

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202000004100998

INTERESSADO: DELMIRA JANE DE OLIVEIRA

ASSUNTO: CONSULTA.

DESPACHO N° 93/2021 - GAB

EMENTA: CONSULTA. PENSÃO ESPECIAL. LEI CONCESSIVA EDITADA EM 1979. PRESUNÇÃO DE VALIDADE ORIGINÁRIA NÃO QUESTIONADA. INCOMPATIBILIDADE MATERIAL COM A CONSTITUIÇÃO DE 1988 QUE NÃO JUSTIFICA A INTERRUPÇÃO DO PAGAMENTO DO BENEFÍCIO. DIREITO ADQUIRIDO A ATO JURÍDICO PERFEITO. POSSIBILIDADE DE PERCEPÇÃO ACUMULADA DE PENSÃO PREVIDENCIÁRIA E DE PROVENTOS DE APOSENTADORIA. ORIENTAÇÃO REFERENCIAL.

1. Trata-se de consulta endereçada à Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Economia, formulada pela Gerência de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas daquela pasta, quanto à legalidade do pagamento de pensão de mercê, concedida por meio de lei estadual editada em 1979, cumulativamente com pensão previdenciária e proventos de aposentadoria (000016869981).

2. Entre outros documentos, os autos estão instruídos com cópia da Lei nº 8.651, de 18 de julho de 1979, que autoriza o Poder Executivo a conceder pensão especial a Delmira Jane de Oliveira (000016894986).

3. A Procuradoria Setorial se pronunciou por meio do **Parecer PROCSET nº 357/2020** (000017027551), cuja ementa é a seguinte:

EMENTA: 1. Administrativo. 2. Consulta sobre juridicidade do recebimento de pensão especial em cumulatividade com pensão por morte e aposentadoria. 3. ADI 6559. Inconstitucionalidade da pensão especial/pensão de mercê. Precedentes da PGE. 4. Possibilidade de edição de decreto sustando normas contrárias à Constituição Federal e/ou propositura de ação do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade pelo chefe do Poder Executivo. Atribuição da PGE para orientar o Governador do Estado. 5. Regularidade da acumulação de pensão por morte com aposentadoria. 6. Submete opinativo à Procuradora-Geral do Estado.

4. Em sua fundamentação, a peça opinativa principia por assinalar a conhecida orientação desta Casa, repetida em várias oportunidades, segundo a qual é incompatível com a vigente ordem constitucional a edição de atos de concessão de pensões especiais ou de mercê, sobretudo em razão da evidente violação aos princípios da igualdade, impessoalidade e moralidade. No ponto, recorda que tramita perante o Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6559, a impugnar leis goianas que disciplinam a concessão dessa espécie de benefício.

5. A seguir, afirma ser necessária a anulação da lei concessiva da pensão especial, resultado que poderia ser alcançado por meio de declaração judicial de sua inconstitucionalidade, em sede de ADI, ou de sua não recepção pela ordem constitucional vigente, via arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). Acrescenta ser admissível, também, a edição de ato do Chefe do Executivo a afastar os efeitos concretos da Lei nº 8.651/1979, em razão da sua incompatibilidade material com a Constituição, indicando situação precedente em que o Governador, nos termos da orientação dada por esta Procuradoria-Geral, assim procedeu em relação a dispositivo de outra lei estadual.

6. Afirma a ausência de orientação referencial quanto à continuidade do pagamento de pensões especiais pela Secretaria de Estado da Economia, solicitando “orientação quanto as providências a serem adotadas, especialmente diante da possibilidade do Governador do Estado de Goiás sustar a aplicação das Leis Estaduais nº [2.488/1958](#), nº 8.651/1979 (000016894986), nº [11.280/1990](#), nº [11.642/1991](#) e nº [18.306/2013](#), e/ou ajuizar ação direta de inconstitucionalidade.”

7. Por fim, acentua a regularidade do recebimento cumulado da pensão previdenciária e dos proventos de aposentadoria.

8. A situação concreta referida nestes autos precisa ser adequadamente delimitada. Na verdade, a grande questão está em saber da legitimidade, considerada a ordem constitucional inaugurada em 1988, da persistência da produção de efeitos decorrentes de atos editados muitos anos antes da promulgação da Carta de 5 de outubro. Com efeito, não se está a perquirir da validade originária da Lei nº 8.651/1979: aparentemente, parte-se da premissa de que o debate a respeito desse assunto é irrelevante ou, quando menos, contentam-se todos com a aplicação da máxima da presunção de validade dos atos emanados do Poder Público.

9. É indisputável a incompatibilidade material com a Constituição de 1988 de qualquer ato jurídico que conceda pensão de mercê a beneficiário ou beneficiários previamente identificados. Sobre o tema há, como bem lembra a peça opinativa, diversos pronunciamentos desta Casa. Ocorre que a situação aqui analisada é de um ato que foi praticado vários anos antes da entrada em vigor da Constituição de 1988. Esse ato goza da presunção de legitimidade, com o que era de se supor que estivesse protegido pelas garantias do direito adquirido e do ato jurídico perfeito ao tempo da vigência da Constituição de 1969.

