



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Processo n.º: **09346/08**

Parecer n.º: **02002/10**

Natureza: **Inspeção Especial**

Origem: **Secretaria de Administração do Estado**

INSPEÇÃO ESPECIAL. PENSÕES COMPLEMENTARES. LEI Nº 4.191/1980. VIÚVAS DE DEPUTADOS ESTADUAIS. NÃO RECEPÇÃO DO COMANDO NORMATIVO PELA CARTA MAGNA. INFRIGÊNCIA AO PRINCÍPIO ISONÔMICO. LEGALIDADE DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS ANTES DA DATA DA PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ILEGALIDADE DAS PENSÕES CONCEDIDAS PÓS 05/10/1988.

P A R E C E R

O processo em comento tem por objeto Inspeção Especial cujo conteúdo é o exame de legalidade das pensões especiais concedidas às viúvas de ex-Deputados Estaduais com base na Lei nº 4.191/80, a pedido da Secretaria de Administração do Estado.

Documentação encartada às folhas 02 a 908.

A Auditoria de Gestão de Pessoal, fls. 909 a 914, manifestou-se pela legalidade das pensões concedidas às beneficiárias Maria de Lourdes Costa, Myrtes Wanderley da Nóbrega Gouveia, Zélia Maria de Queiroz, Zilar Saldanha Suassuna. Ao mesmo tempo concluiu pela ilegalidade dos benefícios previdenciários concedidos às Senhoras Azenete Rodrigues de Queiroz Olímpio, Celina Gondim Diniz, Dorivan Cavalcanti de Sá, Elza da Cunha Melo Ferreira Ramos, Francisca Gomes Araújo Motta, Gilka Maria Arnauld Arruda, Gláucia Bronzeado Teotônio Leite Ferreira, Graça Maria de



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Oliveira Maia, Iolanda Lacet de Barros, Maria Aparecida Carneiro Pires, Maria Avany de Melo, Maria de Lourdes Costa de Luna Freire, Maria do Carmo Lopes Cabral, Mirian Augusta Mello Agra, Pricila Nunes de Farias Leite, Raimunda Cacilda de Medeiros, Ruth Maria Heusi de Lucena, Tânia Maria Almeida Sales Queiroga.

Remessa dos autos para DIAPG, consoante entendimento da Chefia do DEAPG, para novel manifestação.

Novo posicionamento técnico às laudas 918 a 922.

Notificação das pensionistas às fls. 924 a 957.

Defesas expostas pelas beneficiárias Ruth Maria Heusi de Lucena, Maria Avany de Melo, Celina Gondim Diniz, Francisca Gomes Araújo Motta, Pricila Nunes de Farias Leite, Maria Aparecida Carneiro Pires, Tânia Maria de Almeida Sales Queiroga, Gilka Maria Arnaud Arruda, Azenete Rodrigues de Queiroz Olímpio, Gláucia Bronzeado Teotônio Leite Ferreira, Elza da Cunha melo Ferreira Ramos, às laudas 959 a 1307.

Chamamento ao processo de pensionista às fls. 1309 a 1324.

Contra-razões expostas pela Sr<sup>a</sup>. Zilar Saldanha Suassuna às laudas 1326 a 1355.

O Corpo de Instrução do Egrégio Tribunal de Contas do Estado, em sede de Análise de Defesa, retificou o posicionamento originário no que se refere à pensão complementar concedida a Sr<sup>a</sup>. Maria de Lourdes Costa de Luna Freire, qual seja, manifestou-se pela legalidade do benefício.

O Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado, Sr. Marcílio Toscano Franca Filho, averbou-se suspeito conforme cota situada às fls. 1362.

Anexação da Resolução nº 81/2010, expedida pela 2<sup>a</sup> Câmara do Egrégio Tribunal de Contas do Estado, às folhas 1364 a 1366.

Complementação de Instrução da Sr<sup>a</sup>. Myrtes Wanderley da Nóbrega Gouveia às fls. 1368 a 1371.

