



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO**

DENIS PINHEIRO DA SILVA

**ANÁLISE CONSTITUCIONAL DO PAGAMENTO DE “APOSENTADORIAS” A EX-
GOVERNADORES E DE “PENSÕES” A VIÚVAS DESTES NO ESTADO DA
PARAÍBA**

SOUSA - PB

2022

DENIS PINHEIRO DA SILVA

ANÁLISE CONSTITUCIONAL DO PAGAMENTO DE “APOSENTADORIAS” A EX-GOVERNADORES E DE “PENSÕES” A VIÚVAS DESTES NO ESTADO DA PARAÍBA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Especialista Giliard Cruz Targino.

SOUSA - PB

2022

S586a

Silva, Denis Pinheiro da.

Análise constitucional do pagamento de “aposentadorias” a ex-governadores e de “pensões” a viúvas destes no Estado da Paraíba / Denis Pinheiro da Silva. – Sousa, 2022.

71 f. : il. color.

Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2022.

"Orientação: Prof. Esp. Giliard Cruz Targino".

Referências.

1. Direito Previdenciário. 2. Pensão Especial – Ex-governadores – Paraíba. Inconstitucionalidade. 3. Constituição Federal. I. Targino, Giliard Cruz. II. Título.

CDU 349.3(043)

DENIS PINHEIRO DA SILVA

ANÁLISE CONSTITUCIONAL DO PAGAMENTO DE “APOSENTADORIAS” A EX-GOVERNADORES E DE “PENSÕES” A VIÚVAS DESTES NO ESTADO DA PARAÍBA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.
Orientador: Prof. Especialista Giliard Cruz Targino.

Data da aprovação: 23 de agosto de 2022.

Banca Examinadora:

Prof. Me. Giliard Cruz Targino
Orientador - CCJS/UFCG

Prof. Esp. Rubasmate dos Santos de Sousa

Prof. Dra. Hérika Juliana Linhares Maia

*Aos meus pais e à minha
esposa, aos quais todas as
minhas conquistas sempre
dedicarei.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por sempre me acompanhar durante toda a minha caminhada em busca dos meus objetivos, por sempre me capacitar, me erguer e me dar sabedoria diante de cada desafio.

À minha querida mãe que sempre torce por mim, sempre me apoiando, aconselhando e incentivando, o que me proporciona ânimo e forças para correr atrás dos meus objetivos.

À minha amada esposa, que sempre me apoiou incondicionalmente e sempre me deu forças nos momentos mais cruciais, contribuindo para que eu me superasse a cada dia diante das batalhas travadas e para que eu nunca baixasse a cabeça diante das adversidades da vida.

Aos meus queridos amigos da faculdade do grupo “Baixo Clero”, grupo este de pessoas compromissadas em ajuda mútua durante todos os períodos da faculdade de Direito, que sempre demonstraram apoio, coleguismo durante o decorrer da jornada de estudos na UFCG, vocês foram para mim, como uma segunda família e desempenharam um papel fundamental nessa pandemia, contribuindo para que ninguém do grupo desanimasse.

À minha família e amigos que sempre torcem pelo meu sucesso, saibam que tenho um carinho especial por cada um, e sempre lembrarei de vocês em todas as minhas conquistas.

Ao meu orientador, pelo seu compromisso e disponibilidade de seu tempo, esforço e conhecimento, que forma importantes para que a presente pesquisa fosse concluída com êxito.

A todos que, embora não os citei aqui, desempenharam um papel importante na minha trajetória quero que saibam que serei sempre imensamente grato a cada um.

RESUMO

A presente pesquisa possui o objetivo de analisar o benefício de pensão especial concedida a ex-governadores e suas viúvas no estado da Paraíba, em razão do exercício de mandato eletivo, buscando entender, primeiramente, acerca dos princípios relevantes à pesquisa, como princípios administrativos, constitucionais e da seguridade social. Serão analisados os benefícios previdenciários através do texto normativo da Constituição Federal de 1988 e da legislação previdenciária para construir um entendimento acerca dos benefícios instituídos pela previdência social, para que, em seguida, se possa analisar a natureza da pensão especial, a jurisprudência pertinente e a amplitude do benefício na Paraíba e, então, discernir sobre aspectos de constitucionalidade dessa pensão especial, de modo a evidenciar a inconstitucionalidade do benefício e os caminhos a serem tomados para sua retirada do ordenamento jurídico. A presente pesquisa monográfica utiliza-se do método dedutivo e histórico, tendo como técnica de pesquisa, a bibliográfica, levantando a interpretação e revisão literária das principais doutrinas, artigos e demais fontes referentes à temática, além da técnica documental através de posicionamentos jurisprudenciais recentes acerca do tema em cenário.

Palavras-chave: pensão especial; ex-governadores; Paraíba; inconstitucionalidade;

ABSTRACT

This research aims to analyze the benefit of special pension given to former governors and their widows in the state of Paraíba, due to the fact that they once were elected. The benefit is analyzed, primarily, according to administrative, constitutional, and social security principals. To build some knowledge regarding the benefits instituted by the Brazilian Social Security Services, the social security benefits previously mentioned are going to be analyzed according to the Brazilian Federal Constitution of 1988 norms and to the social security legislation. Afterward, analyze the nature of the special pension, its jurisprudence, and range of the benefit in the state of Paraíba, in order to identify the special pension's constitutional aspects, and emphasize that such benefit is unconstitutional and the necessary actions to remove it from legal order. This monographical research uses the deductive and historical evolutionary method, having as research technique, the literature, raising the interpretation and literary review of the main legal doctrines, articles and other sources related to the theme, in addition to the documental technique through recent jurisprudential positions about the theme.

Keywords: special pension; former governors; Paraíba state; unconstitutionality

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 10 |
| 2 BASE PRINCIPOLÓGICA IMPORTANTE PARA A PESQUISA | 13 |
| 2.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS PERTINENTES À PESQUISA | 14 |
| 2.1.1 Princípio da supremacia da constituição | 15 |
| 2.1.2 Princípio da interpretação conforme a constituição | 16 |
| 2.1.3 Princípio da presunção da constitucionalidade das leis. | 18 |
| 2.1.4 Princípio da unidade da Constituição | 19 |
| 2.1.5 Princípio republicano | 20 |
| 2.2 PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PERTINENTES À PESQUISA | 21 |
| 2.2.1 Princípio da impessoalidade ou isonomia | 22 |
| 2.2.2 Princípio da moralidade | 23 |
| 3 DA SEGURIDADE SOCIAL | 25 |
| 3.1 PRINCÍPIOS DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO PERTINENTES AO OBJETO DA PESQUISA | 26 |
| 3.1.1 Princípio da Universalidade da cobertura e do atendimento | 28 |
| 3.1.2 Princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios | 29 |
| 3.1.3 Princípio da equidade na forma de participação no custeio | 31 |
| 3.2 REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL | 32 |
| 3.3 BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL CONTEMPLADOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL | 33 |
| 3.3.1 Benefício de aposentadoria por idade | 34 |
| 3.3.2 Benefício de aposentadoria por incapacidade permanente | 36 |
| 3.3.3 Benefício de aposentadoria por tempo de contribuição | 38 |
| 3.3.4 Aposentadoria ao segurado com deficiência | 39 |
| 3.3.5 Benefício de salário família e de salário maternidade | 40 |
| 3.3.6 Benefício de auxílio doença e auxílio acidente | 43 |
| 3.3.7 Benefício de pensão por morte e de auxílio reclusão | 44 |

| | |
|--|-----------|
| 3.3.8 Benefício assistencial - Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS) | 47 |
| 4 BENEFÍCIO VITALÍCIO PAGO A EX-GOVERNADOR DA PARAÍBA..... | 50 |
| 4.1 PREVISÃO LEGAL DO BENEFÍCIO VITALÍCIO..... | 51 |
| 4.2 ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL ACERCA DO BENEFÍCIO VITALÍCIO NO ÂMBITO DA PARAÍBA..... | 53 |
| 4.3 REALIDADE DO BENEFÍCIO VITALÍCIO PAGO À EX-GOVERNADORES E SUAS VIÚVAS NA PARAÍBA..... | 55 |
| 4.4 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A INTRANSCEDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES..... | 59 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 65 |

1 INTRODUÇÃO

A pensão especial, de caráter vitalícia, que vigora no estado da Paraíba, remete à primeira vista a um benefício previdenciário, e sua concessão se dá em virtude do exercício do cargo político de governador.

Os efeitos da reforma na previdência, realizada no ano de 2019 ainda assustam muitos brasileiros, que sentiram na pele, principalmente, a mudança nas regras de aposentadoria. Diante disso, os olhares se voltaram ao benefício de pensão vitalícia a ex-governadores, o que, diante do cenário, representa uma grande injustiça, dado que institui tratamento privilegiado a um seleto grupo de pessoas, apenas em razão de terem exercido cargo político, muitas vezes, por um curto período.

Assim, será analisado o subsídio a título de pensão pago a ex-governadores paraibanos e viúvas de ex-governadores, de modo a evidenciar sua amplitude dos benefícios pagos no estado da Paraíba.

Portanto, a presente pesquisa objetiva analisar a natureza do benefício, se enquadra-se como benefício previdenciário ou se pertence a outro campo, para que, à luz da jurisprudência e o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no tocante à matéria, possa se estabelecer um melhor entendimento acerca deste, destacando ainda se possui respaldo dentro da Constituição Federal de 1988 e na legislação inerente à previdência social, para sua manutenção no estado da Paraíba.

Para desenvolvimento da pesquisa, utilizar-se-á como método de abordagem, isto é, quanto aos fundamentos lógicos e aos processos de raciocínio adotados, utiliza-se do método dedutivo, que, em termos simples, consiste na análise de informações, utilizando-se do raciocínio lógico para chegar a uma conclusão, partindo de uma generalização para uma questão particularizada, ou seja, parte-se de uma premissa maior, passando para uma premissa menor e, assim, chegando a uma conclusão particular, de modo que serão analisados a seguridade social e os benefícios previdenciários para se construir um entendimento acerca da seara do direito previdenciário e, em seguida, construir um entendimento do benefício de "aposentadoria" concedido a ex-governadores e suas viúvas na Paraíba, verificando seus aspectos legais, em relação às normas constitucionais e de direito previdenciário, para determinar sua inconstitucionalidade.

Utiliza-se também na pesquisa, como método de procedimento, ou seja, método que se relaciona a etapas mais concretas da pesquisa, explicando objetos menos abstratos e ligados especificamente com as fases da pesquisa e não com o plano geral dela, o método histórico, por meio do qual será estudado e delineado o contexto histórico acerca de alguns pontos nesta pesquisa, assim, a utilização deste método consistirá em estudar os dados da pesquisa sob uma perspectiva histórica, de modo que será observado o contexto histórico da seguridade social no Brasil, além da evolução do benefício vitalício de ex-governadores e suas viúvas na Paraíba ao longo da história, evidenciando, assim, a sua amplitude.

Como técnica de pesquisa, isto é, referente a coleta de dados, utilizar-se-á a bibliográfica, consistindo na investigação do tema em material teórico, levantando a interpretação e revisão literária das principais doutrinas, artigos e demais fontes referentes à temática, além da técnica documental, que é um tipo de pesquisa que utiliza fontes primárias, isto é, dados e informações que ainda não foram tratados científica ou analiticamente e que complementa a técnica bibliográfica, analisando assim, os principais posicionamentos jurisprudenciais recentes acerca do tema em cenário.

No primeiro capítulo, busca-se abordar a base principiológica constitucional e de direito administrativo, importantes à compreensão do objeto da pesquisa, de modo que se evidenciará o importante papel que expressam dentro do ordenamento jurídico e a importância de sua observação, sob pena de incorrer em ilegalidade, como é o caso do princípio da supremacia da constituição, princípio da igualdade e da legalidade, que permeiam toda a conduta normativa do país.

No segundo capítulo, será abordada a Seguridade Social, seus aspectos introdutórios, como papel dentro do país e seus objetivos fundamentais, além dos princípios de Direito Previdenciário, para que, em seguida tecer algumas considerações acerca do Regime Geral de Previdência Social e os benefícios que são custeados pelo regime e que encontram previsão dentro do texto da Constituição Federal de 1988. Por meio desta análise, se tornará possível compreender melhor a temática dos benefícios previdenciários, as regras de concessão e manutenção e o seu principal enfoque para com o seu beneficiário, de modo que, a partir desse ponto, haverá uma melhor compreensão da pensão especial como benefício e distinguir se sua natureza é de benefício previdenciário.

Superados os aspectos iniciais da pesquisa, será construído, no terceiro capítulo, uma compreensão acerca da pensão especial concedida a ex-governadores na Paraíba, evidenciando sua previsão legal dentro da legislação estadual e o posicionamento da jurisprudência no tocante a sua manutenção, para que, em seguida seja relatada a sua realidade atual no estado paraibano. Oportunamente, será também discernido a respeito da teoria da Transcendência dos Motivos Determinantes e a sua importância para a resolução do caso a nível nacional, caso fosse adotada pelo Supremo Tribunal Federal.

Por meio desta pesquisa será possível entender melhor acerca do benefício de pensão especial concedida a ex-governadores da Paraíba, o posicionamento legal acerca deste e o caminho necessário à extinção do benefício na Paraíba.

2 BASE PRINCIPOLÓGICA IMPORTANTE PARA A PESQUISA

Os princípios possuem grande importância para todo o ordenamento jurídico pátrio, uma vez que, regulam a normativa jurídica, influenciam e condicionam a sua interpretação, além de constituírem importante fonte jurídica. Nesse sentido, destacam-se os ensinamentos de Reale (1996) que destaca a importância dos princípios ao Direito, os quais representam a sua consciência jurídica, sendo concebidos através da mente do cientista social ou diretamente do trato diário da aplicação as normas jurídicas, e exprimem os valores eternos da civilização, entre os quais avultam os postulados fundamentais da liberdade, o primado dos direitos e das dignidades humanas, o dogma da responsabilidade social e os preceitos de igualdade, equidade e legalidade.

Para a presente pesquisa, serão abordados alguns dos princípios constitucionais, administrativos e previdenciários, que, dado a sua relevância ao objeto da pesquisa, merecem destaque.

Os princípios constitucionais possuem papel de grande importância para todo o ordenamento jurídico, isso devido ao fato de que auxiliam na interpretação das normas constitucionais, e, assim, exercem grande influência e trazem os valores fundamentais de toda a ordem jurídica brasileira.

Segundo Nunes (2002), pode-se destacar os princípios constitucionais como o ponto crucial de todo o ordenamento jurídico pátrio, além de que, constituem a sua estrutura, proporcionando uma harmonia entre toda a normativa jurídica brasileira, assim, necessário é a abordagem em momento propício, no decorrer da pesquisa, de alguns dos princípios constitucionais.

Os princípios administrativos, por sua vez, são norteadores de toda a conduta administrativa, sendo o seu papel devidamente explanado nas palavras de Mazza (2019), que assevera que o Direito Administrativo não é regido por código próprio, assim, “as funções sistematizadora e unificadora de leis, em outros ramos desempenhadas por códigos, no Direito Administrativo cabem aos princípios”.

Logo, toda a ação estatal deve se pautar nestes princípios que representam obrigação e garantia à administração pública. Tais princípios que são vários, estão estabelecidos principalmente na Constituição Federal de 1988, como também em legislação infraconstitucional.

Aliado aos princípios constitucionais e aos princípios administrativos, tem-se ainda, os princípios do direito previdenciário, que são específicos ao objeto do trabalho, e que, juntamente com os outros, merecem o devido destaque no decorrer deste capítulo.

2.1 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS PERTINENTES À PESQUISA

Preliminarmente, importante tecer algumas considerações acerca dos princípios constitucionais que norteiam o objeto de pesquisa, dado a importância ao tema.

O Direito Constitucional, costumeiramente alocado dentro do ramo do direito público é essencialmente norteado de princípios orientadores de sua aplicação (LENZA, 2021).

Os princípios constitucionais são, em verdade, norteadores a todo o ordenamento jurídico, dado que a Carta Magna figura como a máxima legislação do ordenamento jurídico, onde, primeiramente, todas as leis devem obrigatoriamente estar de acordo com o texto constitucional, sob risco de serem declaradas como inconstitucionais se estiverem em desacordo, daí extrai-se a importância dos princípios.

