. 5º, XXXIII; art. 5º, XXXIV, art. 5º, LXXII).

Como os agentes públicos desempenham a tutela dos interesses da coletividade, a vedação de condutas sigilosas e atos secretos é decorrente da própria natureza funcional de suas atividades. Nesse rumo, a doutrina aponta como dois subprincípios do dever de publicidade (a) o princípio da transparência e (b) o princípio da divulgação oficial, que exige a publicação do conteúdo dos atos estatais.

Desta feita, a divulgação do ato (a publicação oficial de seu conteúdo), tem importantes finalidades: tornar exigível o conteúdo do ato, tornar possível o desencadeamento de seus efeitos e permitir o controle de legalidade do comportamento¹³.

Assim, não publicado o ato, bem como inexistindo forma, a denominada “pensão eletiva” não existe juridicamente. Segundo a divisão ternária dos planos lógicos do ato jurídico difundida no Brasil por **Pontes de Miranda**, pode-se classificar o ato administrativo em existente, válido e eficaz, apenas fazendo sentido em passar para a fase subsequente se os requisitos do pressuposto antecedente estiverem presentes.

A perfeição do ato administrativo está relacionada à sua existência. Ato perfeito é aquele que se formou e que, portanto, pode vir a produzir efeitos. Ato inexistente, ao contrário, é aquele que não se formou, não se completou. É importante distinguir o ato inexistente do ato nulo. Este último,

13 MAZZA, Alexandre. *MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO*, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 102.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

não obstante contenha vício, é perfeito, vale dizer, existe e, gozando de presunção de legitimidade, enquanto não for declarado nulo pode produzir todos os seus efeitos. O ato inexistente – expressão a rigor contraditória – indica aquele que pode apresentar a mera aparência de ato administrativo, mas que não preenche os requisitos necessários à formação do ato.¹⁴ (grifei)

No plano da existência, portanto, importa analisar se o ato administrativo teve exaurido seu ciclo de formação, revestindo-se dos elementos e pressupostos necessários para ser considerado ato administrativo.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o ato administrativo tem dois elementos e dois pressupostos de existência. Elementos são aspectos intrínsecos ao ato; pressupostos são os extrínsecos. No caso em apreço, tem relevância o elemento intrínseco forma, ou exteriorização do conteúdo. Por outras palavras, não haverá ato administrativo (**será inexistente**) se não for dada a necessária publicidade/divulgação – por um meio que garanta a ciência de todos os administrados, bem como dos demais órgãos públicos – da manifestação de vontade estatal, que necessariamente deve ser documentada, formalizada e arquivada.

*O que faz do ato juridicamente inexistente algo de repercussão prática é a circunstância de existir fenomenicamente, ser perceptível, estar presente na vida física, constituir um ente do mundo do ser, detectável historicamente no tempo e no espaço, possuindo às vezes toda a roupagem de um ato legitimamente jurídico, em que pese nunca ter sido outra coisa senão um mero fato material dissimulado.*¹⁵

Importante ainda asseverar que a forma é requisito vinculado do ato administrativo, exigindo-se a formalização escrita do próprio ato em si, mas também do todo o procedimento que culminou em sua concessão, tudo devidamente arquivado e documentado no histórico de dados da Administração.

A lei de Ação Popular, Lei 4717/65, vigente à época dos fatos, em seu art. 2º, parágrafo único, “b”, assenta que o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato.

Diante destas considerações, é forçoso reconhecer que a sistemática de pagamento da “pensão eletiva” aos réus JOSÉ AGRIPINO MAIA e LAVOSIER MAIA, em que pese existir faticamente, jamais alçou tal condição sob a perspectiva jurídica. Desta forma é preciso concluir que para o Direito, não há nenhuma possibilidade de os atos inexistentes produzirem efeitos jurídicos na esfera de interesses do administrado.

14 FRUTADO, Lucas Rocha. **CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO**, 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 231.

15 MAZZA, Alexandre. *op. cit.*, p. 199.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

O ato inexistente é juridicamente ineficaz porque a existência é condição necessária para produzir efeitos, consoante a doutrina de Pontes de Miranda; ato inexistente não possui presunção de legitimidade; a pecha da inexistência é imprescritível e incaducável, surtindo essa declaração efeitos "ex tunc", podendo a qualquer tempo sofrer o competente controle de sua legalidade.

Assim, é de rigor a declaração da inexistência jurídica da denominada "pensão eletiva", posto ter sido executada em flagrante vício de forma, uma vez que jamais houve a exteriorização de seu conteúdo, publicização da manifestação de vontade estatal, ao passo que também não houve forma, é dizer não há documentação escrita do ato, é dizer, o pagamento da benesse se deu de forma reservada e automática.

5. DO JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE

Considerando que a matéria versada nesta demanda é exclusivamente de direito, inexistindo aspectos fáticos que demandem a necessidade de instrução probatória, requer o Ministério Público, desde já, e nos termos do art. 330, I e II, do Código de Processo Civil, o julgamento antecipado da lide.

6. DOS PEDIDOS

Em face do exposto, requer o Ministério Público do Rio Grande do Norte à Vossa Excelência:

- a) o recebimento da presente ação, com os documentos que a instruem, notadamente cópias do Inquérito Civil nº 012/11;
- b) a citação dos requeridos, para, querendo, oferecer defesa no prazo legal, sob pena de revelia;
- c) a condenação do Estado do Rio Grande do Norte ao cumprimento da obrigação de não fazer, consistente na cessação do pagamento de vantagem pecuniária, aos ex-Governadores ou dependentes desses, nominada de "pensão eletiva".

Requer-se provar o alegado pelas provas documentais que instruem o inquérito civil 121/11.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO NORTE

PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DE NATAL/RN

Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 110, Anexo à PGJ, Candelária – CEP 59065-555

FONE/FAX: (84) 3232-7178

Dá-se à causa o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais)

Termos em que deferimento.

Natal, 24 de março de 2014.

EMANUEL DHAYAN BEZERRA DE ALMEIDA
Promotor de Justiça

PAULO BATISTA LOPES NETO
Promotor de Justiça

KEIVIANY SILVA DE SENA
Promotora de Justiça

HELLEN DE MACEDO MACIEL
Promotora de Justiça