O Relatório de Análise de Defesa do Corpo Técnico, expedido no processo nº 01306/2006, cujo conteúdo é similar ao ora analisado, foi anexado ao processo às fls. 1372 a 1373.

Retorno dos autos ao Ministério Público de Contas para lavra de parecer por determinação do Auditor Relator Sr. Antônio Cláudio Silva Santos.

**É o relatório. Passo a opinar.**



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

A grande celeuma versa sobre a aplicabilidade ou não da Lei estadual nº 4.191/1980.

A Lei nº 4.191, que trata da concessão de pensão complementar para as viúvas dos ex-Deputados Estaduais, é datada de 18 de novembro de 1980. Como o comando legal foi editado antes da vigente Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988, há de se aplicar os regramentos da teoria da recepção. Destarte, as leis pré-constitucionais que infringirem materialmente o texto constitucional serão automaticamente revogadas, sendo vedada a sua aplicação em casos concretos.

Michel Temer, em sua obra *Elementos do Direito Constitucional*,<sup>1</sup> assim leciona acerca da Teoria da recepção:

*Pela teoria da recepção, a nova ordem constitucional recebe a ordem normativa que surgiu sob o império de Constituições anteriores se com ela for compatível. Esta teoria se destina a dar continuidade às relações sociais sem a necessidade de nova, custosa, difícil e quase impossível manifestação legislativa ordinária.*

A jurisprudência pátria é uníssona em relação à aplicação da teoria da recepção como meio de confrontar o atual ordenamento normativo com as leis editadas antes da promulgação ou outorga da Carta Política.

**EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SERVIÇOS - ICMS. ISENÇÃO. ACORDO GERAL DE TARIFAS E COMÉRCIO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.**

1. **Recepção pela Constituição da República de 1988 do Acordo Geral de Tarifas e Comércio.**
2. *Aplicação de isenção de ICMS às operações de importação de produto proveniente de país signatário do GATT. Impossibilidade da análise da legislação infraconstitucional. Ofensa constitucional indireta. Precedentes.*

**(AI 714039 AgR/PE, relatado pela Ministra Carmen Lúcia, datado de 09/10/2009)**

Vencidas as questões preambulares, de fundo doutrinário, interroga-se acerca da recepção ou revogação da Lei estadual nº 4.191, de 18 de novembro de 1980, frente ao advento da Magna Carta de 1988.

O comando normativo em comento tem por objeto regulamentar o valor das pensões que deveriam ser pagas às viúvas dos agentes políticos do Estado – Governadores, Deputados Estaduais

<sup>1</sup> TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 38.



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

e Desembargadores, tendo a lei fixado o valor do benefício em 50% (cinquenta por cento) do subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado.

O *caput* do artigo 1º da Lei é claro ao afirmar que as beneficiárias que já percebessem pensão paga pela entidade de previdência do Estado (PBPREV) fariam jus a uma **pensão complementar**. Sendo o Deputado Estadual também servidor público do Estado, a viúva teria direito a uma pensão originária decorrente das contribuições previdenciárias efetuadas pelo agente público, e uma pensão complementar nos moldes da Lei nº 4.191/1980. Por sua vez, o parágrafo único do artigo 1º da Lei estadual nº 4.191/1980 estende o benefício em caráter singular às viúvas que não têm direito a pensão originária decorrente de contribuições previdenciárias.

Ao analisar o ato normativo estadual esta representante do Ministério Público de Contas deparou-se com diversas inconstitucionalidades.

O Estatuto Básico, no Título destinado à Administração Pública, mais especificamente no artigo 37, inciso XIII, veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias – remuneração, subsídio, proventos, pensões – para fins de fixação de montante remuneratório. Por consequência, a disposição normativa que vincula o valor da pensão complementar aos subsídios dos desembargadores do Tribunal de Justiça é flagrantemente inconstitucional.

