



Ministério Público do Estado do Amazonas

Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DE DIREITO DA ____ VARA
ESPECIALIZADA DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL

PETIÇÃO INICIAL DE ACP/AIA/RDE Nº 002.2014.78.1.1.913763.2010.21907
(REF.: IC Nº 027.2011)

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS, pelo Promotor de Justiça que esta subscreve, no uso de suas atribuições outorgadas pela Constituição Federal em seus artigos 127, *caput*, e 129, inciso III, e nos termos do art. 1º, VI, da Lei nº 7.347/85 e do art. 60, inc. IX, da Lei Complementar nº 11/93, c/c o ATO PGJ Nº 042/2008 e demais diplomas legais pertinentes à matéria, vem propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA CUMULADA COM RESSARCIMENTO
DE DANOS AO ERÁRIO,**

em face de:

BELARMINO LINS DE ALBUQUERQUE, brasileiro, Deputado Estadual do Amazonas, CPF: 005.216.632-53, Membro da Mesa Diretora da ALE/AM à época dos fatos que ensejaram a presente ação, com endereço para intimação na Avenida Mário Ypiranga (antiga Recife), nº 3.950, Edifício José de Jesus Lins de Albuquerque, bairro Parque Dez, CEP 69050-030, onde se situa a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, podendo ser localizado, ainda, em seu endereço residencial, situado à Avenida Professor Nílton Lins, nº 1000, Parque das Laranjeiras, CEP 69058-300, nesta Cidade;



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

LUÍS RICARDO SALDANHA NICOLAU, brasileiro, Deputado Estadual do Amazonas, CPF: 562.862.872-72, Membro da Mesa Diretora da ALE/AM à época dos fatos que ensejaram a presente ação, com endereço para intimação na Avenida Mário Ypiranga (antiga Recife), nº 3.950, Edifício José de Jesus Lins de Albuquerque, bairro Parque Dez, CEP 69050-030, onde se situa a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, podendo ser localizado, ainda, em seu endereço residencial, situado à Rua da Constituição, nº 32, Conjunto dos Advogados, bairro Ponta Negra, CEP 69037-002, nesta Cidade;

MARCOS SERGIO ROTTA, brasileiro, Deputado Estadual do Amazonas, CPF: 492.743.509-10, com endereço para intimação na Avenida Mário Ypiranga (antiga Recife), nº 3.950, Edifício José de Jesus Lins de Albuquerque, bairro Parque Dez, CEP 69050-030, onde se situa a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, podendo ser localizado, ainda, em seu endereço residencial, situado à Avenida Marquês de Vila Real da Praia Grande, nº 01, Conjunto dos Advogados, bairro Ponta Negra, CEP 69058-100, nesta Cidade;

CARLOS ALBERTO DE CASTRO ALMEIDA, brasileiro, CPF: 484.996.927-53, com endereço para intimação na Av. Mário Ypiranga Monteiro (antiga Rua Recife), nº 1.777, Edifício Bellini, apto. 402, bairro Adrianópolis, CEP 69057-550; *ou* no Condomínio Residencial Saint Tropez Vilagge, Rua Belo Horizonte, nº 1165, casa, bairro Adrianópolis, CEP 69057060, nesta Cidade;

VICENTE LOPES DE SOUZA, brasileiro, Deputado Estadual do Amazonas, CPF: 120.212.022-91, com endereço para intimação na Avenida Mário Ypiranga (antiga Recife), nº 3.950, Edifício José de Jesus Lins de Albuquerque, bairro Parque Dez, CEP 69050-030, onde se situa a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, podendo ser localizado, ainda, em seu endereço residencial, situado à Rua



Ministério Público do Estado do Amazonas

Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

Francisco Arruda, nº 137, Conjunto Petros, bairro Coroado III, CEP 69010-080, nesta Cidade;

SEBASTIÃO DA SILVA REIS, brasileiro, CPF: 240.042.602-30, com endereço para intimação na Rua José Furtuoso, nº 306, Condomínio Rio Tupana, apto 501-A, bairro Ponta Negra, CEP 69037-580, ou na Rua Desembargador Gaspar Guimarães, nº 384, bairro União, Parque Dez, CEP 69050-662, nesta Cidade;