Nesse sentido, Masson (2016, p. 61) ensina que:

A partir do reconhecimento de que a proteção simultânea no ordenamento jurídico de diversificados direitos e bens propicia um ambiente favorável às possíveis tensões entre os distintos interesses, foram consagrados diversos princípios e métodos voltados à interpretação do texto constitucional e da legislação infraconstitucional que a ele se subordina.

O texto constitucional já em seu início traz uma série de princípios tidos como estruturantes e fundamentais, disciplinando a estrutura do Estado e do Governo (FERNANDES, 2017).

Os princípios constitucionais recebem classificação doutrinária de modo que se fala também em princípios gerais, que de acordo com Fernandes (2017), “seriam especificações dos princípios fundamentais, como se fossem desdobramentos destes”, além de princípios especiais, cuja aplicabilidade se direciona a situações

específicas ou para detalhamento dos princípios gerais, como é o caso dos princípios da legalidade tributária e reserva legal em matéria penal.

Com efeito, grande é a importância dos princípios dentro da seara constitucional, que possuem o condão de orientar a aplicação dos preceitos constitucionais de modo a alinhar a norma com a justiça, sendo este, inclusive, os ensinamentos de Agra (2018, p. 138):

A magnitude que vem sendo dada à análise dos princípios marca uma revolução na teoria constitucional, sepultando o Estado de Direito baseado exclusivamente em uma produção jurídica oriunda do Poder Legislativo, de cunho positivista, para ensejar os elementos de um direito principiológico, alicerçado nos princípios constitucionais, que têm como principal função, ao positivarem valores encontrados na sociedade, diminuir a distância entre a norma e a justiça.

Os princípios constitucionais são o ponto mais importante de todo o sistema normativo, já que estes são os alicerces sobre os quais se constrói o Ordenamento Jurídico. São os princípios constitucionais que dão estrutura e coesão ao edifício jurídico. Nunes (2002, p. 37).

A partir disso, percebe-se a importância dos princípios constitucionais dentro do ordenamento jurídico pátrio, de modo que sua aplicabilidade permite o preenchimento das lacunas que, não raramente, se encontram no texto magno, ao passo que, orientam, e até mesmo condicionam a interpretação da norma jurídica constitucional.

2.1.1 Princípio da supremacia da constituição

A Constituição Federal figura em papel de destaque dentro do ordenamento jurídico, no sentido de que, toda a produção normativa deve se submeter ao seu texto legal, estar em consonância, subordinada a ela, servindo, portanto, como parâmetro, ao passo que caso alguma norma infraconstitucional esteja em desacordo, será tida como inconstitucional.

Assim, conforme assevera Lenza (2021), a Constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos.

Do mesmo modo também destaca Masson (2016, p. 62):

Não por outra razão, em decorrência da supremacia da Constituição e da higidez de seu texto, é possível questionar a constitucionalidade dos diplomas infraconstitucionais (e das emendas constitucionais) por intermédio do controle de constitucionalidade.

Notadamente, a Constituição Federal de 1988 permeia todo o ordenamento jurídico, que guarda submissão aos seus fundamentos. Os princípios constitucionais são, em essência, como normas jurídicas, o que implica apontar que, todas as normas infraconstitucionais são por eles norteadas.

O princípio da supremacia da constituição, traduz perfeitamente esse entendimento, uma vez que coloca a Constituição Federal em posição hierárquica superior, de modo que, suas normas devem prevalecer diante de outras normas jurídicas infraconstitucionais.

Sua importância para o objeto da pesquisa, se traduz no fato de que, o benefício concedido a título de “pensão” a ex-governadores da Paraíba deve obrigatoriamente encontrar base na Constituição Federal, ao passo que, em desacordo, deve ser extinguido do ordenamento jurídico, em atenção, dentre outros, ao princípio supramencionado, que, como visto, coloca as normas constitucionais em posição hierárquica superior, devendo as normas infraconstitucionais estarem em consonância com o texto constitucional, respeitando suas normas e princípios regentes, caso contrário incorrerão em vício de constitucionalidade e, decorrente disso, serão consideradas inconstitucionais, o que implicará na retirada do ordenamento jurídico.

2.1.2 Princípio da interpretação conforme a constituição

Igualmente importante ao objeto de pesquisa do presente trabalho, tem-se o Princípio da interpretação conforme a constituição, que, embora à primeira vista possa ser confundido com o princípio da supremacia constitucional, em muito se difere.

Assim explica Masson (2016, p. 62):

Postulado que não se presta à interpretação das normas constitucionais propriamente, e sim da legislação infraconstitucional, encontra sua morada nas chamadas normas polissêmicas ou plurissignificativas, isto é, aquelas que podem ser interpretadas de maneiras diversas.

Logo, o princípio da interpretação conforme a Constituição impõe que, no caso de normas polissêmicas ou plurissignificativas (que admitem mais de uma interpretação), dê-se preferência à interpretação que lhes compatibilize o sentido com o conteúdo da Constituição (PAULO; ALEXANDRINO, 2017).

Nesse sentido acrescenta Bahia (2017, p. 82):

[...] Em nome da presunção de constitucionalidade das leis, se a norma em questionamento permitir plúrimas interpretações, umas incompatíveis e pelo menos uma compatível com a Constituição, o intérprete poderá afastar as contradições, mantendo a norma no sistema jurídico desde que interpretada em conformidade com a Constituição.

Extrai-se daí que, como requisito para que o princípio da interpretação da lei conforme a constituição incida, a lei em análise, necessita ser de múltiplas interpretações, isto é, plúrimas, como destaca Bahia.

Corroborando isso, o entendimento do Supremo Tribunal Federal, em julgamento de ADI 1.344-ES, STF, Rel. Min. Moreira Alves, noticiada no Informativo nº 17, STF, onde destacou-se que interpretação conforme a constituição apenas se aplica quando a norma jurídica objeto de impugnação comportar variadas interpretações, mas com uma destas compatível com a Constituição Federal, não cabível, portanto, quando a norma possui um único sentido. (MASSON, 2016).

Um segundo requisito é apontado por Masson (2016, p. 63):

(ii) segundo, não são aceitáveis violações à literalidade do texto, afinal o intérprete encontra seu limite de atuação no perímetro que envolve as possibilidades hermenêuticas do texto, não podendo, jamais, atuar como legislador positivo, criando norma nova a partir da tarefa interpretativa. Tampouco está o intérprete autorizado a ferir a finalidade inequivocamente pretendida e desejada pelo legislador, haja vista os objetivos da lei terem de ser considerados. Em outras palavras: a vontade do juiz-intérprete não pode simplesmente substituir a do legislador, de forma que a interpretação funcione como um princípio de autolimitação judiciária.

Acrescenta, ainda, Masson (2016, p. 63):

Nesse sentido é a síntese do STF: "se a única interpretação possível para compatibilizar a norma com a Constituição contrariar o sentido inequívoco que o Poder legislativo pretendeu dar, não se pode aplicar o princípio da interpretação conforme a Constituição, que implicaria, em verdade, criação de norma jurídica, o que é privativo do legislador positivo".

Extrai-se desse entendimento que, com esse requisito vislumbra-se impedir que o juiz-intérprete haja como legislador, fora de função atípica, interpretando a norma jurídica ao seu bel prazer, de maneira que seria criada outra norma.

Assim, a interpretação conforme a constituição deve, antes de tudo, respeitar o texto da lei e sua finalidade, adequando sua interpretação ao texto magno.

A importância desse princípio reflete no presente estudo, de modo que, havendo lei infraconstitucional que discipline a concessão de um benefício a ex-governador, esta, se plúrima, deve ser utilizado o seu sentido mais compatível com a Constituição Federal, e, não havendo, estar-se-á diante de norma inconstitucional, deve ser retirada do ordenamento jurídico.

2.1.3 Princípio da presunção da constitucionalidade das leis.

O princípio em comento tem papel fundamental na construção desse estudo, ele confere às normas jurídicas uma presunção de constitucionalidade, ou seja, presume-se que a norma produzida pelo Poder Legislativo ou pelos demais poderes em função legislativa atípica se deu em estrita observância dos dizeres constitucionais (MASSON, 2016).

Pondera, entretanto, Masson (2016, p. 63), que essa presunção de constitucionalidade conferida não é absoluta:

Ressalte-se que essa presunção é apenas relativa, isto é, admite prova em contrário, o que autoriza que as normas (infraconstitucionais ou constitucionais derivadas) submetam-se ao controle de constitucionalidade, que tem como objetivo precípuo manter a higidez do ordenamento jurídico e assegurar a supremacia da Carta constitucional.

Nota-se que isso se dá pelo fato de que, embora presumam-se constitucionais, ocorre por vezes que a norma jurídica diverge do texto constitucional em algum ponto, sendo passível, assim, de incidir o controle de constitucionalidade, o que, assegura a supremacia da Carta Magna em face das normas infraconstitucionais.

Do princípio da presunção de constitucionalidade, ora analisado, infere-se sua importância ao objeto da pesquisa pelo fato de explicar o porquê de as normas infraconstitucionais vigorarem por um certo tempo e, após, serem questionadas de sua constitucionalidade.

Assim, por aplicação do princípio supramencionado, as normas jurídicas presumem-se constitucionais em sua origem, o que não significa que eventualmente possa incorrer em algum vício de inconstitucionalidade, e, por isso, permanecem passíveis de controle de constitucionalidade, o que nas palavras de Masson (2016), tem o objetivo de manter a “higidez do ordenamento jurídico e assegurar a supremacia da Carta constitucional”.

2.1.4 Princípio da unidade da Constituição

O princípio da unidade da Constituição confere as disposições constitucionais, uma visão mais ordenada e sistematizada, de modo que, devem ser compreendidas como um todo, o que o torna um importante princípio para a presente pesquisa.

Desse modo, acentua sua importância, Masson (2016, p. 64):

Dotado de acentuada importância, o princípio da unidade da Constituição visa conferir um caráter ordenado e sistematizado para as disposições constitucionais, permitindo que o texto da Carta Maior seja compreendido como um todo unitário e harmônico, desprovido de antinomias reais. Muito mais que um conjunto caótico de normas desconectadas e esparsas, o texto constitucional é um agrupamento de preceitos integrados, alinhavados pelo ideal de unidade.

Para Mendes, Coelho e Branco (2009), as normas constitucionais devem ser vistas como um todo, uma unidade de princípios e regras. De modo que, para a sua correta compreensão e interpretação, deve-se olhar para tais normas como um sistema único, não separando, pois, a norma, do conjunto ao qual integra.

Nesse sentido, importante destacar os ensinamentos de Masson (2016, p. 64):

Em decorrência desse princípio interpretativo, pode-se afirmar que não há hierarquia normativa, tampouco subordinação entre as normas constitucionais; eventuais conflitos entre as normas originárias serão, pois, sanados por meio da tarefa hermenêutica. É nesse sentido que no direito pátrio é inviável a declaração de inconstitucionalidade de uma norma constitucional originária em face de outra.

Assim, pode-se destacar a partir desses ensinamentos que, dado ao fato de que a Constituição se forma a partir de diferenças ideológicas e pretensões, potencializa-se a possibilidade conflitiva entre suas disposições normativas, tornando

viáveis as tensões e os confrontos entre as diversificadas e, por vezes, opostas, ideias consagradas.

Logo, verifica-se a que o princípio ora explanado, que objetiva como solução a isso, reconhecer um sentido global para a Constituição, de modo que todos os diversos componentes do tecido social, enquanto intérpretes, se empenham na difícil, mas possível, tarefa de composição de interesses (MASSON, 2016).

A partir desse ponto, pode-se perceber que o princípio da unidade constitucional exprime a ideia de que não há hierarquia entre as normas presentes na Constituição Federal, uma vez que, são interpretadas como um todo, fazem parte de um único sistema onde essas normas interagem de maneira complementar e harmônica, não se sobrepondo umas às outras.

Sua importância para a presente pesquisa reside no fato de que direciona o olhar sob as normas constitucionais como um todo, isto é, a Constituição Federal de 1988 deve ser interpretada como uma unidade de normas, sem estabelecer hierarquia entre as regras e princípios constitucionais, logo, é preciso que sua interpretação se dê de forma a harmonizá-las, para que haja uma correta compreensão.

2.1.5 Princípio republicano

O princípio republicano traz um importante conceito ao presente estudo, uma vez que estabelece regra quanto à forma de governo, a República, e encontra-se insculpido no art. 1º da Magna Carta, *verbis*:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988).

O princípio republicano, portanto, implica na necessidade de legitimidade popular para os mandatos eletivos, que serão periódicos, ou seja, não vitalícios.

A República vem a ser pois, um tipo de governo no qual vigora uma igualdade formal entre as pessoas, e onde o poder é exercido pelo povo, por meio de representantes que devem exercer cargos eletivos, transitórios e com responsabilidade (CARRAZZA, 2008).

Assim, por meio deste princípio, vigora o entendimento de que os mandatos eletivos se darão de forma temporária, além de que, seus ocupantes não receberão tratamento privilegiado em razão do mandato, sendo uma característica marcante de uma República, essa periodicidade e eletividade.

2.2 PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PERTINENTES À PESQUISA

Além dos princípios constitucionais percorridos anteriormente, valoroso destacar os princípios específicos inerentes à Administração Pública, valiosos para a construção da presente pesquisa.

Recebem disposição no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, conforme destaca Mazza (2014, p.158):

O dispositivo constitucional que trata dos princípios administrativos é o art. 37, caput, do Texto de 1988: “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”.

Assim, os princípios da Administração Pública, disciplinados na Constituição Federal no art. 37, permeiam tudo entre o direito dos administrados e as garantias da administração pública (MAZZA, 2014).

Assim, percebe-se que são apresentados no texto constitucional, os princípios basilares do Direito Administrativo, que permeiam toda a atuação da administração pública, que deve pautar suas ações principalmente em tais princípios, de modo a atender sempre o interesse público.

A importância dos princípios para o campo administrativo é definida nos ensinamentos de Mazza (2018), que define o Direito Administrativo como não codificado e que, portanto, cabe aos princípios a exercer função sistematizadora e unificadora, desempenhadas por códigos nos outros ramos do direito.

Cumprе ressaltar que os princípios norteadores da administração pública não se resumem aos dispostos no art. 37, caput, da Constituição Federal, outras leis trazem princípios administrativos, no entanto, será abordado apenas aqueles destacados na Lei Maior, tendo em vista sua importância à presente pesquisa.

Inegável a grande importância dos princípios para a Administração Pública, que deve utilizá-los para pautar toda a sua atividade. No presente estudo, três princípios se destacam, merecendo, pois, uma breve abordagem, quais sejam, os princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade.

2.2.1 Princípio da impessoalidade ou isonomia

Princípio fundamental da Constituição Federal, norteador de toda a Administração Pública, tido inclusive como pedra angular do regime democrático, e de suma importância para todo o ordenamento jurídico brasileiro.

O princípio da impessoalidade, ou isonomia, é geral a todo o ordenamento jurídico, sendo diversas vezes tratado na Carta Magna, em especial no caput do Art. 5º, onde determina que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, de modo que se garanta um tratamento igualitário perante a lei (MASSON, 2016).

Acrescenta os ensinamentos de Mazza (2018), que destaca o princípio da isonomia como preceito fundamental do ordenamento jurídico, o qual impõe tanto à administração pública quanto ao legislador a obrigação de dispensar tratamento igualitário aos indivíduos em situação equivalente.

Outro sentido pode ser expressado com o princípio em tela, o de que a conduta praticada por agente público deve ser imputada ao Estado, não ao agente em si. Assim, as realizações não devem ser atribuídas à pessoa física do agente público, mas à pessoa jurídica estatal a que estiver ligado (MAZZA, 2014).

Entretanto, para fins da presente pesquisa, apenas o sentido de isonomia como imparcialidade no dever administrativo na busca para o interesse público, será colocado em evidência.

Quanto à igualdade aqui referida merece, contudo, ponderações. De acordo com MASSON (2016, apud SANTOS, 2003, p. 56):

São sublimes as palavras de Boaventura, quando afirma que: "(...) temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades"

A partir desse entendimento pode-se afirmar que a igualdade deve ser vista com base no contexto social, de modo que aos iguais trata-se de maneira igual, e aos desiguais de forma desigual, na medida de suas desigualdades (NERY JUNIOR, 2014).