Segue transcrição do Recurso Extraordinário 171241/SC, relatado pelo Ministro Ilmar Galvão, publicado no Diário da Justiça em 20 de novembro de 2009, expedido pelo Tribunal Pleno da Corte Constitucional:

*EMENTA: PENSÃO ESPECIAL. VINCULAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DE SECRETÁRIO DE ESTADO À DE DEPUTADO ESTADUAL PARA FINS DE APLICAÇÃO DE LIMITE PARA CONCESSÃO DE PENSÕES ESPECIAIS. INCONSTITUCIONALIDADE.*

*1. Recurso extraordinário.*

*2. Acórdão do TJ/SC que reconheceu a vinculação da remuneração de Secretário de Estado ao subsídio de Deputado Estadual para fins de aplicação do limite para concessão de pensões especiais nos termos da LC nº 43/1992, do Estado de Santa Catarina, declarada constitucional pelo STF no RE nº 228.080.*

*3. Inconstitucionalidade da vinculação remuneratória.*

*4. Violação ao disposto no inciso XVIII do art. 37 da Constituição da República. Precedentes.*

*5. Supressão da isonomia como critério de remuneração no serviço público pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que alterou o art. 39, § 1º, da Constituição da República. Precedentes.*

*6. A vinculação da remuneração de Secretário de Estado à de Deputado Estadual não configura direito adquirido, pois não há direito adquirido a regime jurídico. Precedentes.*

*7. Recurso parcialmente provido apenas para estabelecer que a remuneração de Secretário de Estado de Santa Catarina, para fins de fixação do teto das pensões especiais, é aquela*



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

*aprovada periodicamente pela Assembléia Legislativa, e não resultado de vinculação automática aos vencimentos dos Deputados Estaduais.*

Outro ponto de relevo a ser dissecado refere-se à natureza jurídica do instituto denominado de “pensão” pela lei estadual.

Não se trata efetivamente de uma pensão, pois ela decorre necessariamente de sucessivas contribuições previdenciárias realizadas pelo agente público. A pensão é benefício cuja destinatária é a família do servidor público tendo por objeto custear as despesas cotidianas que anteriormente eram pagas pela remuneração advinda do labor do ser condutor da residência.

Ora, o caráter contributivo exposto no parágrafo anterior é sustentáculo dos atuais regimes de previdência vigentes – Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e, portanto, repele esta forma de benesse:

***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.***

***Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:***

Diante das evidências constitucionais, as benesses concedidas às viúvas dos Deputados Estaduais com fulcro na Lei estadual nº 4.191/1980 não possuem natureza jurídica de pensão haja vista a desnecessidade de recolhimentos previdenciários para a sua aquisição.

Carmen Lúcia Antunes Rocha, Ministra do Supremo Tribunal Federal, ao se debruçar em caso similar, em sede de ADI 3853/MS, decisão publicada no Diário da Justiça de 26 de outubro de 2007, denomina o instituto em questão de *graça*, por não se adequar ao conceito de nenhuma espécie remuneratória.

Não se há de olvidar que a Lei nº 4.191/1980, extensível a todas as viúvas dos ex-detentores de Poder no Estado, passa ao largo dos ideais da justiça. Como a *pensão complementar* tem natureza de *graça* faz-se necessária fundamentação plausível que justifique a benevolência estatal. Frise-se que esta espécie de benesse concedida pelo Estado deve ser pontual, alcançando apenas pessoa(s) específica(s). A estipulação genérica é desarrazoada, não busca colimar o interesse público, mas sim privilegiar a uma categoria que ao longo da vida desfrutou dos elementos necessários para existência digna. Outrossim, no plano federal inexistente normatização que privilegie as viúvas dos detentores de Poder, o que por si só ofende o princípio isonômico.



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Em caso similar, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a ADI nº 3853/MS por entender inconstitucional o artigo 29-A, e seus parágrafos, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual do Mato Grosso do Sul, haja vista a concessão desarrazoada de **pensão ao cônjuge de ex-Governador do Estado, no montante da metade do subsídio percebido pelo Chefe do Poder Executivo do Estado. Segundo a Corte Constitucional, o comando normativo sacrifica o equilíbrio federativo, e os princípios da igualdade, da impessoalidade, da moralidade pública, e da responsabilidade dos gastos públicos.**

Merece transcrição *in verbis* a Ação Direta de Inconstitucionalidade 3853/MS supra mencionada, uma vez que trata de questão semelhante à posta neste álbum 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.