MARIA DA CONCEIÇÃO SAMPAIO MOURA, brasileira, Deputada Estadual do Amazonas, CPF: 239.344.092-53, com endereço para intimação na Avenida Mário Ypiranga (antiga Recife), nº 3.950, Edifício José de Jesus Lins de Albuquerque, bairro Parque Dez, CEP 69050-030, onde se situa a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, podendo ser localizada, ainda, em seu endereço residencial, situado à Rua Cinco, nº 371, Conjunto Tapajós, Beija Flor I, Bairro Flores, CEP 69048-700, nesta Cidade;

DAVID ANTONIO ABSAI PEREIRA DE ALMEIDA, brasileiro, Deputado Estadual do Amazonas, CPF: 405.822.802-49, com endereço para intimação na Avenida Mário Ypiranga (antiga Recife), nº 3.950, Edifício José de Jesus Lins de Albuquerque, bairro Parque Dez, CEP 69050-030, onde se situa a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, podendo ser localizado, ainda, em seu endereço residencial, situado à Rua José Chevalier, nº 08, bairro Morro da Liberdade, CEP 69074-810, nesta Cidade;

ADJUTO RODRIGUES AFONSO, brasileiro, Deputado Estadual do Amazonas, CPF: 018.820.902-68, com endereço para intimação na Avenida Mário Ypiranga (antiga Recife), nº 3.950, Edifício José de Jesus Lins de Albuquerque, bairro Parque Dez, CEP 69050-030, onde se situa a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, podendo ser localizado, ainda, em seu endereço residencial, situado à



Ministério Público do Estado do Amazonas

Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

Rua Recife, nº 639, Condomínio Portal da Vila, Bloco Alfa, apto. 101, bairro Adrianópolis, CEP 69057-001, nesta Cidade;

JOSUÉ CLÁUDIO DE SOUZA NETO, brasileiro, Deputado Estadual do Amazonas, CPF: 439.270.092-53, com endereço para intimação na Avenida Mário Ypiranga (antiga Recife), nº 3950, Edifício José de Jesus Lins de Albuquerque, bairro Parque Dez, CEP 69050-030, onde se situa a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, podendo ser localizado, ainda, em seu endereço residencial, situado à Rua Recife, nº 639, Condomínio Portal da Vila, Bloco Beta, apto. 1501, bairro Adrianópolis, CEP 69057-000, nesta Cidade; e

MOISÉS PANTOJA LIMA, brasileiro, aposentado, CPF: 007.292.562-00, com endereço para intimação na Avenida Getúlio Vargas, nº 1.892, Centro, CEP 69850-000, Boca do Acre/AM,

pelas razões de fato e de Direito a seguir expostas:

I – OBJETO DA AÇÃO

A presente ação tem por escopo obter do Poder Judiciário a aplicação das reprimendas previstas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), em virtude da comprovada prática de ato ímprobo por parte dos Requeridos, o qual foi objeto de apuração nesta 78ª PRODEPPP através do Inquérito Civil nº 027/2011.

Objetiva ainda o ressarcimento do dano causado ao Erário Estadual em virtude do ato praticado, consistente na promulgação, pela Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, da Lei Promulgada nº 80, de 28 de abril de 2010, lei de efeito concreto que concede pensão especial, vitalícia e mensal ao Sr. MOISÉS PANTOJA LIMA, com ausência de fundamentação legal,



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

inobservância dos princípios constitucionais da isonomia, da impessoalidade e da moralidade administrativa, e em total afronta ao regramento constitucional e à legislação pertinente à matéria previdenciária.

Objetiva ainda obter a anulação do ato travestido de lei (Lei Promulgada nº 80/2010) pelo qual se perpetrou o ato de improbidade acima descrito, com a declaração incidental de inconstitucionalidade da já referida Lei nº 80/2010.