Acrescenta a isso, o entendimento de Masson (2016, p. 229):

O intuito dessa nova e abrangente leitura do princípio é inequívoco: evitar que certos grupos de pessoas sejam deixadas em estado de indignidade e completo desalento social/jurídico/fático, à margem da vida em sociedade e da experiência democrática.

Dessa forma, percebe-se que, um tratamento igual para todos sem distinção acarretaria desigualdade, visto que, é necessário antes de tudo, levar em consideração a realidade fática.

Isso justifica o fato de que a determinados grupos da sociedade que se encontram em situação de pobreza, são direcionadas políticas públicas e benefícios pecuniários e a outros em uma realidade social mais avantajada não, isso não significa que essa "discriminação" seja algo inconstitucional.

Contudo, é necessário observar que, a concessão de um benefício enseja sua correta fundamentação sob pena de incorrer em inconstitucionalidade, conforme assevera Masson (2016).

Para MAZZA (2014), o princípio da isonomia impõe que a conduta administrativa na defesa do interesse público deve se dar livre da imposição de privilégios e discriminações indevidas ao particular.

2.2.2 Princípio da moralidade

Indispensável a todos os atos administrativos, o princípio da moralidade é trazido com ênfase na Constituição Federal, que impõe aos agentes públicos o dever de observância da moralidade na atuação administrativa, e recebe disciplina nos art. 5º, inciso LXXIII, art. 37, caput e art. 85, inciso V (MAZZA, 2014).

Não à toa, o princípio em tela possui vital importância para os atos da administração pública, e, conforme destaca Meirelles (2010), a moralidade no âmbito da administração pública, constitui “pressuposto de validade de todo o ato da Administração Pública”.

Nesse sentido, acrescenta à importância da moralidade administrativa, Di Pietro (2010, p.78):

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

Logo, toda a conduta administrativa deve não apenas cumprir o que disciplina a legislação, mas também, se pautar em na moralidade, de forma que, se não o fizer, estará viciado o ato, uma vez que não estará de acordo como s padrões esperados de um ato administrativo.

Ressalta-se que, a moralidade aqui trabalhada difere da moralidade comum vivenciada no dia a dia em sociedade, conforme destaca Mazza (2018, p. 185):

A moralidade administrativa difere da moral comum. O princípio jurídico da moralidade administrativa não impõe o dever de atendimento à moral comum vigente na sociedade, mas exige respeito a padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade incorporados pela prática diária ao conceito de boa administração. Certas formas de ação e modos de tratar com a coisa pública, ainda que não impostos diretamente pela lei, passam a fazer parte dos comportamentos socialmente esperados de um bom administrador público, incorporando-se gradativamente ao conjunto de condutas que o Direito torna exigíveis.

Assim, um ato da administração pública mesmo que a um primeiro momento esteja de acordo com a norma jurídica, deve se atentar também aos princípios administrativos elencados nos dispositivos legais, em especial na Constituição Federal, sendo a legalidade, impessoalidade ou isonomia, moralidade, publicidade e eficiência, trazidos no art. 37, caput, do texto magno, os princípios basilares a serem observados pela administração pública para uma correta atuação.

3 DA SEGURIDADE SOCIAL

A Seguridade Social possui como pilares a Previdência Social, a Saúde Pública, no sentido de fornecimento de assistência médica e hospitalar, bem como tratamento e medicação aos enfermos, e a Assistência Social, direcionada à prestação pecuniária àqueles que se encontram incapazes para a atividade laborativa (CASTRO; LAZZARI, 2020).

Historicamente, a Seguridade Social teve seu início, no Brasil, como é de costume no âmbito jurídico, através de uma situação social, qual seja, ajuda aos necessitados por meio de instituições religiosas, conforme destaca Goes (2018, p. 1):

No Brasil, as primeiras formas de proteção social deram-se através das Santas Casas de Misericórdia, sendo a de Santos a mais antiga, fundada em 1543. Também merecem registro a criação do Montepio para a Guarda Pessoal de D. João VI (1808) e do Montepio Geral dos Servidores do Estado – Mongeral (1835).

Assim, como toda norma jurídica, adveio de um acontecimento social, que dado sua importância, encontrou amparo judicial por meio de uma norma jurídica. Tal norma, tida como instituidora da Previdência Social no Brasil, foi, segundo Goes (2018), a Lei Eloy Chaves, de 1923, seguido tal entendimento pela doutrina majoritária.

A Lei Eloy Chaves foi um Decreto Legislativo de nº4.682, de 24/01/1923, que instituiu as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), aos trabalhadores ferroviários, constituindo um importante marco na vida destes trabalhadores (GOES, 2018).

Acrescenta acerca dessas Caixas de Aposentadoria e Pensões, Goes (2018, p. 1), que assim determina o objetivo:

Assegurava, para esses trabalhadores, os benefícios de aposentadoria por invalidez, aposentadoria ordinária (equivalente à atual aposentadoria por tempo de contribuição), pensão por morte e assistência médica. Os beneficiários eram os empregados e diaristas que executavam serviços de caráter permanente nas empresas de estrada de ferro existentes no país. Os regimes das CAPs eram organizados por empresa.

Pondera Goes (2018), que embora o diploma legal supramencionado seja referido pela doutrina majoritária como o marco inicial da previdência social brasileira, antes mesmo de sua instituição já haviam outras normas jurídicas que disciplinavam questões hoje inseridas no campo da seguridade social, como é o caso do Decreto

Legislativo 3.724 de 1919 que tratava do seguro obrigatório em caso de acidente de trabalho, além de outras leis que tratavam de aposentadorias para algumas categorias de trabalhadores como professores, servidores públicos e empregados dos Correios. A diferença entre a Lei Eloy Chaves e os outros diplomas legais anteriores é que estes tratavam questões pontuais, enquanto aquele influenciou, após seu advento, na criação das bases e estrutura da previdência social brasileira.

Assim, inicialmente, o indivíduo que se encontrava em alguma situação de necessidade, buscava amparo na caridade fornecida pela comunidade, que normalmente era fornecida pela Igreja, e, conforme destaca Santos (2020), não havia nessa etapa, um direito subjetivo à proteção social, apenas mera expectativa a esse direito, uma vez que era condicionado à existência dos recursos de caridade.

Conforme explica Goes (2018), até meados de 1930, no Brasil, os regimes de previdência costumavam ser organizados pelas empresas, através dos CAPs, sendo que, somente no decorrer da década seguinte, ocorreu a unificação destes em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS), que eram organizados por categorias de profissionais e possuíam abrangência nacional. A partir daí, vários IAPS surgiram, sendo que, em 1954, através do Decreto 35.448/54, os princípios gerais foram unificados por meio do Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadorias.

Verifica-se que no decorrer do tempo diversas normativas foram surgindo, de modo a melhor atender à seguridade social, o que culminou com novos benefícios previdenciários, e finalmente, a criação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), através da Lei 8.029 de 12/04/1990 (GOES, 2018).

3.1 PRINCÍPIOS DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO PERTINENTES AO OBJETO DA PESQUISA

O Direito Previdenciário, tal qual os outros ramos do direito como o constitucional e o administrativo, é um ramo autônomo do direito, sendo dotado, portanto, de normas jurídicas e princípios específicos ao campo.

Assim, classificado como ramo do Direito Público, o direito previdenciário busca em seu objeto, o estudo dos princípios e normas constitucionais, além de regulamentação própria, inerentes às questões que envolvem o custeio dos regimes, em especial o Regime Geral de Previdência que server de financiamento igualmente

para vertentes da Seguridade Social, além de princípios e normas jurídicas que disciplinam as prestações previdenciárias e seus beneficiários nos diversos regimes que existem (CASTRO; LAZZARI, 2020).

Conforme destaca Leitão e Meirinho (2018), a Constituição Federal de 1988 traz, através da disciplina de seu artigo 201, três importantes princípios introdutórios da matéria da previdência social, quais sejam, o caráter contributivo, filiação obrigatória e o equilíbrio financeiro e atuarial.

Embora espaçados em outros dispositivos da Magna Carta, inclusive em outras normativas jurídicas, faz-se necessário destacar o artigo 194, onde estão contemplados muitos dos princípios regentes da seguridade social:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento, identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#))

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (BRASIL, 1998).

O artigo supramencionado fala em objetivos da seguridade social, todavia, são considerados princípios setoriais, conforme ensina Santos (2020, p. 47):

O parágrafo único do art. 194 da CF dispõe que a seguridade social será organizada, nos termos da lei, com base nos objetivos que relaciona. Todavia, pela natureza de suas disposições, tais objetivos se revelam como autênticos princípios setoriais, isto é, aplicáveis apenas à seguridade social: caracterizam-se pela generalidade e veiculam os valores que devem ser protegidos. São fundamentos da ordem jurídica que orientam os métodos de interpretação das normas e, na omissão, são autênticas fontes do direito.

De outro modo, o legislador ordinário, mediante Lei 8.213 de 24/07/1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social, estabelece no artigo 2º, os mesmos objetivos, no entanto, declarando-os agora também como princípios.

Percebe-se a partir daí importantes princípios que disciplinam a matéria, dos quais alguns, inclusive, serão abordados dado a relevância à presente pesquisa, são estes, os princípios da universalidade da cobertura e do atendimento, seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, e por fim, a equidade na forma de participação no custeio.

3.1.1 Princípio da Universalidade da cobertura e do atendimento

O princípio da universalidade da cobertura e do atendimento levanta importantes regras previdenciárias, e para melhor compreensão faz-se necessário, inicialmente, destacar o seu conceito. Assim, conceituando o princípio, importante transcrever os ensinamentos de Castro e Lazzari (2020, p. 165):

Por universalidade da cobertura entende-se que a proteção social deve alcançar todos os eventos cuja reparação seja premente, a fim de manter a subsistência de quem dela necessite. A universalidade do atendimento significa, por seu turno, a entrega das ações, prestações e serviços de seguridade social a todos os que necessitem, tanto em termos de previdência social – obedecido o princípio contributivo – como no caso da saúde e da assistência social.

Logo, pelo conceito estabelecido acima, vê-se que a cobertura deve se dar sob todo o evento danoso que possa ensejar a diminuição ou perda da capacidade financeira de um indivíduo, de modo que seja suficiente ao seu amparo. Nesse sentido, cabe destacar que o legislador constitucional tratou de indicar rol no artigo 201 do diploma constitucional vigente, dos eventos que ensejarão a cobertura, como a maternidade, desemprego involuntário, prisão, morte de segurado, deficiência, entre outros.

Adiante, verifica-se ainda que haverá também a universalidade do atendimento, que se refere ao fato de que o atendimento se dará a todo e qualquer indivíduo indistintamente, que esteja dele necessitado, observados os critérios legais.

Imperioso destacar que esse caráter universal conferido pelo princípio supramencionado à cobertura merece ressalvas, uma vez que, não é absoluto, conforme explica Leitão e Meirinho (2018, p. 44):

Assim, diante da exigência de contribuição do beneficiário, não se pode dizer que todas as pessoas têm direito à previdência social. A regra é que apenas o contribuinte pode gerar proteção previdenciária. Sem embargo, deve-se

ponderar que o acesso à Previdência Social é universal, no sentido de que todas as pessoas que quiserem podem filiar-se ao sistema previdenciário. Ou seja, qualquer pessoa que queira contribuir, poderá fazê-lo, sem qualquer restrição de acesso (princípio da universalidade de participação nos planos previdenciários – art. 2º, I, da Lei n. 8.213/91).

Assim, embora subtraia-se deste princípio a ideia de que a cobertura se dará a todos, é preciso observar os critérios legais, a regra define a previdência social àqueles que são contribuintes, ou seja, uma vez que o Regime Geral de Previdência Social é contributivo, a proteção previdenciária é direcionada aos contribuintes do regime.

Outro ponto observado é que em sua premissa fundamental, a universalidade está relacionada à acessibilidade, que será universal, isto é, todos aqueles que queiram contribuir, não serão impedidos de fazer, mesmo que não possuam vínculo empregatício, e isso se dá pela existência dos segurados facultativos.

Tais segurados, conforme Leitão e Meirinho (2018), surgiram com advento da nova legislação previdenciária que introduziu a figura do segurado facultativo, de forma que, qualquer indivíduo que não possua vínculo empregatício e que tenha mais de dezesseis anos, pode aderir ao Regime Geral de Previdência Social, contribuindo de forma individual, passando a ser, assim, um segurado facultativo.

Os dois aspectos a serem observados pelo princípio em destaque são, portanto, o objetivo e o subjetivo, conforme destaca Bragança (2011, p. 104):

A universalidade da cobertura diz respeito ao aspecto objetivo. Ou seja, trata-se de norma programática que visa proteger as pessoas diante das mais amplas contingências sociais que possam acarretar perda ou diminuição de seus ganhos ou, ainda, elevação de despesas, que comprometerão seu próprio sustento e de sua família. Na previdência social as contingências já estão previstas no art.201 da Constituição. A universalidade no atendimento refere-se ao aspecto subjetivo. Informa o princípio a intenção de amparar o mais amplo espectro de pessoas, tornando a seguridade social acessível a todos os residentes no país, independentemente de ser nacional ou estrangeiro.

O aspecto objetivo, com visto, corresponde à cobertura pela previdência, ao passo que, o aspecto subjetivo reside no caráter do atendimento, sempre relacionado à amplitude dos benefícios, ações e serviço da seguridade social.

3.1.2 Princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios

Como visto, um dos objetivos da seguridade social é a universalização da proteção, isto é, garantir a todos a proteção em face dos riscos e necessidades sociais, contudo, essa universalização é mitigada, principalmente por questões financeiras, conforme destaca Leitão e Meirinho (2018, p. 45):

[...] partindo da premissa de que todo direito tem o seu custo, o Estado está limitado em seu agir, mesmo em se tratando de um segmento normativo tão indispensável, como é a seguridade social. Vale dizer, o Estado não dispõe de recursos orçamentários para garantir a proteção universal. Trata-se da reserva do possível.

Logo, é intangível que os benefícios conferidos pela seguridade social se deem em sua extensa totalidade e indistintamente a todos, sendo necessário, portanto, estabelecer prioridades e critérios de escolha, além de delimitar quais serão mantidos pela Seguridade Social, Goes (2018).

Frisa-se que a própria Constituição vigente tratou de estabelecer um rol de contingências sociais as quais se darão prioridade, através do artigo 201, assim, verifica-se claramente a seletividade com o rol de prestações estabelecido no referido dispositivo constitucional.

Assim, se tratando da seletividade, faz-se importante destacar conceituação estabelecida por Castro e Lazzari (2020, p. 166):

O princípio da seletividade pressupõe que os benefícios são concedidos a quem deles efetivamente necessita, razão pela qual a Seguridade Social deve apontar os requisitos para a concessão de benefícios e serviços. Vale dizer, para um trabalhador que não possua dependentes, o benefício salário-família não será concedido; para aquele que se encontre incapaz temporariamente para o trabalho, por motivo de doença, não será concedida a aposentadoria por invalidez, mas o auxílio-doença. Não há um único benefício ou serviço, mas vários, que serão concedidos e mantidos de forma seletiva, conforme a necessidade da pessoa.

Logo, por meio da seletividade busca-se selecionar quais benefícios serão concedidos a determinados grupos, por meios dos critérios de escolha.

A distributividade, por sua vez, está relacionada ao direcionamento da prestação da Seguridade Social, ou seja, a qual parcela o benefício ou serviço irá ser destinado, com base nos critérios adotados, conforme assevera Goes (2018, p.26):

[...] a distributividade direciona a atuação do sistema protetivo para as pessoas com maior necessidade, definindo o grau de proteção. Os benefícios da assistência social, por exemplo, serão concedidos apenas aos necessitados; os benefícios salário-família e o auxílio-reclusão só serão concedidos aos beneficiários de baixa renda [...]

Assim, busca-se atingir um determinado grupo de pessoas que se encontrem em maior necessidade, direcionando a este grupo um determinado benefício, e essa direção dada corresponde ao caráter da distributividade.

O princípio ora analisado, conforme Goes (2018), existe como uma ponderação ao princípio da universalidade, reduzindo seus efeitos, mas coexistindo de forma harmônica.