É oportuno destacar os informativos nº 474 e nº 561 advindos da Corte Suprema.



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

**INFORMATIVO Nº 474 DECORRENTE DA ADI 3853/MS, DE 01/08/2007, RELATADA PELA MINISTRA CARMEN LÚCIA:**

*O Tribunal retomou julgamento de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra o art. 29-A, caput e §§ 1º, 2º e 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, incluído pela Emenda Constitucional 35/2006, que confere aos ex-Governadores do Estado que tiverem exercido o cargo em caráter permanente, subsídio mensal e vitalício idêntico ao percebido pelo Chefe do Poder Executivo, e o transfere, ao cônjuge supérstite, reduzindo-o à metade do que seria devido ao titular - v. Informativo 463. O Min. Eros Grau, em voto-vista, abriu divergência, para julgar improcedente o pedido. Reportando-se a precedentes do Tribunal, entendeu tratar-se, na espécie, de pensão especial, que não pertence ao gênero das pensões previdenciárias e dos montepios, e cuja concessão seria corriqueira. Asseverou, no ponto, inexistir, na Constituição Federal, disposição que impeça a atribuição da pensão especial de que se cuida nem a ex-Presidente da República, bem assim a atribuição de pensão como tal, por lei ou emenda à respectiva Constituição estadual, a ex-Governador de Estado. Em seguida, afastou os fundamentos utilizados pela relatora para julgar procedente o pleito. Considerou que, em razão de ex-Governador e sua viúva não serem pessoal do serviço público, e de a pensão especial não consubstanciar remuneração, os preceitos impugnados não violariam o art. 37, XIII, da CF. Afirmou, também, não haver afronta ao princípio da igualdade, visto que diversas seriam as situações dos cidadãos submetidos ao regime geral da previdência e a dos beneficiários da pensão especial, bem como as destes e as dos que exercem cargos públicos de provimento temporário por eleição ou comissionamento. Ademais, não vislumbrou ofensa ao princípio da impessoalidade, por não ter a norma em questão atribuído pensão especial a um determinado ex-Governador, mas à generalidade dos ex-Governadores do Estado. Da mesma forma, rechaçou o fundamento de desrespeito ao princípio da moralidade, haja vista que a concessão de pensões especiais em situações análogas a dos autos seria corriqueira, sem que jamais tal prática tivesse sido concebida como expressiva de desvio de poder ou de finalidade. Os Ministros Joaquim Barbosa, Carlos Britto e Cezar Peluso, também acompanharam a relatora para julgar procedente o pedido. Os Ministros Carlos Britto e Cezar Peluso entenderam que o ato impugnado é arbitrário, porque, não correspondendo ao modelo federal, cria para o ex-Chefes do Poder Executivo estadual um benefício que não possuem os ex-Chefes do Poder Executivo federal e que não tem justificção concreta, já que apanha qualquer pessoa que tenha exercido o referido cargo. O Min. Cezar Peluso não acatou, ademais, nenhum dos precedentes invocados pelo Min. Eros Grau, em razão, sobretudo, de os casos por ele enumerados tratarem de concessões de graça intuitu personae, personalíssimas e singulares, em que considerada a situação concreta de cada contemplado. Por sua vez, o Min. Sepúlveda Pertence retirou o fundamento da vinculação de vencimentos (CF, art. 37, XIII), mas manteve o voto com a relatora. Afirmou que a ausência na Constituição Federal de instituto semelhante não seria, por si só, óbice inafastável à pensão graciosa. Reconheceu, entretanto, que esta seria ato concreto e pessoal que não poderia se transformar em norma geral e abstrata. Após, pediu vista dos autos o Min. Gilmar Mendes. Na*



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

*seqüência, o Tribunal, por maioria, vencido o Min. Eros Grau, deferiu a cautelar para suspender os efeitos da legislação impugnada.*