10. Sendo assim, está-se diante de uma lei de efeitos concretos, carente de generalidade e de abstração, a investir beneficiário certo de posição subjetiva de vantagem aparentemente protegida pela ordem jurídica vigente ao tempo da sua edição. Se realmente é assim, de invalidade material só se poderia falar a partir da promulgação da Constituição de 1988, quase dez anos depois do aparecimento da Lei nº 8.651/1979.

11. Era possível objetar com a afirmação de que não há direito adquirido em face da obra do poder constituinte originário. Ocorre que essa afirmação deve ser entendida à luz da realidade de cada processo de elaboração constitucional. O Constituinte de 86-88 optou pelo não rompimento total com a ordem jurídica antecedente. Embora tenham sido numerosas e relevantíssimas as inovações relativas ao regime

político e à organização do Estado, ao primado dos direitos fundamentais e à enumeração extensa deles, é sabido também que não há, naquela altura, uma ruptura institucional que negue reconhecimento a bens e direitos surgidos no passado.

12. No ponto, é pertinente assinalar que a construção teórica mais amplamente aceita na doutrina e na jurisprudência postula que, embora o poder constituinte originário não reconheça limitações impostas pela ordem constitucional antecedente, por razões de segurança jurídica o novo texto constitucional deve ser explícito quando seja o caso de negar reconhecimento a posição subjetiva de vantagem decorrente da aplicação de norma vigente na Constituição anterior, ou editada sob o seu pálio. No caso da Constituição de 1988, o exemplo mais evidente dessa solução está no art. 17, *caput*, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

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

13. Sendo assim, direitos subjetivos de titular certo, surgidos na vigência do sistema constitucional anterior, ainda que decorrentes da aplicação concreta de normas materialmente incompatíveis com a nova Constituição, hão de continuar sendo, em princípio, protegidos.

14. Essa digressão é necessária para a análise da afirmação, feita na peça opinativa, sobre ser possível, no presente, cogitar da propositura de ADI ou de ADPF em face da Lei nº 8.651/1979 a fim de impedir o prosseguimento do pagamento da pensão especial ali prevista. Sobre aquele diploma, é preciso lembrar, primeiro, que se trata de lei de efeitos concretos, como já dito, mas não apenas isso: nos aspectos mais relevantes, a sua eficácia se esgota no momento em que praticado o ato de concessão da pensão especial nela autorizado. Nesse momento, os efeitos queridos pelo legislador são consumados com a instituição do direito subjetivo à pensão. A partir daí, essa posição subjetiva de vantagem, presumivelmente legítima, passa a merecer a proteção conferida pela cláusula do direito adquirido, também positivada na Carta de 1969 (art. 153, § 3º).

15. Vistas as coisas por essa perspectiva, percebe-se que não há interesse jurídico na impugnação judicial de lei pré-constitucional de efeitos concretos: a eventual declaração de inconstitucionalidade ou de não recepção do art. 1º da lei estadual não teria o condão de interferir na esfera de bens e direitos da pessoa beneficiada por aquele diploma, uma vez que no controle abstrato de constitucionalidade os efeitos da decisão operam apenas no plano da eficácia e da validade da norma, deixando de alcançar bens, direitos, relações jurídicas, ainda que resultantes da aplicação concreta da norma alcançada pela eventual declaração de inconstitucionalidade.

16. Por isso, ainda que atualmente o STF reconheça o cabimento de ação direta contra lei de efeitos concretos (ADIs 4048 e 4049), no presente caso o descabimento da medida judicial resulta, primeiro, da constatação sobre ser impossível eventual declaração em tese de inconstitucionalidade alcançar o direito subjetivo à pensão incorporado ao patrimônio jurídico da beneficiária há mais de quarenta anos, estando já fora do alcance da invalidação administrativa ou judicial em razão da passagem de longo tempo. Lembre-se de que, em regra, não há pretensão imprescritível no sistema jurídico brasileiro.

17. Não bastasse tal motivo, é preciso lembrar, ainda, o descabimento da ação direta para a impugnação de lei pré-constitucional (ADI nº 2). Por outro lado, a ADPF também não é cabível por pelo

menos uma outra razão: a falta do relevante fundamento e da própria controvérsia constitucional aludidos no inciso I do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999.

18. Por tais motivos, **aprovo parcialmente o Parecer PROCSET nº 357/2020** (000017027551), nos seguintes termos:

a) para reconhecer a regularidade da cumulação da percepção de pensão previdenciária por morte com a dos proventos de aposentadoria;

b) para afirmar que, em razão da ausência de indicação de fundamento para sustentar a invalidez originária da Lei nº 8.651/1979, não há ensejo atual que justifique a interrupção do pagamento da pensão especial ali prevista.

19. Observo, ademais, que nestes autos não são apresentados fundamentos que justifiquem a formulação de nova orientação geral sobre o tema, para além daquela que já está materializada em diversos pronunciamentos anteriores desta Casa.

20. **Retornem os autos à Secretaria de Economia, via Procuradoria Setorial.** Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta **orientação referencial** as Chefias da Procuradoria Judicial, das Procuradorias Regionais, das Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta e do CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste Despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 27/01/2021, às 17:18, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000017902997** e o código CRC **B9786B0B**.

ASSESSORIA DO GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ. COM
A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência: Processo nº 20200004100998



SEI 000017902997