Em termos gerais, destaca Leitão e Meirinho (2018, p. 46 a 47), o aspecto da seletividade e da distributividade:

Esse critério, que é a distributividade, impõe que as escolhas legislativas sejam feitas de modo que a proteção estatal contemple de maneira mais abrangente as pessoas necessitadas. Seleciona-se para distribuir prestações àqueles que necessitem de proteção.

Assim, verifica-se com o princípio da seletividade e da distributividade que, a cobertura conferida pela seguridade social se dará sobre determinadas situações de vida que serão escolhidas com base em critérios que melhor determinem a prioridade, além de que os beneficiários serão também selecionados, atendendo os que mais necessitarem, da melhor maneira que for possível, isto é, será concedido o benefício que melhor se enquadre em cada caso, que melhor supra as necessidades impostas pela vida social.

3.1.3 Princípio da equidade na forma de participação no custeio

A cobertura previdenciária conferida pela seguridade social depende de fatores como a contribuição ao regime de previdência. O princípio da equidade na forma de participação no custeio está relacionado justamente a como se dá a participação de cada contribuinte para o custeio do regime.

Nesse sentido, importante destacar a conceituação dada ao princípio ora analisado, por Goes (2018, p. 31):

Esse princípio é um desdobramento do princípio da igualdade (CF/88, art. 5º) que consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades. Tratar com igualdade os desiguais seria aprofundar as desigualdades; não é esse o objetivo da Seguridade Social.

A igualdade, conferida no capítulo anterior é justamente o parâmetro da equidade da participação no custeio pelos contribuintes, onde, é levado em conta aspectos como

capacidade econômica no valor de contribuição. Também nesse sentido tem-se o entendimento de Castro e Lazzari (2020, p. 167):

Com a adoção deste princípio, busca-se garantir que aos hipossuficientes seja garantida a proteção social, exigindo-se dos mesmos, quando possível, contribuição equivalente a seu poder aquisitivo, enquanto a contribuição empresarial tende a ter maior importância em termos de valores e percentuais na receita da seguridade social, por ter a classe empregadora maior capacidade contributiva, adotando-se, em termos, o princípio da progressividade, existente no Direito Tributário, no tocante ao Imposto sobre Renda e Proventos de Qualquer Natureza (art. 153, § 2º, da CF).

Assim, em relação ao trabalhador e o empregador, a parcela de contribuição se dá em valores distintos, com base na sua capacidade contributiva.

Ainda, conforme Leitão e Meirinho (2018), é preciso observar que há distinção também entre a classe trabalhadora, e entre a própria classe empresária, assim, como nem todos os segurados possuem o mesmo poder aquisitivo, e nem toda pessoa jurídica possui o mesmo porte, a contribuição se dará de forma progressiva, com base na renda de cada um, ou seja, quanto maior a base de cálculo, maior será a alíquota correspondente à contribuição.

Este princípio, bem como os demais tratados anteriormente permeiam a seguridade social que alicerça sobre eles todas as questões inerentes à previdência, e, uma vez observados os seus principais aspectos, cabe agora abordar questões intrínsecas ao objeto de pesquisa, como o regime geral de previdência social, bem como os atuais benefícios previdenciários resguardados pela Constituição Federal de 1988.

3.2 REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), estabelecido na constituição vigente, possui caráter público, além de filiação obrigatória aos trabalhadores do setor privado, e, conforme destaca Lenza (2021), esse regime é, portanto, estabelecido na Constituição Federal de 1988 a todos os segurados que figuram na iniciativa privada, ou seja, que não se enquadrem à disciplina legal dos servidores públicos civis e militares.

Da mesma forma acrescenta Castro e Lazzari (2020, p. 181 a 182), onde determinam a amplitude desse regime previdenciário:

Principal regime previdenciário na ordem interna, o RGPS abrange obrigatoriamente todos os trabalhadores da iniciativa privada, ou seja: os trabalhadores que possuem relação de emprego; os trabalhadores autônomos, eventuais ou não; os empresários individuais e microempreendedores individuais ou sócios de empresas e prestadores de serviços remunerados por “pro labore”; trabalhadores avulsos; pequenos produtores rurais e pescadores artesanais trabalhando em regime de economia familiar; e outras categorias de trabalhadores, como agentes públicos que ocupam exclusivamente cargos em comissão, garimpeiros, empregados de organismos internacionais, ministros de confissão religiosa etc.

É, portanto, um regime bastante amplo e muito difundido, uma vez que, todo trabalhador da iniciativa privada é automaticamente filiado ao regime, que possui também desconto percentual obrigatório do salário destes trabalhadores.

Sua regulamentação, segundo Santos (2020) encontra-se na Lei nº 8212 de 1991 que instituiu o Plano de Custeio da Seguridade Social e na Lei 8.213 de 1991, que disciplina o Plano de Benefícios da Previdência Social, ambas regulamentadas pelo Decreto nº 3.048 de 1999.

Ademais, encontra-se disciplina constitucional através do artigo 201 da magna carta que traz as disposições gerais sobre o Regime Geral de Previdência Social, além de dispor sobre os benefícios inerentes ao regime e que serão explanados no decorrer da pesquisa.

3.3 BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL CONTEMPLADOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Os benefícios previdenciários transcritos na atual Constituição Federal, no artigo 201, regulamentados por meio da Lei nº 8.213/1991, e seu consistem em prestações pecuniárias pagas aos segurados e aos seus dependentes conforme os requisitos legais.

O referido diploma legal, já em seu início, enumera as situações que incidirão cobertura, conforme destaca Lenza (2021, p. 254):

O art. 1º da Lei n. 8.213/91 enumera as contingências cobertas pelo plano de benefícios: incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

As contingências enumeradas pelo primeiro artigo acima destacado possuem cobertura pelas prestações enumeradas no mesmo diploma legal e são por vezes destinadas ao segurado ou ao seu dependente, a depender da situação, conforme acrescenta Lenza (2021, p. 254):

São devidas ao segurado, inclusive em razão de acidente do trabalho, aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial, auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade e auxílio-acidente.

Assim, a partir do momento em que uma destas situações ocorre com o segurado, enseja a cobertura na forma da lei. Ademais, quanto ao dependente do segurado, enseja nesse caso os benefícios de auxílio reclusão e pensão por morte.

3.3.1 Benefício de aposentadoria por idade

A aposentadoria por idade, de acordo com o novo modelo após reforma da previdência em 2019, é um benefício previdenciário concedido àqueles que já possuem certa idade e que, cumulativamente, preenchem certos requisitos legais, sendo sua conceituação asseverada nas palavras de Agostinho (2020, p. 418):

A aposentadoria por idade, criada pela Lei Orgânica da Previdência Social – Lei n. 3.807/60 – e hoje mantida pela Lei n. 8.213/91, é devida ao segurado que, cumprida a carência exigida, completar 65 anos de idade, se homem, ou 62 anos de idade, se mulher.

Assim, conforme acrescenta Agostinho (2020), cumpridos os requisitos de carência de contribuição de 180 meses, e atingido o marco de 65 anos de idade ao homem e 62 anos à mulher, sendo ensejaria nesse caso a aposentadoria por idade ao trabalhador urbano. A carência referida aqui, encontra conceituação no artigo 24 da Lei nº 8.213 de 24 de julho de 1991, que determina como *“o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências”*.

Importante destacar que a carência é para a previdência social um dos requisitos chave para a obtenção de aposentadorias, auxílios e pensões.

Ademais, cumpre ressaltar que, conforme destaca Castro e Lazzari (2020, p. 962), o limite de idade sofre redução quando se trata de trabalhadores rurais:

Para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal, a idade é reduzida para 60 anos, se homem, e 55 anos, se mulher (art. 201, § 7º, II, da CF, com redação conferida pela EC n. 103/2019).

Assim, a regra de idade passa a ser de 60 anos para o homem e 55 anos para a mulher trabalhadores rurais. Para tanto, é necessário que estes trabalhadores, urbanos e rurais, cumpram alguns requisitos, conforme destaca Agostinho (2020), sendo o período de carência de 15 anos para mulheres e de 20 anos para homens, devendo observar, ainda, o critério etário aos trabalhadores urbanos, sendo de 62 anos para mulheres e 65 anos para homens, conforme disciplina o artigo 201, inciso II, §7º, da atual Constituição Federal. No que tange os trabalhadores rurais, tem-se como requisito a comprovação documental listada no artigo 106 da Lei 11.718/2008, de modo a comprovar a atividade rural por período de 15 anos, além de faixa etária de 60 anos para homens e 55 para mulheres.

Este benefício visa assegurar uma prestação pecuniária aos trabalhadores urbanos e rurais que atingiram uma certa idade, assegurando, assim, um valor básico para a sua subsistência. Conceitualmente, conforme destaca Castro e Lazzari (2020), recebia em seu início o nome de aposentadoria por velhice, sendo alterada a designação com o advento da Lei nº 8.213 de 1991, passando a ser aposentadoria por idade, isso porque, a idade explanada anteriormente não implica que uma pessoa seja velha, além de que, a expectativa de vida evoluiu ao longo dos anos.

Por essa razão se discutia que a idade não representa um risco social tal como as incapacidades, no entanto, conforme Castro e Lazzari (2020), o sistema aos poucos compreendeu que a idade representa incapacidade laborativa, uma vez que, tal como a invalidez, ela acarreta incapacidade física para o trabalho, o que implica em situação financeira totalmente desfavorável ao indivíduo idoso.

Esse tipo de aposentadoria, conforme Santos (2020), que se utiliza de requisitos cumulativos, surgiu com o advento da Reforma Previdenciária ocorrida em 2019 por meio da Emenda Constitucional nº 109, assim, para os novos segurados, deverá ser observado estes requisitos de forma cumulativa, excetuando-se os trabalhadores rurais e aos trabalhadores em caráter de economia familiar, enquadrados nesse grupo os pescadores artesanais, garimpeiros e produtores rurais.

Ademais, cumpre ressaltar que servidores públicos efetivos podem receber aposentadoria compulsória quando atingem certa idade e cumprem alguns requisitos, conforme destacam Castro e Lazzari (2020, p. 964 a 965):

Os segurados do RGPS, empregados dos consórcios públicos, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das suas subsidiárias, segundo o disposto no art. 201, § 16, introduzido pela EC n. 103/2019, serão aposentados compulsoriamente, observado o cumprimento do tempo mínimo de contribuição, ao atingir a idade máxima de que trata o inciso II do § 1º do art. 40, na forma estabelecida em lei.

Essa forma de aposentadoria é obrigatória aos servidores públicos que cumpram os requisitos de idade, 75 anos, e contribuição, no mínimo 15 anos para mulheres e 20 anos para homens, de acordo com as atuais regras pós Emenda Constitucional nº 103/2019.

Acrescenta, ainda, Castro e Lazzari (2020), que na hipótese de os trabalhadores não cumprirem o requisito de contribuição mínimo, e já possuir a idade de 75 anos, será desligado de suas funções não tendo direito à aposentadoria, salvo se continuar contribuindo na figura de contribuinte individual ou por força de nova atividade laborativa.

3.3.2 Benefício de aposentadoria por incapacidade permanente

O benefício de aposentadoria por incapacidade permanente, foi inicialmente denominado como aposentadoria por invalidez pela Lei nº 8.213 de 1991, que o determinou como decorrente da incapacidade para a atividade laborativa forma permanente. Com o advento da Emenda Constitucional nº 103/2019, o benefício passou a receber a designação de aposentadoria por incapacidade permanente, conforme texto expresso no artigo 201, inciso I, da Constituição Federal brasileira vigente.

Segundo Castro e Lazzari (2020), o benefício por incapacidade permanente é decorrente pela incapacidade laborativa, sem que haja uma perspectiva pela reabilitação para atividade laborativa que lhe permita a subsistência. Assim, o intuito deste benefício, de prestação continuada, é o amparo do trabalhador que se encontra incapacitado permanente para o trabalho.

Para tanto, como a todo benefício previdenciário, deve ser observadas algumas regras legais, conforme disciplina o artigo 42 da Lei nº 8213/1991:

Art. 42. A aposentadoria por invalidez, uma vez cumprida, quando for o caso, a carência exigida, será devida ao segurado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, e ser-lhe-á paga enquanto permanecer nesta condição (BRASIL, 1991).

Do texto legal extrai-se as condições que ensejam o benefício, quais sejam, o cumprimento de carência e incapacidade que conseqüentemente gere impossibilidade de reabilitação para a atividade laborativa. Quanto ao sentido dessa incapacidade referida no artigo supramencionada, destaca Santos (2020, p. 279):

Trata-se da incapacidade que impede o segurado de exercer toda e qualquer atividade que lhe garanta a subsistência, sem prognóstico de melhoria de suas condições, sinalizando que perdurará definitivamente, resultando na antecipação da velhice. A incapacidade configuradora da contingência é, exclusivamente, a incapacidade profissional.

Essa incapacidade referida acima deve ser conferida por perícia médica junto ao Instituto Nacional de Previdência Social (INSS), podendo, inclusive, o segurado ser acompanhado por médico de sua confiança, se assim desejar, mas sob suas expensas, conforme previsão do artigo 42, parágrafo 1º da Lei 8213/1991 (BRASIL, 1991).

Importante destacar que, segundo Kertzman (2015), para a concessão do benefício será necessário que a condição de incapacidade se dê durante a atividade laborativa, ou seja, que a condição incapacitante tenha ocorrido após o indivíduo dar início ao exercício de trabalho, admitida igualmente a hipótese de que mesmo anterior ao início da filiação ao regime de previdência, mas que tenha sido agravada após a atividade profissional.

Deve-se, ainda, se atentar à carência exigida pela legislação previdenciária, nesse sentido tem-se o entendimento de Castro e Lazzari (2020, p. 1150):

O período de carência para a concessão da aposentadoria por invalidez é de 12 contribuições mensais. A concessão independe de carência no caso de o segurado ter ficado inválido em razão de acidente de qualquer natureza ou causa (inclusive o ligado ao trabalho), ou ser acometido de doença ocupacional ou alguma das doenças especificadas no art. 151 da Lei n. 8.213/1991.

Logo, se tratando de aposentadoria por incapacidade permanente, os requisitos legais, embora de suma importância, por si só não significam a concessão ou negativa do benefício, assim, por exemplo, apenas o laudo pericial emitido por médico junto ao INSS não deve ser o único fator determinante ao benefício, devendo ser observado outros parâmetros, conforme ensina Santos (2020, p. 280):

A jurisprudência tem prestigiado a avaliação das provas de forma global, aplicando o princípio do livre convencimento motivado, de modo que a incapacidade, embora negada no laudo pericial, pode restar comprovada com a conjugação das condições pessoais do segurado.

Assim, aspectos socioeconômicos, profissionais e culturais do segurado precisam ser levados em conta para uma correta concessão do benefício de aposentadoria por invalidez, sendo este o entendimento atual do Superior Tribunal de Justiça (STJ), conforme destacam Castro e Lazzari (2020, p. 1149):

O STJ também firmou orientação de que para a concessão de aposentadoria por invalidez, na hipótese em que o laudo pericial tenha concluído pela incapacidade parcial para o trabalho, devem ser considerados, além dos elementos previstos no art. 42 da Lei n. 8.213/1991, os aspectos socioeconômicos, profissionais e culturais do segurado (AgRg no AREsp 283.029-SP, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 15.4.2013).

Neste mesmo sentido destaca-se a Súmula nº 47 da Turma Nacional de Unificação (TNU), impondo ao juiz o dever de analisar os aspectos acima referidos, uma vez que, embora a incapacidade seja aparentemente parcial, situações como a condição pessoal do segurado podem impossibilitar uma reinserção ao mercado de trabalho, assim, conforme entendimento de Santos (2020), aspectos pessoais como o segurado ser além de trabalhador braçal, for idoso e analfabeto, impossibilitará a este segurado sua reinserção às atividades laborativas.

No entanto, conforme destacam, Castro e Lazzari (2020), a Turma Nacional de Unificação (TNU), por meio da Súmula nº 77, determina que a análise dos aspectos socioeconômicos, profissionais e culturais acima referidos, só é possível se o laudo pericial do INSS indicar a incapacidade parcial, desse modo, o juiz não será obrigado a analisar estes parâmetros sem que haja alguma incapacidade parcial.

3.3.3 Benefício de aposentadoria por tempo de contribuição

Modalidade bastante conhecida de benefício previdenciário, a aposentadoria por tempo de contribuição foi extinta com advento da Emenda Constitucional nº 103/2019 (BRASIL, 2019).