**INFORMATIVO Nº 561 DECORRENTE DO RE 405386/RJ, DE 29/09/2009, RELATADA PELA MINISTRA ELLEN GRACIE:**

*A Turma retomou julgamento de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que, em ação civil pública proposta pelo Ministério Público estadual, considerara imoral e lesiva ao patrimônio público a Lei municipal 825/86, a qual instituiu pensão vitalícia a viúva de ex-prefeito, e condenara solidariamente o prefeito que sancionara a lei, os vereadores que a aprovaram e a viúva a restituir ao erário os valores recebidos. Sustenta-se, na espécie, ofensa aos seguintes artigos da Constituição: a) 5º, XXXVI, haja vista ação popular com o objetivo de anular a referida lei, julgada extinta com exame de mérito; b) 29, VIII, tendo em conta a inviolabilidade dos vereadores pelas opiniões que proferem no exercício de suas funções; c) 102, I, a, por ter o acórdão recorrido declarado a nulidade da lei municipal; e d) 129, III, em razão da ilegitimidade do Ministério Público para figurar no pólo ativo de ação civil pública em que se pretende o ressarcimento de dano ao erário em face da prática de improbidade do administrador — v. Informativo 432. O Min. Eros Grau, em voto-vista, iniciou divergência e deu provimento ao recurso. Inicialmente, observou que a Lei municipal 825/86, embora materialmente consubstancie um ato administrativo, na realidade configura uma lei-medida, lei apenas em sentido formal, lei que não é norma jurídica dotada de generalidade e abstração, que não constitui preceito primário — no sentido de que se impõe por força própria, autônoma —, algo análogo ao que a Constituição prevê no seu art. 37, XIX e XX (ato administrativo especial). Daí a impropriedade de se afirmar, no caso, violação do princípio da moralidade. Em seguida, asseverou que este princípio haveria de ser encontrado no interior do próprio direito, até porque a sua contemplação não poderia conduzir à substituição da ética da legalidade por qualquer outra. Destacou que o sistema jurídico tem de recusar a invasão de si próprio por regras estranhas a sua eticidade própria, advindas das várias concepções morais ou religiosas presentes na sociedade civil. Nesse sentido, frisou que o questionamento da moralidade da Administração estaria confinado nos lindes do desvio de poder ou de finalidade e que qualquer controvérsia para além desses limites estaria sendo postulada no quadro da legalidade pura e simples. Destarte, concluiu que a concessão à viúva de pensão vitalícia equivalente a 30% dos vencimentos de prefeito não consubstanciaria desvio de poder ou de finalidade. Aduziu, por outro lado, que ou se deve aceitar a existência, no caso, de lei em sentido formal — lei inserida no ordenamento jurídico local a incidir o art. 29, VIII, da CF — ou tratar a concessão da pensão sob análise absolutamente como ato administrativo. Evidenciou ser descabida a sujeição da lei municipal de que se cuida à incidência do disposto no art. 37 da CF/88, dado que a Lei municipal é de 1986, não podendo esse dispositivo retroagir para acolhê-la. Salientou, ademais, que esta Corte já se manifestou no sentido da constitucionalidade das chamadas pensões especiais. Mencionou, ainda, não visualizar nas condutas de integração do processo legislativo desvio de poder ou de finalidade, menos ainda uma arbitrariedade legislativa, na medida em que a lei*





ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

*municipal de que se trata não seria expressão da vontade pura e simples do Legislativo local, encontrando base material de apoio na Constituição (art. 3º, I). Assentou, também, que a concessão de pensões especiais em situações análogas à examinada seria corriqueira, sem que essa prática tenha sido concebida como expressiva de arbitrariedade ou de desvio de poder ou de finalidade. No tocante à imunidade parlamentar dos vereadores por suas opiniões, palavras e votos (CF, art. 29, VIII), não vislumbrou como possa um vereador praticar delito contra a honra ao votar alguma deliberação na Câmara Municipal. Entendeu que, na presente situação, a inviolabilidade dos vereadores por seus votos afastaria a responsabilização indenizatória solidária, com imposição da devolução ao erário do recebido. Após, pediu vista o Min. Cezar Peluso.*