II – DOS FATOS

O Ministério Público do Estado do Amazonas, por meio da 78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público, no exercício de suas atribuições, instaurou, em 22/07/2011, o Inquérito Civil 027/2011, com a finalidade de apurar ato de improbidade administrativa consistente na concessão de pensão especial mensal e vitalícia, no valor de R\$ 2.000,000 (dois mil reais), ao Sr. MOISÉS PANTOJA DE LIMA, ex-vereador do Município de Boca do Acre – AM.

Tal benefício foi criado pela Lei Estadual Promulgada nº 80, de 28 de abril de 2010, oriunda da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, de iniciativa do seu então Presidente, Deputado Belarmino Lins.

Da análise da documentação inicialmente requisitada por esta Promotoria de Justiça e encaminhada por aquela Casa Legislativa, verificou-se que o respectivo Projeto de Lei não contou com a sanção ou veto governamental, **findando por se operar a sanção tácita**, tendo em vista que o Chefe do Poder Executivo deixou transcorrer em branco o prazo constitucional assinalado para a prática dos atos de sua competência, razão por que foi o Projeto



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

de Lei nº 28/2010 promulgado pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa de então, convertendo-se na Lei Promulgada nº 80/2010.

No decorrer das investigações, foram determinadas diligências requisitórias aos Órgãos envolvidos (ALE-AM, SEAD, GOVERNO DO ESTADO, AMAZONPREV), e também ao INSS, no sentido de se obter esclarecimentos quanto à concessão daquela pensão especial, principalmente quanto ao seu fundamento jurídico, e quanto a eventual benefício previdenciário concedido, pelo INSS, ao beneficiário da Pensão Especial. Outrossim, foi ouvido o Sr. MOISÉS PANTOJA DE LIMA, mediante precatória administrativa dirigida à Promotoria de Justiça de Boca do Acre.

Tanto as respostas dos supramencionados Órgãos, quanto as declarações do beneficiário, nada trouxeram aos autos que justificasse jurídica e validamente a concessão da referida Pensão Especial.

A Assembleia Legislativa encaminhou cópia do procedimento interno instaurado preliminarmente à promulgação da Lei 80/2010 (fls. 46/61 do IC), no qual se destacam a JUSTIFICATIVA (fls. 48 do IC), de caráter meramente rogatório, desprovida de qualquer fundamentação legal; e o PARECER CONJUNTO das Comissões de Constituição e Justiça e Redação e Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação (fls. 52/53), parecer este que sequer menciona, em seu item destinado à fundamentação, qualquer dispositivo legal ou embasamento constitucional para a instituição da benesse que se pretendia conceder (e que de fato se concedeu!) por meio da lei então proposta. Ressalte-se, ainda, que não constam do citado parecer as assinaturas dos demais membros das Comissões que teriam analisado o Projeto de Lei nº 28/2010, sequer sendo mencionados seus nomes, não se juntando e nem se indicando, ainda, a ata de suposta reunião conjunta das Comissões envolvidas, do que se deflui que o



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

parecer conjunto foi, na verdade, ato unipessoal de seu subscritor, o Deputado ADJUTO AFONSO, um dos Requeridos na presente ação (fls. 052-053 do IC).

Por seu turno, a SEAD encaminhou as fichas financeiras do beneficiário (fls. 263/270), que demonstram a percepção ininterrupta da pensão, a partir de junho/2010 até os presentes dias, com valor atual de R\$ 2.378,39 (dois mil, trezentos e setenta e oito reais e trinta e nove centavos).

O beneficiário da graciosa pensão, Sr. Moisés Pantoja Lima, em declaração prestada na Promotoria de Boca do Acre (fls. 100/101 do IC), em 09/04/2014, afirmou que foi agraciado por projeto de lei do Deputado Belarmino Lins, a quem se refere como Belão, com o qual sempre teve bom relacionamento e do qual é eleitor. Declarou ainda que o referido deputado asseverou, em conversa particular, que lhe conseguiria uma “aposentadoria”, restando evidente, pois, que o benefício que ora se questiona é verdadeira concretização de uma promessa pessoal feita por um membro do Poder Legislativo Estadual a um eleitor.