Assim, nas atuais regras previdenciárias, segundo Castro e Lazzari (2020), a aposentadoria por tempo de contribuição foi retirada do ordenamento para àqueles que se filiaram ao Regime Geral de Previdência Social após a reforma, de modo que os a concessão de um benefício tendo por base o tempo de contribuição sem estipulação de idade mínima não é mais possível, sendo substituído por modalidade de aposentadoria voluntária do segurado desde que cumpridos os requisitos cumulativos de tempo de contribuição e idade mínima.

No entanto, para os segurados que já estavam próximos de alcançarem a aposentadoria nos moldes anteriores à reforma previdenciária, foi prevista uma regra de transição, afinal não seria coerente inseri-los na nova regra, com isso, para estes segurados não há o critério de idade mínima, desde que faltasse até 2 anos de contribuição para alcançar o benefício da aposentadoria, contudo, há de se cumprir uma espécie de pedágio de 50% do tempo faltante, o que implica em tempo adicional de contribuição para concessão do benefício, ou seja, considerando faltar 2 anos para alcance do benefício, somará o pedágio de 50% desse tempo, ou seja, mais 1 ano para que possa enfim ser aposentado. (CASTRO; LAZZARI 2020).

A modificação do benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, conforme Castro e Lazzari (2020), possui como justificativa o fato de que, mesmo com as reformulações da Previdência Social promovidas pela Emenda Constitucional nº 20/1998 e a Lei nº 9.876 de 1999, o déficit não havia sido reduzido, isso porque a média de idade nas aposentadorias por tempo de contribuição estava em 54,22 anos, de modo que, se alega ser necessárias as mudanças implementadas para garantir a manutenção da previdência social a longo prazo.

3.3.4 Aposentadoria ao segurado com deficiência

O benefício de aposentadoria ao segurado portador de deficiência surgiu através da Emenda Constitucional n. 47/2005, que conferiu nova redação ao artigo 201, §1º da Magna Carta, de modo que estabeleceu a necessidade de uma lei

complementar para disciplinar a matéria, sendo, atualmente, competência da Lei Complementar n. 142/2013 (SANTOS 2020).

O referido diploma legal estabelece o conceito de deficiência por meio do artigo 2º, no qual define como o indivíduo que possua alguma incapacidade de longo prazo de natureza mental, física, sensorial ou intelectual, que de certa forma o impeça de participar na sociedade plenamente e em igualdade de condições com os demais indivíduos.

Não seria razoável esperar que o indivíduo portador de deficiência fosse tratado da mesma forma como um indivíduo comum, trata-se, inclusive, de exemplo claro do princípio da isonomia, que confere tratamento diferenciado a determinados grupos que assim necessitam.

Assim, a aposentadoria ao segurado portador de deficiência visa, justamente, estabelecer critérios especialmente voltados a estas pessoas, para que possam, dentro de suas capacidades, almejar a aposentadoria.

Assim, quanto à deficiência apresentada pelo segurado, deve-se observar três graus, leve, moderada e grave. Estes níveis são importantes para aferição da aposentadoria por tempo de contribuição, de modo que, se leve, incidirá ao homem 33 anos de contribuição e 28 à mulher, por outro lado, se moderada, cairá para 29 anos e 24 anos de contribuição para o homem e a mulher respectivamente e, por fim, se grave, irá requerer tempo ainda menor de contribuição, sendo de 25 anos ao homem e de 20 para a mulher. Agora, se tratando de aposentadoria por idade, a legislação estabelece carência de 15 anos e idade mínima de 60 anos ao homem e de 55 anos para a mulher, não importando o grau de deficiência (CASTRO; LAZZARI 2020).

Para aferição da deficiência, conforme previsão constitucional estabelecida com o §1º do artigo 201 da atual constituição brasileira, deverá ser analisada por meio de avaliação biopsicossocial, a ser realizada por uma equipe multiprofissional e interdisciplinar, ou seja, não apenas por critérios de saúde, mas um conjunto de critérios que vão além destes, englobando também critérios sociais e biológicos para aferição da condição.

3.3.5 Benefício de salário família e de salário maternidade

O benefício de salário família e o de salário maternidade, como a intitulação sugere, pertencem a classe de benefícios intitulados como salários, portanto, serão abordados em conjunto.

O benefício de salário família, conforme ensina Santos 2020, visa dar ao trabalhador de baixa renda melhores condições para propiciar o sustento e a educação de seus filhos.

O referido benefício surgiu com advento da Lei n. 4.266 de 1963, conforme ensina Santos (2020, p. 368):

A Lei n. 4.266/63 deu o direito ao salário-família aos segurados empregados que tivessem filhos menores, de qualquer condição, até 14 anos de idade. O benefício era pago pela empresa vinculada à Previdência Social, que era reembolsada, mensalmente, dos pagamentos das cotas feitos aos seus empregados, mediante desconto do valor pago no total das contribuições recolhidas ao Instituto ou Institutos de Aposentadoria e Pensões a que forem vinculadas (art. 4º, § 5º).

Assim, verifica-se que, aos segurados com filhos menores assiste o benefício de salário família, cessando apenas quando os filhos menores atingirem idade superior aos 14 anos. Importante frisar que esse benefício passou por importantes mudanças com a Lei n. 5.480 de 1968, posteriormente revogada pela Lei nº 8.630, de 1993 e, mais recente pela Lei nº 12.815, de 2013, e com a Emenda Constitucional n. 20/1998, que incluiu os trabalhadores avulsos ao rol de beneficiários e adicionou a regra de que apenas aos segurados pertencentes ao grupo de baixa, regra esta que não existia na legislação anterior (SANTOS 2020).

No que tange os trabalhadores avulsos cumpre destacar que assim são caracterizados quem presta serviço a diversas empresas sem vínculo empregatício, além dos trabalhadores rurais, por força do artigo 11, inciso VI da Lei n. 8.213/1991, não se incluindo no rol de beneficiários o segurado contribuinte individual, segurado especial e segurado facultativo.

Ademais, importante destacar que, conforme acrescenta Santos (2020), se inclui na lista de beneficiários o indivíduo aposentado por invalidez ou por idade e os demais aposentados com 65 anos ou mais de idade, se do sexo masculino, ou 60 anos ou mais, se do feminino, tendo, assim, direito ao salário-família, que será pago juntamente com a aposentadoria.

Outro importante aspecto deste benefício previdenciário é apontado por Castro e Lazzari (2020), e se refere ao fato de que o benefício é concedido por cotas, assim, se o segurado possuir mais de um filho, enteado ou tutelado com até 14 anos, ou de

outro modo se com idade superior, mas que sejam considerados inválidos, comprovada a invalidez por exame médico em perícia junto ao INSS, receberá uma cota equivalente a cada um deles. Estas cotas são consideradas com base no salário bruto mensal do segurado, levando em conta todos os proventos recebidos no mês, independentemente do número de dias efetivamente trabalhados no mês, excetuados da soma dos proventos, apenas o 13º salário e a remuneração total de férias, conforme artigo 7º, inciso XVII da Constituição Federal de 1988.

A concessão do salário família depende atualmente de dois fatores, o critério de idade máxima de 14 anos aos filhos, enteados, ou tutelados e o enquadramento como família de baixa renda, critério este explicado nas palavras de Santos (2020, p. 369):

Os valores das cotas do salário-família e da renda bruta considerada são fixados por Portaria, editada anualmente para vigência a partir de 1º de janeiro. A Portaria Ministerial ME n. 09/2019, que dispôs que o valor da renda bruta do trabalhador de baixa renda não poderia ser superior a R\$ 1.364,43 (um mil trezentos e sessenta e quatro reais e quarenta e três centavos). Esse valor foi mantido pelo art. 27 da EC n. 103/2019 até que seja editada lei que discipline o acesso ao salário família. A EC n. 103/2019 também fixou valor único para a cota do benefício.

Essa regulamentação se faz importante pois leva em consideração tanto os aspectos sociais quanto os econômicos para definir o critério renda utilizado como parâmetro, assim, conforme as atuais regras, cumpre ressaltar que, conforme Santos (2020), a Portaria ME n. 914 de 2020 fixou a renda bruta a ser considerada para fins do salário maternidade em R\$ 1.425,56 (mil, quatrocentos e vinte e cinco reais e cinquenta e seis centavos).

Nessa mesma classe de benefício previdência intitulada como “salário”, tem-se o salário maternidade, muito conhecido entre os brasileiros, onde representa, muitas vezes, o único meio para preparação para a preparação da família que esteja à espera de um bebê.

O benefício, conforme Santos (2020), reflete à proteção conferida à gestante assegurada pela Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 201, inciso II.

A implementação deste benefício se deu inicialmente por meio do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que instituiu a Consolidação das Leis Trabalhistas, conforme destacam Castro e Lazzari (2020, p. 1249 a 1250):

A Consolidação das Leis do Trabalho foi o primeiro normativo legal a garantir o descanso remunerado da gestante, antes e depois do parto, sem prejuízo

do emprego e do salário, pelo período de quatro semanas antes do parto e oito semanas após (art. 392). Posteriormente, a Constituição de 1967 garantiu esse direito (art. 165, XI), estabelecendo também a proteção da Previdência Social em relação à maternidade (art. 157, XVI).

Assim, inicialmente o salário maternidade possuía um período inferior ao que é hoje e possuía a natureza jurídica de benefício trabalhista, mas já representava uma importante garantia à gestante, conferindo a ela um descanso remunerado, a cargo do empregador. Somente com o advento da Lei n. 6.136 de 1974 passou a vigorar como benefício previdenciário, desonerando o empregador do ônus, conforme apontam Castro e Lazzari (2020).

Desde sua implementação como benefício previdenciário, importantes conquistas foram introduzidas, como a extensão do salário aos casos de adoção, implementada por meio da Lei n. 12.873 de 2013, assegurando às mães adotivas o período de 120 dias de salário maternidade, independentemente da idade do filho adotado.

Outra mudança foi introduzida pela Lei n. 11.770 de 2008 que instituiu o Programa Empresa Cidadã, que concede a extensão do período de licença maternidade por mais 60 dias, custeado o período estendido pela empresa, que em troca poderá deduzir dos impostos.

3.3.6 Benefício de auxílio doença e auxílio acidente

Enquadrados na categoria de auxílios, os benefícios previdenciários de auxílio doença e auxílio acidente, embora em primeiro momento pareça tratar se do mesmo benefício, em muito se diferem.

O auxílio doença trata-se de benefício destinado aos segurados que estão em situação de incapacidade temporária para o trabalho por mais de 15 dias consecutivos, e possui regulamentação pela Lei n. 8.213/1991, e posteriormente, o tema foi tratado por meio da Lei n. 13.846/2019, que, pelo art. 59, §1º, estabelece a regra de o auxílio doença não é admitido quando preexistente a condição que o ensejou, assim, se antes de se filiar ao regime geral de previdência o segurado já possuía a enfermidade, não será possível a concessão do auxílio, exceto no caso da incapacidade temporária sobrevier devido progressão ou agravamento (CASTRO; LAZZARI 2020).

Frisa-se que, a incapacidade necessariamente deve ter o caráter temporário, dado que, se permanente, ensejará, dentro dos requisitos legais, a aposentadoria por incapacidade permanente.

Assim, da mesma forma como é para a aposentadoria por invalidez, haverá perícia junto ao INSS para constatar a incapacidade temporária para o trabalho, sendo esta a via administrativa, não incomum, portanto, que em face de indeferimento, o segurado ajuíze ação judicial pleiteando o auxílio doença.

O auxílio doença pode ser previdenciário ou acidentário, sendo um ponto chave que os diferencia, a doença que o enseja ter ou não relação com o trabalho.

Assim, conforme Castro e Lazzari (2020), o auxílio doença previdenciário se dá quando o segurado sofre algum acidente que não possui relação direta com a sua atividade profissional, devendo ser observado que, necessita cumprir carência, ou seja, ter contribuído para o regime previdenciário por no mínimo 12 meses, excetuados os casos em que é incabível a carência, como doenças graves, contagiosas, e as incuráveis. Já se tratando de auxílio doença acidentário, enseja-o quando o segurado sofre acidente ou doença ocupacional com relação direta com o trabalho, e, ao contrário do primeiro, não requer cumprimento de carência, apenas, da mesma forma que o anterior, comprovação médica da condição por perícia médica junto ao INSS.

O auxílio doença acidentário, por sua vez, possui característica indenizatória, assim, se dá como uma compensação por seqüela oriunda de um acidente ou doença ocupacional. A seqüela desenvolvida deve ser permanente, de modo que não se confunda com a própria doença ou acidente que a fez surgir, constatada por perícia médica junto ao INSS, não requerendo cumprimento de carência (SANTOS 2020).

Além disso, conforme a Lei n. 8.213/1991, artigo 118, ao segurado abrangido pelo auxílio doença acidentário, haverá garantia de emprego pelo prazo mínimo de doze meses subsequentes ao último recebimento do auxílio, sendo assegurado durante esse período a manutenção de seu contrato de trabalho, mesmo que receba auxílio acidente.

3.3.7 Benefício de pensão por morte e de auxílio reclusão

Os benefícios de pensão por morte e auxílio reclusão possuem uma característica em comum, o fato de serem devidos aos dependentes do segurado, e, portanto, serão abordados neste mesmo tópico.

A pensão por morte, configura-se como benefício de pagamento continuado aos dependentes do segurado que veio a falecer, que o receberão por tempo determinado, em substituição da remuneração que recebia o segurado. O benefício possui previsão na Constituição Federal de 1988, no artigo 201, inciso V, que o estabelece dentro do rol de prestações da seguridade social, recebendo disciplina legal através da Lei 8.213/1991, nos artigos 74 a 79, alterada pela Lei n. 13.846/2019, onde o inciso I do artigo 74 passou a estabelecer o prazo de até 180 dias a partir do óbito do segurado, para que seja requerida aos filhos menores de 16 anos, e de até 90 dias para requerer a pensão aos demais dependentes.

Segundo Castro e Lazzari (2020), a pensão por morte pode ter origem comum ou acidentária. A natureza acidentária é conferida quando o óbito do segurado se der por causas relacionadas ao trabalho, como acidente ou doença ocupacional, assim, por exclusão, caso tenha se dado por causas diversas, será considerada de origem comum. Essa diferenciação possui grande importância pois daí se extrairá a competência tanto para a concessão quanto revisão, uma vez que, se for de origem acidentária, a competência será da Justiça Trabalhista, caso contrário, se comum, a competência será da Justiça Estadual ou Federal.

Ainda acrescentam importante regra introduzida pela Emenda Constitucional 103/2019, que utiliza os parâmetros de natureza comum ou acidentária para cálculo do valor do benefício. Assim, no cenário no qual o segurado ainda não é aposentado, se o óbito se deu por causas relativas ao trabalho como acidente, doença ocupacional, a aposentadoria que serve de base será equivalente a 100% do salário de benefício. Por outro lado, se a origem do óbito for comum, isto é, tiver se dado por causa diversa não relacionada ao trabalho, terá como cálculo um valor inferior, de 60% do salário de benefício, sendo acrescido dois pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o período de 20 anos de contribuição (CASTRO; LAZZARI 2020).

Importante salientar que, a perda do caráter de segurado quando não preenchidos os requisitos legais para obtenção de aposentadoria ou se não possuía os requisitos para implementação de benefício por incapacidade permanente dentro do período de graça, conforme destaca Santos (2020).

Se tratando do rol de dependentes do segurado, destaca o artigo 16 da Lei n. 8.213/1991 que estabelece o seguinte rol de beneficiados:

Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:

I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;

II - os pais;

III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave; (BRASIL, 1997).

A lei acrescenta ainda, nos parágrafos seguintes do artigo 16 importantes regras a serem observadas, como a de que a existência de um dos dependentes da ordem estabelecida exclui os demais, e que, o enteado e o menor tutelado se equiparam a condição de filho quando na existência de declaração do segurado, além de que, presume-se a dependência econômica apenas dos dependentes referidos no inciso I do artigo supramencionado, sendo necessária a comprovação aos demais.

O auxílio reclusão, por sua vez, se enquadra igualmente na categoria de benefício devido aos dependentes do segurado, no entanto, sua concessão se dá não com a morte, mas com situação de encarceramento do segurado e caráter familiar de baixa renda.