Após análise dos informativos e da jurisprudência do STF, observa-se que a concessão de *graça*, denominada de Pensão Especial pela lei local às viúvas dos agentes políticos do Estado, é possível e legítima, **desde que se materialize em ato de natureza singular (personalíssimo) devidamente fundamentado**. Não se admite na ordem jurídica vigente a existência de leis genéricas que concedam benefícios, independentemente de contribuições, desprovidos de fundamentação fática justa e pertinente. A Assembléia Legislativa do Estado deverá analisar cada caso concreto, e se entender extremamente necessário, editar lei de efeito concreto que alcance pessoa específica. O fundamento da concessão estatal deve ser o estado de necessidade da beneficiária. A Constituição Federal consagra a inviolabilidade do direito à vida, o que sugere uma existência digna com o mínimo necessário. O Estado poderá amparar as viúvas dos agentes políticos caso as mesmas não tenham condições econômicas de prover as necessidades básicas de um homem médio.

É oportuno frisar a impossibilidade de aplicação da Lei nº 9.784/99 ao caso concreto. A lei de processo administrativo que fixa prazo decadencial de 5 anos para a Administração Pública anular os atos ilegais, sob pena de convalidação, é aplicável no âmbito **federal, não sendo estendida, destarte, as esferas estadual, distrital e municipal**. Diante do exposto, a tese suscitada pelo defendente que tem por base o princípio da segurança jurídica não pode prosperar. No Estado da Paraíba não há normatização que estipule prazo para anulação de condutas administrativas antijurídicas, logo o princípio da estabilidade das relações jurídicas deve ser aplicado em seu aspecto conceitual sem que haja a necessidade de observação temporal.

Outrossim, os atos concessórios de pensão são considerados manifestações complexas cujo aperfeiçoamento se dá com o registro do Tribunal de Contas. Portanto, possível prazo para anulação de pensões deve ser contado da decisão da Corte de Contas *no processo de exame de legalidade do benefício previdenciário*, e não da data concessão administrativa.

O Estatuto do Idoso - Lei nº 10.741/03, protege aquele que tem idade igual ou superior a 60 anos sob vários aspectos: vida, saúde, alimentação, cultura, educação, esporte, lazer, trabalho, cidadania, liberdade, dignidade, respeito, convivência familiar e comunitária. Inobstante, a legislação não pode ser invocada absolutamente para convalidação de ilícitos administrativos. A pensão concedida com fulcro em lei revogada pela Constituição Federal não pode persistir tão-somente em virtude de a beneficiária ser pessoa idosa. Se assim fosse, todo aquele que tem idade igual ou



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

superior a 60 anos teria direito a perceber *pensão no valor de 50% do subsídio do Desembargador do Estado*.

Por fim, frise-se que as pensões concedidas com base em fato gerador (morte da autoridade pública) ocorrido antes de 05 de outubro de 1988, data em que a Constituição Federal foi promulgada, portanto, durante a vigência da Lei nº 4.191/1980, devem perdurar já que constituem **direito adquirido** das beneficiárias. Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.

ANTE O EXPOSTO, esta representante do Ministério Público Especial, acompanhando manifestação da douta Auditoria, aponta que as pensões concedidas, com fulcro na Lei nº 4.191/80, as beneficiárias Maria de Lourdes Costa, Maria de Lourdes Costa de Luna Freire, Myrtes Wanderley da Nóbrega Gouveia, Zélia Maria de Queiroz, Zilar Saldanha Suassuna, são legítimas, pois concedidas antes de 05 de outubro de 1988. As demais pensões complementares, concedidas após 05 de outubro de 1988, são ilegais já que assentadas em lei revogada pela Carta Política vigente.

João Pessoa, 30 de novembro de 2010.

**ISABELLA BARBOSA MARINHO FALCÃO**  
Subprocuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB

mbn