Sua disciplina legal está na Lei n. 8.213/1991, artigo 80, alterada pela Lei n. 13.846/2019, cujo teor é o seguinte:

Art. 80. O auxílio-reclusão, cumprida a carência prevista no inciso IV do caput do art. 25 desta Lei, será devido, nas condições da pensão por morte, aos dependentes do segurado de baixa renda recolhido à prisão em regime fechado que não receber remuneração da empresa nem estiver em gozo de auxílio-doença, de pensão por morte, de salário-maternidade, de aposentadoria ou de abono de permanência em serviço (BRASIL, 1991).

A carência exigida ao benefício é de 24 contribuições mensais, possuindo condições semelhantes à pensão por morte no que diz respeito às regras atinentes aos dependentes.

O artigo 80 citado acima, disciplina ainda as regras específicas à implementação do auxílio, como concessão realizada por meio de requerimento instruído com certidão judicial, de modo a constatar o caráter do encarceramento do segurado, bem como prova de permanência nesse estado, além de que, para manutenção do auxílio, o segurado não poderá continuar recebendo, durante o período de encarceramento, remuneração da empresa, ou verbas oriundas de auxílio

doença, pensão por morte, salário maternidade, aposentadoria ou o abono de permanência em serviço.

Ainda, há de se destacar que para o cálculo do benefício decorrente de prisão, será levado em consideração a média dos 12 últimos salários de contribuição do segurado, contados do imediato período antecessor ao encarceramento, para composição do salário bruto (SANTOS 2020).

Embora para muitos o auxílio reclusão é medida injusta, pois elevam o olhar sobre o segurado que cometeu crime e como punição recebeu o encarceramento, o benefício em questão se caracteriza não como uma regalia ao preso, mas à sua família, e com a previdência social se apresenta como um sistema garantidor da subsistência em caso de eventos que impossibilitam a manutenção do segurado e sua família por conta própria, devido é sua concessão quando cumpridos os requisitos legais, até porque sua extinção como medida punitiva afrontaria os preceitos constitucionais, de modo que a pena estaria superando os limites do apenado, impondo sua família, que antes era sustentada por meio de seus proventos, à miséria e condições degradantes (CASTRO; LAZZARI 2020).

De acordo com a disciplina legal, o auxílio reclusão irá cessar quando na ocorrência de alguns fatores como, a extinção da última cota individual, se o segurado passar a receber algum outro benefício como aposentadoria, em caso de óbito do segurado ou do dependente, em caso de soltura do segurado, em caso de perda da qualidade de dependente, em caso de cessar a invalidez do dependente inválido, além de fuga do segurado do sistema prisional, sendo que, neste último caso, volta-se a receber o auxílio a partir do momento da recaptura do segurado foragido.

3.3.8 Benefício assistencial - Benefício de Prestação Continuada (BPC-LOAS)

Em regra, os benefícios previdenciários custeados pela seguridade social ensejam como um dos requisitos primordiais para sua concessão, a contribuição para o regime de previdência, conforme visto em todos os benefícios tratados no decorrer deste capítulo. No entanto, algumas situações ensejam certos benefícios, em razão do caráter assistencial, como o caso do benefício de prestação continuada (BPC-LOAS).

O BPC-LOAS, é estabelecido na Constituição Federal de 1988, no artigo 203, inciso V, que o assegura ao idoso, assim considerado o indivíduo com mais de 65 anos, ou pessoa com deficiência, não importando a idade, utilizando como parâmetro, a condição financeira da família e a incapacidade do indivíduo para o desenvolvimento de atividade laborativa que permita a colaboração para o sustento do núcleo familiar.

Segundo Castro e Lazzari (2020), para fins de aferição ao benefício, considera-se a deficiência como impedimento a longo prazo para conviver em igualdade de condições em sociedade em razão de comprometimento da saúde física, mental, sensorial ou intelectual, e, quanto ao prazo de manifestação da deficiência, entende-se como superior a dois anos.

Como todos os demais benefícios custeados pela previdência social, requer o diagnóstico da condição de incapacidade à vida independente e à atividade laborativa, por meio de perícia médica junto ao INSS, e, sendo, menor de 16 anos, a avaliação será voltada aos impactos da deficiência na restrição em sua participação social e limitação ao desenvolvimento de atividades laborativas, conforme Decreto n. 7.617/2011 (SANTOS, 2020).

O BPC/LOAS, possui o condão assistencial à pessoa com deficiência e ao idoso que, dado a condição pessoal, não possui meios próprios ou de familiares para sua subsistência e, conforme artigo 1º do Decreto n. 6.214/2007, será de um salário mínimo mensal. Frisa-se que, para fins do benefício, conforme artigo IV, do Decreto, é considerado a renda per capita do grupo familiar do indivíduo, assim considerado o cônjuge ou o companheiro(a), os pais, (na ausência destes considera-se a madrasta ou o padrasto), os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que pertençam ao grupo familiar e residam no mesmo lar.

Conforme disposição legal, um dos critérios primordiais ao benefício, a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), conforme disposição do artigo 12 do Decreto nº 8.805/2016, que define como regra para manutenção e revisão do BPC/LOAS.

Como trata-se de um benefício assistencial, merece destacar que, será concedido durante toda a condição de vulnerabilidade do deficiente ou idoso, de modo que, que sobrevirem condições financeiras melhores, será descontinuado, nos moldes do artigo 47 do Decreto n. 7.617/2011 (BRASIL, 2011).

Percebe-se, até então, que as regras da previdência são bastante claras, não deixando margem para manutenção de benefícios que não existem no texto

constitucional ou que não se enquadrem nas regras legais de concessão, como a regra basilar de ser segurado do regime geral de previdência para ser beneficiário, carência e tempo de contribuição mínimo para a maioria dos casos, excetuadas algumas situações pontuais, como é o caso do BPC/LOAS.

Logo, esclarecidos as principais características dos benefícios concedidos pela previdência social, com previsão na atual carta magna, e uma vez delimitadas as suas regras e particularidades, cabe em seguida, tecer o estudo acerca do benefício vitalício pago a ex-governadores da Paraíba em virtude do cargo político, verificando seu enquadramento na legislação e os fundamentos utilizados para a sua concessão, para, por fim, discernir acerca de sua aparente inconstitucionalidade.

4 BENEFÍCIO VITALÍCIO PAGO A EX-GOVERNADOR DA PARAÍBA

Os benefícios de natureza previdenciária, abordados no capítulo anterior, visam em seu aspecto geral, o amparo de delimitadas categoriais de indivíduos que se encontram em algum tipo de situação social que enseja um olhar mais atencioso.

São situações sociais que ensejam a cobertura pela previdência social, de modo a garantir ao beneficiário uma melhor condição para que a supere, ou na impossibilidade de cessar, que ao menos tenha melhores condições de subsistência própria e/ou de sua família.

Os benefícios previdenciários possuem variados objetivos, cada um de acordo com a sua natureza e o risco social abarcado por eles, além de regras específicas, de concessão, manutenção, de beneficiários destinatários, carência de contribuições, entre outras, de modo que, primeiramente devem existir dentro da legislação previdenciária, estar de acordo com a Constituição Federal de 1988, e cumprir os requisitos legais impostos à sua concessão, caso contrário, estará permeado de irregularidade e sua concessão não será possível.

Este é o ponto chave a ser analisado com a presente pesquisa. O benefício a título de pensão vitalícia que vem sendo pago a governadores da Paraíba e a dependentes destes, constitui uma espécie “nova” de benefício, inexistente na atual constituição federal, de natureza previdenciária, com amparo dentro da Constituição Estadual da Paraíba, indo de encontro com atuais entendimentos jurisprudenciais dos tribunais superiores.

Segundo a legislação estadual, a pensão vitalícia é assegurada aos ex-governadores paraibanos em razão do exercício em caráter permanente do cargo eletivo de governador, sendo, ainda, estendido o benefício a seus dependentes.

Desse modo, verifica-se como único requisito legal o exercício do mandato eletivo em caráter permanente, o que significa dizer que, basta que um indivíduo, eleito democraticamente ao cargo político de governador do Estado da Paraíba, para que tenha o direito a uma “aposentadoria”, de valor superior ao teto do Regime Geral de Previdência Social, independente de contribuição mínima para o regime ou existência de qualquer situação de risco social que poderia ensejar algum tipo de cobertura previdenciária.

Assim, no decorrer deste capítulo será analisada a previsão legal do benefício, juntamente com o entendimento jurisprudencial acerca do mesmo, de modo a verificar a sua constitucionalidade e, sendo inconstitucional, os mecanismos a que possam ser utilizados para a solução do problema.

4.1 PREVISÃO LEGAL DO BENEFÍCIO VITALÍCIO

Para a existência de um benefício previdenciário é necessária sua previsão legal, de modo que se estabeleçam os requisitos para sua concessão.

O benefício vitalício pago a ex-políticos em razão de exercício do mandato eletivo foi previsto inicialmente na Constituição Federal de 1967, que, acrescenta-se, não se encontra mais vigente, em razão de já haver outra ordem constitucional vigente atualmente. Analisando o antigo diploma constitucional, verifica-se a previsão do benefício no artigo 184:

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. (Redação da pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978) (BRASIL, 1967).

Assim, encontrava-se na constituição, um subsídio mensal vitalício, de valor igual ao vencimento recebido pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, assegurado ao Presidente da República, em razão do exercício do cargo, e desde que não tivesse sofrido suspensão de direitos políticos.

Frisa-se que, no diploma constitucional seguinte, conhecido como Emenda Constitucional n. 1/1969, o texto foi também reproduzido, sendo reformado posteriormente pela Emenda Constitucional n. 11/1978 (NETTO, 2020).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a pensão vitalícia não foi reproduzida, por outro lado, o benefício é visualizado nas constituições e leis estaduais de alguns estados, como o caso do Estado paraibano que reproduziu o dispositivo visualizado na constituição de 1967 em sua constituição estadual, mas o direcionando aos governadores, através do artigo 54, §3º:

Art. 54 (...)
[...]

§ 3º Cessada a investidura no cargo de Governador do Estado, quem o tiver exercido em caráter permanente fará jus a um subsídio mensal vitalício, a título de pensão especial, paga com recursos do Tesouro Estadual, igual ao do Chefe do Poder Executivo (BRASIL, 1967).

Essa disposição foi acrescida ao artigo 54 do diploma constitucional estadual através da Emenda Constitucional n. 21/2006, garantindo aos ex-governadores paraibanos um subsídio mensal intitulado como “pensão especial”.

No âmbito do estado paraibano, esta é a única legislação paraibana que trata da matéria. Nela, não se descreve regramento rígido à concessão ou critérios legais de concessão, como os benefícios custeados pela seguridade social abordados nesta pesquisa, a não ser, a investidura no cargo de governador do Estado da Paraíba em caráter permanente, bastando isso para uma “aposentadoria vitalícia”.

A natureza da pensão vitalícia remete ao campo previdenciário, uma vez que, é tratada como uma “pensão”, evidenciado ainda mais no fato de que, com o falecimento do beneficiário, a pensão é direcionada à viúva, similar ao que ocorre com a pensão por morte de segurado abordado no decorrer da pesquisa.

Ocorre que, este benefício previdenciário não foi recepcionado pelas constituições federais seguintes, não existindo, portanto, qualquer menção ao benefício na atual Constituição Federal brasileira, tampouco na legislação previdenciária há menção à pensão vitalícia a ex-governadores, somente, como visto, na constituição estadual.

Porém, visualiza-se na legislação paraibana, lei ordinária que estende a pensão à viúva de ex-governador, mas em valor correspondente à 50% dos vencimentos do cargo de desembargador, trata-se da Lei n. 4.191/1980, alterada pela Lei 4.650/1984, onde-se incluiu no rol de beneficiários da pensão as viúvas de ex-juizes de Direito:

Art. 1º - As pensões pagas pelo Instituto de Previdência do Estado da Paraíba - IPEP - às viúvas e na falta destas aos demais beneficiários de ex-Governadores, ex-Desembargadores, ex-Deputados Estaduais ficam complementadas para 50% (cinquenta por cento), do vencimento atribuído ao cargo de Desembargador e, sempre que se elevar o valor deste, serão reajustadas automaticamente e nas mesmas proporções, estendendo-se os mesmos benefícios às viúvas e demais beneficiários dos ex-Juizes de direito, sobre o respectivo vencimento (BRASIL, 1980).

Apesar de conter dispositivo legal estadual versando sobre a concessão do benefício, isso pode ser apontado como violação à Constituição Federal de 1988, uma vez que cria uma categoria de benefício previdenciário e, embora os Estados membros detenham autonomia para organização das leis que regem o Estado,

conforme artigo 25, parágrafo 1º da Lei Maior, inclusive sobre matéria que envolve a previdência social, essa competência é concorrente, cabendo à União disciplinar as normas gerais sobre previdência social, por força do artigo 24, inciso XII da atual Constituição da República Federativa do Brasil, o que implica no dever de obediência dos Estados, ao regramento geral da previdência social, além disso, a normativa estadual vai de encontro aos princípios basilares do ordenamento jurídico brasileiro, como será visto adiante.

4.2 ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL ACERCA DO BENEFÍCIO VITALÍCIO NO ÂMBITO DA PARAÍBA

Desde o ano de 1996, questões que envolvem o pagamento de pensão vitalícia a ex-governadores vêm sendo discutidas no Supremo Tribunal Federal, como o caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1461/AP, onde se verificou a inconstitucionalidade da normativa estadual do Amapá que concedia o benefício de pensão vitalícia a ex-governadores.

Outras muitas ações como esta foram impetradas, sempre confrontando a normativa estadual em face da Constituição Federal, e, em todas, prevalece o entendimento que o benefício é inconstitucional. Como em 2007, diante de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3853, onde o Supremo Tribunal Federal destacou o benefício de pensão vitalícia como inconstitucional. No caso, a ação foi proposta pela Ordem dos Advogados de Mato Grosso, após consulta com o advogado mestre em Direito Constitucional pela Pontífica Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP) e professor universitário, André Luiz Borges Netto, o qual emitiu parecer acerca do benefício vitalício.

No parecer, é destacado a inconstitucionalidade da manutenção do benefício de pensão vitalícia no âmbito estadual, tendo em vista que, o mesmo não encontra mais amparo na Constituição Federal.

No âmbito do Estado da Paraíba, a matéria já foi alvo de apreciação judicial, sendo que, em todos os casos, restou evidenciado que o benefício se encontra contrário à Lei Maior, por representar ofensa a princípios basilares do ordenamento jurídico.

Em 2018, a pensão especial concedida à ex-governadores foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, através de julgamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 793, onde foi firmado o entendimento de que a concessão de prestação pecuniária mensal e vitalícia a ex-ocupantes de cargos eletivos ou seus dependentes corresponde a privilégio que não se compatibiliza com a Constituição Federal, principalmente quanto aos princípios republicano e da igualdade, uma vez que configura tratamento diferenciado e privilegiado sem respaldo jurídico razoável.

Adiante, frisa-se que, em 2019, o tema foi debatido pelo Supremo Tribunal Federal, através de julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4562/PB, onde questionava-se a constitucionalidade da Emenda Constitucional n. 21/2006 que instituiu pensão vitalícia a ex-ocupantes do cargo de governador na Paraíba, firmando-se a seguinte ementa:

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA (EC Nº 21/2006) – LIMITAÇÕES AO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE – PRERROGATIVA QUE NÃO SE REVESTE DE CARÁTER ABSOLUTO – NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE INSTITUIU, EM FAVOR DOS EX-GOVERNADORES DAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO, SUBSÍDIO MENSAL E VITALÍCIO, EM VALOR IGUAL AO PERCEBIDO PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL NO CURSO DE SEU MANDATO – INADMISSIBILIDADE – INDEVIDA OUTORGA DE TRATAMENTO PRIVILEGIADO A CIDADÃOS QUE NÃO MAIS SE ACHAM NO DESEMPENHO DA FUNÇÃO PÚBLICA – INEXISTÊNCIA DE MOTIVO RAZOÁVEL QUE JUSTIFIQUE A RUPTURA DA ORDEM ISONÔMICA – OFENSA AO POSTULADO DA IGUALDADE E TRANSGRESSÃO AO PRIMADO DA IDEIA REPUBLICANA – DOCTRINA – PRECEDENTES – REAFIRMAÇÃO DA CONSOLIDADA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O TEMA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE DO § 3º DO ART. 54 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, NA REDAÇÃO DADA PELA EC ESTADUAL Nº 21/2006 – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

Segundo o entendimento firmado, a prerrogativa inerente ao estado no que tange à produção normativa estadual, não configura competência absoluta, logo, a edição de norma constitucional estadual que instituiu tratamento privilegiado em favor de ex-governadores concedendo-lhes pensão vitalícia vai contra a Constituição Federal, representando, inclusive, ofensa ao princípio republicano e o princípio da igualdade, assim, em atenção a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, a norma é claramente inconstitucional.

Nesse mesmo ano de 2019, foi negado provimento à apelação interposta pela viúva do ex-governador João Agripino Filho, Maria Sônia Borborema Agripino, pela Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba. No caso, a viúva buscava receber a pensão no valor de 50% dos vencimentos do cargo de desembargador, nos moldes da Lei Estadual n. 4.650/1984, tendo sido corroborada a negativa pelo Tribunal de Justiça da Paraíba e pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), em grau de recurso, sob o fundamento de que, o benefício não encontra mais amparo na Constituição Federal (GUEDES, 2019).

4.3 REALIDADE DO BENEFÍCIO VITALÍCIO PAGO À EX-GOVERNADORES E SUAS VIÚVAS NA PARAÍBA

Embora a legislação paraibana que concedia a pensão especial à ex-governadores e seus dependentes tenha sido declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, conforme visto anteriormente, a realidade mostra que, embora tenha diminuído em número, ainda assim, o benefício continua a ser pago.

Antes da análise da ADI 4562/PB em 2019, verifica-se que o benefício se encontrava ativo para muitos ex-governadores e viúvas destes, conforme se demonstra por meio de consulta ao Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES), do Tribunal de Contas da Paraíba. Para tanto, evidenciar-se-á o pagamento do benefício do ano de 2010 aos dias atuais, dado que, tais informações estão disponíveis no sistema apenas entre este período.

No ano de 2010, o benefício vitalício encontrava-se ativo para oito ex-governadores no estado da Paraíba, que são, Antônio Roberto de Sousa Paulino, Cassio Rodrigues da Cunha Lima, Cicero de Lucena Filho, Dorgival Terceiro Neto, José Targino Maranhão, Milton Bezerra Cabral, Ronaldo Jose da Cunha Lima e Wilson Leite Braga, conforme se verifica por meio de consulta ao SAGRES:

SAGRES On Line GOV PARAIBA - 2010

Receitas Despesas Empenhos Credores Pessoal Disponibilidades

Folha de Pessoal - Dezembro/2010
Poder Executivo - EX GOVERNADOR

| Nº | Servidor | Admissão | Remuneração Bruta | Lotação |
|----|----------------------------------|------------|-------------------|-------------------|
| 1 | ANTONIO ROBERTO DE SOUSA PAULINO | 01/01/2003 | R\$ 18.371,50 | PENSAO DO TESOIRO |
| 2 | CASSIO RODRIGUES DA CUNHA LIMA | 01/01/2007 | R\$ 18.371,50 | PENSAO DO TESOIRO |
| 3 | CICERO DE LUCENA FILHO | 01/01/1995 | R\$ 18.371,50 | PENSAO DO TESOIRO |
| 4 | DORGIVAL TERCEIRO NETO | 15/03/1979 | R\$ 18.371,50 | PENSAO DO TESOIRO |
| 5 | JOSE TARGINO MARANHÃO | 06/04/2002 | R\$ 18.371,50 | PENSAO DO TESOIRO |
| 6 | MILTON BEZERRA CABRAL | 15/06/1986 | R\$ 18.371,50 | PENSAO DO TESOIRO |
| 7 | RONALDO JOSE DA CUNHA LIMA | 15/03/1991 | R\$ 18.371,50 | PENSAO DO TESOIRO |
| 8 | WILSON LEITE BRAGA | 14/05/1986 | R\$ 18.371,50 | PENSAO DO TESOIRO |

Voltar Imprimir

Copyright © 2022 - Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

Fonte: SAGRES/TCE-PB

Conforme verifica-se, o benefício vem sendo pago a muito tempo aos ex-governadores, sendo o mais antigo destes o de Dorgival Terceiro Neto, que, inclusive, governou a Paraíba durante o período de agosto de 1978 a março de 1979, ou seja, pelo curto período de pouco mais de um ano, e, apenas isso, ensejou a ele uma “aposentadoria especial vitalícia”. Em números, o valor pago a ex-governadores paraibanos em 2010, representam o imenso valor mensal de R\$146.972,00 (cento e quarenta e seis mil novecentos e setenta e dois reais), que totalizam o montante de R\$1.763.664,00 (um milhão setecentos e sessenta e três mil seiscentos e sessenta e quatro reais) apenas neste ano de referência.

Além disso, no mesmo ano de 2010, o benefício era pago, ainda, a seis viúvas de ex-governadores, sendo estas, Berenice Maria Ribeiro Coutinho, Germana Vilar Suassuna, Glauce Maria Navarro Buriti, Maria Mabel Dantas Mariz, Maria Sônia Borborema Agripino e Mirtes de Almeida B. Sobreira, conforme evidencia-se:

SAGRES On Line GOV PARAIBA - 2010

Receitas Despesas Empenhos Credores Pessoal Disponibilidades

Folha de Pessoal - Março/2010
Poder Executivo - PENSÃO DE EX-GOVERNADOR

| Nº | Servidor | Admissão | Remuneração Bruta | Lotação |
|----|---------------------------------|------------|-------------------|-------------------|
| 1 | BERENICE MARIA RIBEIRO COUTINHO | 18/06/1993 | R\$ 5.701,50 | PENSAO DO TESOIRO |
| 2 | GERMANA VILAR SUASSUNA | 01/11/1991 | R\$ 2.850,75 | PENSAO DO TESOIRO |
| 3 | GLAUCE MARIA NAVARRO BURITI | 08/07/2003 | R\$ 11.403,00 | PENSAO DO TESOIRO |
| 4 | MARIA MABEL DANTAS MARIZ | 01/11/1995 | R\$ 11.403,00 | PENSAO DO TESOIRO |
| 5 | MARIA SONIA BORBOREMA AGRIPINO | 01/11/1988 | R\$ 11.403,00 | PENSAO DO TESOIRO |
| 6 | MIRTES DE ALMEIDA B SOBREIRA | 01/07/1998 | R\$ 11.403,00 | PENSAO DO TESOIRO |

Voltar Imprimir

Copyright © 2022 - Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

Fonte: SAGRES/TCE-PB

Importante destacar que, dos beneficiários acima listados, Berenice Maria Ribeiro Coutinho e Germana Vilar Suassuna figuram como filhas de ex-governadores, que recebiam o benefício de pensão. As demais, são viúvas de ex-governadores, que após o falecimento destes, passaram a receber o benefício vitalício. Em números, o pagamento alcança o valor mensal de R\$ 54.164,25 (cinquenta e quatro mil cento e sessenta e quatro reais e vinte e cinco centavos), o que representa um montante anual de R\$ 649.971,00 (seiscentos e quarenta e nove mil novecentos e setenta e um reais), referente a um benefício já considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal desde o ano de 1996.

Contabilizando o benefício pago a ex-governadores com o que foi pago a viúvas e dependentes destes apenas no ano de 2010 na Paraíba, totaliza o absurdo valor de R\$2.413.635,00 (dois milhões quatrocentos e treze mil seiscentos e trinta e cinco reais), embora, frisa-se novamente, sua concessão já vinha sendo considerada ilegal desde 1996.

Esse quadro vem se repetindo todos os anos, excetuando-se dos ex-governadores listados, Cassio Cunha Lima, que, em virtude de ocupar o cargo eletivo de Senador da Paraíba entre novembro de 2011 e fevereiro de 2019, teve o benefício suspenso durante o período, passando a receber novamente a partir de setembro de 2019 e Ronaldo José da Cunha Lima, cujo benefício foi extinto em julho de 2012 em razão de falecimento. Inclusive, há de se destacar que, em janeiro de 2019 o benefício passou a ser pago também a Ricardo Vieira Coutinho, conforme evidencia-se:



| Nº | Servidor | Admissão | Remuneração Bruta | Lotação |
|----|----------------------------------|------------|-------------------|-------------------|
| 1 | ANTONIO ROBERTO DE SOUSA PAULINO | 01/01/2003 | R\$ 23.500,82 | PENSAO DO TESOIRO |
| 2 | CICERO DE LUCENA FILHO | 01/01/1995 | R\$ 23.500,82 | PENSAO DO TESOIRO |
| 3 | JOSE TARGINO MARANHÃO | 06/04/2002 | R\$ 23.500,82 | PENSAO DO TESOIRO |
| 4 | MILTON BEZERRA CABRAL | 15/06/1986 | R\$ 23.500,82 | PENSAO DO TESOIRO |
| 5 | RICARDO VIEIRA COUTINHO | 01/01/2011 | R\$ 23.500,82 | SEC. EST. GOVERNO |
| 6 | WILSON LEITE BRAGA | 14/05/1986 | R\$ 23.500,82 | PENSAO DO TESOIRO |

Fonte: SAGRES/TCE-PB

Ainda, visualiza-se um aumento no número de viúvas e dependentes que recebem a pensão especial, para o ano de 2019:

| Nº | Servidor | Admissão | Remuneração Bruta | Lotação |
|----|--------------------------------------|------------|-------------------|-------------------|
| 1 | BERENICE MARIA RIBEIRO COUTINHO | 18/06/1993 | RS 5.701,50 | PENSAO DO TESOIRO |
| 2 | GERMAINA VILAR SUASSUNA | 01/11/1991 | RS 2.850,75 | PENSAO DO TESOIRO |
| 3 | GLAUCE MARIA NAVARRO BURITI | 08/07/2003 | RS 11.403,00 | PENSAO DO TESOIRO |
| 4 | MARIA DA GLORIA RODRIGUES CUNHA LIMA | 01/10/2012 | RS 11.403,00 | PENSAO DO TESOIRO |
| 5 | MARIA MABEL DANTAS MARIZ | 01/11/1995 | RS 11.403,00 | PENSAO DO TESOIRO |
| 6 | MARIA SONIA BORBOREMA AGRIPINO | 01/11/1988 | RS 11.403,00 | PENSAO DO TESOIRO |
| 7 | MARLENE MUNIZ TERCEIRO NETO | 12/04/2013 | RS 12.661,75 | PENSAO DO TESOIRO |
| 8 | MIRTES DE ALMEIDA B SOBREIRA | 01/07/1998 | RS 11.403,00 | PENSAO DO TESOIRO |

Fonte: SAGRES/TCE-PB

Oportuno observar que o valor é igualmente corrigido conforme incide o aumento aos vencimentos dos ocupantes do cargo de governador, portanto, o benefício é corrigido de modo a permanecer em igual valor com os vencimentos de um governador na ativa.

Destaca-se inclusive que a concessão do benefício perdurou mesmo após apreciação do benefício como inconstitucional, em 2019, pelo STF, cessando para a maioria apenas a partir de junho de 2020.

Assim, em consulta ao Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade (SAGRES), do Tribunal de Contas da Paraíba, em julho de 2022, verifica-se que o benefício ainda se encontra ativo a três beneficiários, Maria Sônia Borborema Agripino:

| Nº | Servidor | Admissão | Remuneração Bruta | Lotação |
|----|--------------------------------|------------|-------------------|-------------------|
| 1 | MARIA SONIA BORBOREMA AGRIPINO | 01/11/1988 | RS 10.053,01 | PENSAO DO TESOIRO |

Fonte: SAGRES/TCE-PB

Encontra-se ativo também para Maria Mabel Dantas Mariz e Milton Bezerra Cabral:

SAGRES On Line GOV PARAÍBA - 2022

Receitas Despesas Empenhos Credores Pessoal Disponibilidades

Folha de Pessoal - Abril/2022
Poder Executivo - PENSÃO DE EX GOVERNADOR

| Nº | Servidor | Admissão | Remuneração Bruta | Lotação |
|----|--------------------------|------------|-------------------|-------------------|
| 1 | MARIA MABEL DANTAS MARIZ | 01/11/1995 | R\$ 11.403,00 | PENSAO DO TESOIRO |
| 2 | MILTON BEZERRA CABRAL | 15/06/1986 | R\$ 23.500,82 | PENSAO DO TESOIRO |

Voltar Imprimir

Copyright © 2022 - Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

Fonte: SAGRES/TCE-PB

Destaca-se que o benefício destinado a Maria Sônia Borborema Agripino e Maria Mabel Dantas Mariz, configuram-se como pensão de ex-governador à viúva, nos termos da Lei 4.650/1984 e, por último, o benefício referente a Milton Bezerra Cabral, figura como pensão em razão do exercício do cargo eletivo de governador, nos moldes da Emenda Constitucional n. 21/2006.

Embora ambos os diplomas legais tenham sido reconhecidos como inconstitucionais, a pensão continua a ser paga normalmente, visivelmente contrariando a ordem jurídica vigente.

Essa continuidade no pagamento do benefício representa tanto um grande impacto financeiro por vir sendo pago a um longo tempo e a vários ex-políticos e viúvas destes, o que, sem dúvidas totalizam um imenso valor a título de benefício previdenciário impróprio do ponto de vista social por colocar indivíduos em posições privilegiadas apenas em função, e, principalmente jurídico, uma vez que, vai de encontro com o atual entendimento jurisprudencial vigente porque, além de não encontrar amparo na atual Magna Carta, representa, como visto, uma afronta aos princípios basilares do direito pátrio, em especial os princípios republicano e da igualdade.

4.4 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A INTRANSCEDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES

Diversas ações diretas de inconstitucionalidades já foram impetradas em virtude de leis estaduais que versam sobre a concessão de pensões especiais para governadores, e, o entendimento pelo Supremo Tribunal Federal de que estas normativas não encontram respaldo na Magna Carta e que, além disso, contrariam

princípios basilares do ordenamento jurídico vigora em todas as decisões, o que remete a um importante questionamento, o porquê desse posicionamento não se estender além da decisão em face de uma lei estadual, estendendo-se a todas as outras normativas estaduais sobre pensão vitalícia, vinculando-as. Para compreender essa questão, faz-se necessário entender um pouco sobre o controle de constitucionalidade visto com a Ação Direta de Inconstitucionalidade e a intranscendência dos motivos determinantes, utilizada como base pelo Supremo Tribunal Federal nestas ações.

A produção normativa brasileira se dá em âmbito federal, estadual e municipal, podendo ser de competência exclusiva ou competência concorrente, de acordo com o que a Magna Carta prevê, e, em ambos os casos, uma importante regra deve ser seguida, a observação à Constituição Federal de 1988, ordem máxima dentro do ordenamento jurídico.

Sempre que uma lei é editada, presume-se que tenha ocorrido de forma constitucional, isto é, em obediência à Magna Carta, no entanto, essa presunção não é absoluta, ou seja, apesar de a norma infraconstitucional nascer constitucional, nada impede que posteriormente seja verificada sua constitucionalidade, por meio do controle de constitucionalidade, isso representa a garantia de supremacia dos direitos e garantias fundamentais previstos na constituição que funciona como limitação ao poder do Estado, além de sua própria legitimação, determinando seus deveres e tornando possível o processo democrático em um Estado de Direito (MORAES, 2017).

Assim, quando uma lei apresenta matéria divergente do entendimento contido na Lei Maior, ela poderá ser alvo de controle de constitucionalidade, como ocorre com as leis ordinárias e constituições estaduais que versam sobre a aposentadoria especial a ex-governantes, onde são interpostas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Poder Judiciário, incumbido do julgamento destas ações em nível nacional.

Estas ações representam o controle concentrado de constitucionalidade, onde se procura obter a declaração de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, independentemente da existência de um caso concreto, de modo que se invalide a lei e garanta-se a segurança das relações jurídicas dentro do ordenamento pátrio (MORAES, 2017).

Dentro do controle concentrado de constitucionalidade, visualizado nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, os efeitos da declaração de inconstitucionalidade

pelo Supremo Tribunal Federal possuem efeito vinculante, que se estende a todo o ordenamento jurídico, conforme estabelece a Constituição Federal de 1988, através do artigo 102:

Art. 102. (...)

[...]

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (BRASIL, 2019).

Assim, uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI) primariamente possui o condão de vincular todos os demais órgãos do Poder Judiciário, além da administração pública direta e indireta, a agirem de acordo com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), estando, portanto, vinculados a ela, ou seja, possui efeito vinculante e *erga omnes*. Logo, ao declarar a inconstitucionalidade, o STF não exprime uma recomendação ou opinião, a decisão é máxima e de obediência obrigatória, o que se traduz pelo efeito vinculante. Ainda, a decisão irá se estender a todos os órgãos judiciais e ainda a administração pública direta e indireta, daí se entende o efeito *erga omnes*, que significa “para todos”.

Uma decisão do STF em ADI, normalmente se dá de forma específica, a decisão proferida ao final do julgamento, dirá que determinado dispositivo de uma lei ou a própria lei em si, encontra-se em descompasso com o texto da Constituição Federal de 1988 e por isso é inconstitucional, e essa decisão, conhecida como parte dispositiva, é que vinculará e se estenderá a todos, para que da mesma forma reconheçam, é o que justamente ocorre no caso das pensões vitalícias que vem sendo pagas a ex-governadores ou dependentes seus.

A concessão do benefício é visualizada em diversas leis e constituições estaduais, e, embora o efeito *erga omnes* e o vinculante permeiem tanto o Poder Judiciário e o poder público em âmbito nacional, o mesmo não ocorre se tratando do Poder Legislativo. Assim, o legislador não possui sua atuação vinculada a uma decisão proferida em sede de ADI pelo STF, representaria uma intervenção ao poder de legislar (MORAES, 2017).

Assim, mesmo havendo um posicionamento do STF sobre determinada questão, nada impede que outras normativas disciplinem sobre a mesma questão em outros estados. É o que ocorre, por exemplo, com a concessão de pensão especial a

ex-governadores, onde, mesmo a questão sendo debatida desde 1996, ainda há diversas normativas vigentes em alguns estados da federação que continuam a conceder o benefício. Nesse ponto surge a transcendência dos motivos determinantes, um mecanismo que já foi utilizado pelo STF, e que, embora não seja mais adotado, representaria um importante avanço na resolução desse problema.

Para entender a transcendência dos motivos determinantes faz-se necessário destacar que, as decisões que envolvem o STF são compostas de comentários gerais, de passagem, que não influem diretamente na decisão, conhecidas pelo termo em latim, *obiter dictum*, e por serem dispensáveis, não possuem o condão de vincular outras decisões. Além destas, visualizam-se nas também nas decisões, os fundamentos que embasaram a decisão proferida, nomeados em latim de *ratio decidendi* que quer dizer, motivos da decisão, e que, dado a sua importância pode transcender o julgado, vinculando outros de mesma natureza (LENZA, 2021).

Assim, a transcendência dos motivos determinantes se dá justamente com a *ratio decidendi*, de modo que, dado os motivos ou fundamentos que ensejaram uma decisão, outras demandas similares restam vinculadas àquela decisão, que será tomada como um parâmetro a ser seguido em âmbito nacional, independente da ADI ter se dado em face uma lei específica de um estado.

Logo, o efeito vinculante atribuído pelo julgamento pelo STF se daria além do dispositivo da sentença, isto é, a decisão do processo, se estendendo, também, para os fundamentos utilizados para a decisão, e assim, ocorria então, uma transcendência dos motivos determinantes para a razão da decisão (MASSON 2016).

Um caso ocorrido, para melhor elucidação do efeito transcendente da decisão, trata-se do julgamento da ADI 3.345/DF, conforme destaca Lenza (2021, p. 498):

Como exemplo, no julgamento da ADI 3.345/DF, que declarou constitucional a Resolução do TSE que reduziu o número de vereadores de todo o país, o STF entendeu que a Suprema Corte conferiu "... efeito transcendente aos próprios motivos determinantes que deram suporte ao julgamento plenário do RE 197.917".

Assim, os motivos que fundamentaram a decisão que declarou constitucional a redução do número de vereadores em todo o país transpassou a ADI, sendo utilizados como suporte ao julgamento plenário do Recurso Especial 197.917.

Embora já tenha sido utilizada pelo STF, a transcendência dos motivos determinantes não é mais adotada, pois, conforme destaca Lenza (2021), a Suprema Corte entende que sua aplicação prejudica os órgãos da judicatura que se encontram

na base, ao passo que implica prestígio máximo aos órgãos de cúpula do judiciário, indo contra à essência do regime democrático que preza pela desconcentração do poder de decisão.

Apesar disso, é importante salientar que a transcendência dos motivos determinantes em si não representa uma concentração de poder decisório, pelo contrário. Partindo do ponto de que, a decisão proferida é fundamentada pela *ratio decidendi*, deveriam possuir os mesmos efeitos vinculante e erga omnes, uma vez que a questão já teria sido debatida, e isso, por sua vez, contribuiria mensamente para uma base de julgamento mais célere e sólida, uma vez que, como a questão já terá sido resolvida, outros órgão do poder judiciário e a própria administração pública, já possuiria uma base de julgamento.

Isso, trazendo ao caso envolvendo pagamento de pensão especial a ex-governadores ou dependentes seus, representaria uma enorme economia processual, uma vez que, bastaria um único julgamento em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, para que os fundamentos da decisão que tenha declarado a inconstitucionalidade do benefício a um estado, vinculem demais julgamentos de leis estaduais que versem da mesma questão, e, portanto, não haveria a necessidade de se discutir cada uma das legislações pelo STF, como vem ocorrendo.

No caso da Paraíba, contudo, o Supremo Tribunal Federal já vem apreciando a matéria, conforme visto em tópico anterior desta pesquisa, decidindo pela inconstitucionalidade do pagamento de pensão vitalícia a ex-governadores e a dependentes seus, entretanto, estranhamente permanece vigente dentro do ordenamento jurídico estadual, sendo continuamente pago normalmente a Maria Mabel Dantas Mariz, Maria Sônia Borborema Agripino e Milton Bezerra Cabral.

Maria Sônia Borborema Agripino, viúva do ex-governador paraibano João Agripino Silva, ainda interpôs apelação, com já visto, tendo, no entanto, decisão que negou provimento sob o fundamento de que a concessão de pensão vitalícia não havia sido recepcionada na atual constituição federal, sendo mantida a sentença em grau de recurso ao Superior Tribunal de Justiça, sob o mesmo fundamento (GUEDES, 2019).

Diante de julgamento com acórdão proferido em sentido da inconstitucionalidade do pagamento de pensão especial vitalícia a ex-governadores ou dependentes, não se justifica sua manutenção na Paraíba, logo, a continuidade de pagamento representa verdadeira afronta à decisão, o que enseja a adoção das

medidas pertinentes diante dessa situação, como a reclamação constitucional, nos moldes do artigo 102, inciso I, da Constituição Federal de 1988, a qual destina-se para preservar a competência do Supremo Tribunal Federal e garantir a autoridade das decisões proferidas, a ser impetrada pelo Ministério Público como parte ou fiscal da lei, cuja competência se estabelece pelo caput do artigo 988 do Código de Processo Civil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A seguridade social visa, primariamente, o amparo aos que se encontram em posição de vulnerabilidade social. Notadamente, algumas destas situações ensejam prioridade em relação a outras, assim, por atenção ao princípio da seletividade e distributividade, será determinado quais benefícios serão custeados pela previdência social, e quais serão os seus beneficiários, com base em uma série de critérios.

Não há margem, dentro da legislação previdenciária, para a criação e manutenção de um benefício, sem haver a atenção às regras preestabelecidas no texto legal. Critérios como situação financeira, incapacidade transitória ou permanente, carência de contribuição, entre outros, costumam vigorar para a concessão ou não de determinado benefício a um indivíduo.

A Constituição Federal de 1988, expressão de lei máxima dentro do ordenamento jurídico brasileiro, vinculando a legislação infraconstitucional à obediência ao seu texto, tratou de disciplinar regras gerais atinentes à previdência social, a serem observadas pelos Estados e municípios na regulação de suas leis. Em destaque tem-se o artigo 201, onde encontram-se estabelecidos os riscos sociais que ensejam cobertura previdenciária, servindo como parâmetro para direcionamento de prestação previdenciária.

A presente pesquisa buscou, inicialmente, discernir acerca dos princípios que importam ao objeto, de modo que se demonstrou sua relevância dentro do ordenamento jurídico. Princípios como o da supremacia constitucional, o republicano e o da igualdade permeiam toda o ordenamento pátrio e a administração pública, de modo que, sua observância se faz necessária em toda a produção normativa e toda a atuação administrativa. Princípios como os atinentes à seguridade social prescrevem como se desdobrar a fixação de regras, requisitos e destinação de benefícios previdenciários, que por sua vez, são determinados claramente dentro da legislação, e, assim, se não encontram disposição legal, não existem legalmente.

Restou demonstrado que a pensão especial se assemelha em muito aos benefícios previdenciários, pois, além da designação de “pensão”, é, da mesma forma como no benefício previdenciário de pensão por morte de segurado, estendido à viúva, embora, contudo, não se configura nesta categoria, justamente pelo fato de que não possui previsão legal dentro da legislação previdenciária, logo, não existe como

um benefício previdenciário, e sua concessão se dá sob uma única regra, a de ter exercido o cargo eletivo em caráter permanente, o que não condiz com as regras estabelecidas para concessão e manutenção de benefícios custeados pela seguridade social. A natureza da pensão especial, se mostra mais relacionada a uma prestação cível do que de benefício assistencial previdenciário.

Há normativa dentro do ordenamento jurídico que prevê a concessão de pensão especial, conforme visto, em constituições anteriores, que a direcionava ao Presidente da República, não sendo recepcionada na atual Constituição Federal de 1988. Contudo, permaneceu dentro da legislação estadual, vigorando na Constituição Estadual da Paraíba, por meio da Emenda n. 21/2006, que assegurava aos ex-governadores a pensão vitalícia, além de que, através da Lei n. 4.650/1984, a pensão era estendida às viúvas de ex-governadores. O que se buscou, portanto, foi analisar essa normativa à luz do entendimento jurisprudencial dominante para verificar sua inconstitucionalidade, determinada definitivamente, como visto, pelo STF em julgamento de ADI 4562/PB e ADPF 793.

Visualizado isso, e verificando a continuidade dos pagamentos, percebe-se que resta totalmente ilegal sua manutenção, cabendo uma conduta impositiva para fazer cumprir a determinação judicial proferida pelo STF que entendeu pela inconstitucionalidade da pensão especial.

Ao caso paraibano, conclui-se pela imperatividade de adoção de medida mais impositiva no sentido de fazer cumprir a decisão do Supremo Tribunal, mostrando-se adequada ao caso, a impetração de reclamação constitucional, pelo Ministério Público, órgão legitimado para o caso, de modo a fazer cumprir a determinação do órgão de cúpula do poder judiciário, extinguindo de vez, o benefício de pensão especial a ex-governadores ou viúvas destes, a muito considerados inconstitucionais e uma afronta aos princípios basilares do ordenamento jurídico.

Igualmente cabível há a Ação Civil Pública e a Ação Popular, ambas previstas na Constituição Federal de 1988 e em leis específicas que as disciplinam, sendo respectivamente, a Lei n. 7347/85 e a Lei n. 4717/65. Tais ações representam um meio para tutelar direitos coletivos e sanar um ato lesivo ao interesse público, sendo que a primeira deve ser proposta por um dos legitimados estabelecidos no rol taxativo do artigo 5º da lei n. 7347/85, diferente da Ação Popular, que pode ser interposta por qualquer cidadão que comprove sua cidadania por meio de juntada de título de eleitor.

REFERÊNCIAS

NETTO, André Luiz Borges. Pensão vitalícia de ex-governadores. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 12, n. 1555, 4 out. 2007. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/16803>. Acesso em: 30 jun. 2022.

VIÚVA DE EX-GOVERNADOR NÃO TEM DIREITO A RECEBER PENSÃO NO VALOR DE 50% DO SUBSÍDIO DE DESEMBARGADOR. **Poder Judiciário Tribunal de Justiça da Paraíba**, 2019. Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/noticia/viuva-de-ex-governador-nao-tem-direito-a-receber-pensao-no-valor-de-50-do-subsidio-de>. Acesso em: 30 jun. 2022.

G1. Redação. **Estados gastam R\$ 37 milhões por ano com pensões de ex-governadores e viúvas**. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/estados-gastam-r-358-milhoes-por-ano-com-pensoes-de-ex-governadores-e-viuvas.ghtml>. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 1 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 1 jul. 2022.

PARAÍBA [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado da Paraíba**. Disponível em: <http://www.al.pb.leg.br/wp-content/uploads/2017/02/Constitui%C3%A7%C3%A3o-Estadual-Atualizada-at%C3%A9-a-Emenda-40-de-2015.pdf>. Acesso em 2 jul. 2022

NERY JÚNIOR, Nelson. **Teoria geral dos recursos**. 7ª ed., São Paulo: RT, 2014.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24ª Ed. São Paulo-SP, Editora Malheiros, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

NUNES, Luiz A. R. **O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana: Doutrina e Jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRAGANÇA, Kerlly Huback. **Direito Previdenciário. (Parte Introdutória e Legislação de Benefícios) Doutrina, Jurisprudência e Exercícios**. Vol.1. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2011.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª ed., Bahia: Editora JusPODIVM, 2016.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996. Mazza (2019).

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. Bahia: Editora JusPODIVM, 2017.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

BAHIA, Flavia. **Coleção Descomplicando - Direito Constitucional**. 3ª ed. Recife: Armador, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed., São Paulo: Saraiva, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GOES, Hugo. **Manual de Direito Previdenciário: teoria e questões**. 14ª ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2018.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário Esquematizado**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

LEITÃO, André Studart; MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'Anna. **Manual de Direito Previdenciário**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

AGOSTINHO, Theodoro. **Manual de Direito Previdenciário**. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**. 17ª ed. Juspodivm, 2015.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em 30 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8029cons.htm. Acesso em: 2 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 35.448, de 01 de maio de 1954**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-35448-1-maio-1954-327399-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 3 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3724-15-janeiro-1919-571001-publicacaooriginal-94096-pl.html#:~:text=para%20o%20trabalho.-,Art.,propria%20victima%20ou%20de%20estranhos>. Acesso em 5 jul. 2022

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm. Acesso em: 7 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 8 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11718.htm. Acesso em: 10 jul. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em 18 jul. 2022.

BRASIL. Turma Nacional de Unificação. **Súmula nº 47**. Disponível em: <https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=47&PHPSESSID=01b1fe1auuscmj45d6gc045qf6>. Acesso em: 19 jul. 2022.

BRASIL. Turma Nacional de Unificação. **Súmula nº 77**. Disponível em: <https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=77>. Acesso em 19 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria ME nº 914, de 13 de janeiro de 2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-914-de-13-de-janeiro-de-2020-237937443>. Acesso em: 19 jul. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 142, de 5 de julho de 2005**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc47.htm. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp142.htm. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.266, de 3 de outubro de 1963**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4266.htm. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em 22 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12873.htm. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11770.htm. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13846.htm. Acesso em: 23 jul. 2022.
Lei n. 13.846/2019

BRASIL. **Decreto nº 7.617 de 17 de novembro de 2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7617.htm. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 8.805, de 7 de julho de 2016**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8805.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.805%2C%20DE%207%20DE%20JULHO%20DE%202016&text=Altera%20o%20Regulamento%20do%20Benef%C3%ADcio,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 25 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.191, de 18 de novembro de 1980**. Disponível em: <http://pbprev.pb.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/211180-LEI-4.191-de-18-de-novembro-de-1980.pdf>. Acesso em: 25 de jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.650, de 29 de novembro de 1984**. Disponível em: <http://pbprev.pb.gov.br/wp-content/uploads/2021/11/301184-LEI-N%C2%B0.-4.650-de-29-de-novembro-de-1984.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1461**. Relator: Min. Maurício Corrêa. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur89281/false>. Acesso em: 26 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3853**. Relator: Min.^a Cármen Lúcia. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur89317/false>. Acesso em: 26 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 793**. Relator: Min.^a Rosa Weber. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur456011/false>. Acesso em 26 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4562**. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur399207/false>. Acesso em: 26 jul. 2022.

SAGRES ONLINE. **Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**. Disponível em: http://sagres.tce.pb.gov.br/estado_index.php. Acesso em: 27 jul. 2022.