Por seu turno, o INSS informou que o Sr. MOISÉS PANTOJA DE LIMA já é beneficiário daquele Órgão Previdenciário Federal, recebendo Aposentadoria por Invalidez desde 05/08/2010, no valor atual de R\$ 3.058,17 (três mil e cinquenta e oito reais e dezessete centavos), benefício este que se encontra-se ativo e mantido na Agência da Previdência Social de Rio BRANCO SABI, no Acre (fls. 165/166 e 185/187-A do IC).

Oficiou-se ainda ao Tribunal de Contas do Estado, no sentido de se obter informações acerca da apuração, por aquela Corte de Contas, dos fatos objeto do Inquérito Civil nº 027/2011, que embasa a presente ação, que



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

também eram objeto de Denúncia feita àquela Corte de Contas, autuada como Processo nº 2.826/2011.

Em resposta, aquela Corte de Contas encaminhou cópia digitalizada integral do referido processo, o qual já havia sido objeto de julgamento, que resultou no reconhecimento incidental da inconstitucionalidade da Lei Promulgada nº 80/2010, conforme o teor da Decisão nº 066/2013 – Tribunal Pleno (fls. 137/138 do IC).

Contudo, não foram encaminhados documentos que comprovassem a adoção de providências concretas no sentido de se suspender o benefício, para que, ao menos, cessasse a inconstitucionalidade declarada pelo próprio Tribunal de Contas, e não se ampliasse o prejuízo ao Erário.

Em fase de diligências finais, foi formulada Representação ao TCE-AM (fls. 167/183 do IC), objetivando-se que aquela Corte de Contas tomasse providências acerca da pensão julgada (por ela mesma) inconstitucional, ou seja, que sustasse a eficácia da Lei Promulgada nº 80/2010, na condição de ato travestido de lei, nos termos do art. 40, incisos VII, VIII e IX da Constituição Estadual, e que procedesse à Tomada de Contas Especial, para a apuração de fatos, identificação dos responsáveis e quantificação pecuniária do dano causado pela promulgação e vigência da referida lei.

A mencionada Representação foi protocolada em 02/06/2014 e autuada como Processo nº 2561/2014. Entretanto, até 01/09/2014, data da última informação prestada por aquele Tribunal de Contas a esta Promotoria de Justiça, não havia previsão para apreciação final do processo, que se encontrava no gabinete do Conselheiro-Relator para emissão de Despacho e Voto.

Apesar de pendente de apreciação final, já consta naquela Representação manifestação do Órgão Técnico (fls. 287/289 do IC), que



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

entende pela procedência da mesma, nos seguintes termos: “(...) *devendo esta Corte de Contas promover medidas pertinentes para cessar o pagamento da pensão concedida em razão da Lei nº 80/2010, declarada inconstitucional no âmbito do exercício do controle externo (incidentalmente), já que o senhor Moisés Pantoja de Lima continua recebendo o benefício (...)*”.

Assim, ao final de todas as diligências encetadas e prestados os devidos esclarecimentos, concluiu este Promotor de Justiça pela configuração de **improbidade administrativa** importando **dano ao erário** (referente aos valores pagos pelo Estado a título de pensão ilegal), **enriquecimento ilícito** (por parte do beneficiário da pensão, que auferiu vantagem patrimonial indevida com a percepção do benefício ilegal) e **atentado aos princípios da administração pública** (devido a falta de critério legal e motivação válida para a concessão do benefício, configurando ofensa aos princípios da impessoalidade, isonomia, moralidade e aos deveres de honestidade e imparcialidade).

Tal improbidade configura-se tanto pela forma com que se deu a concessão (através de lei de efeitos concretos), como pela completa ausência de pressupostos jurídicos válidos para sua instituição, e ainda pelo flagrante vício de iniciativa, eis que a concessão de aposentadoria ou pensão é Privativa do Chefe de Cada Poder, conforme se elucidará a seguir.

III - DOS SUJEITOS ATIVOS DO ATO DE IMPROBIDADE

Por disposição constitucional, devem os agentes públicos obediência aos princípios prescritos no art. 37 do seu texto (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), bem como à legislação



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

federal e estadual e ao regramento constitucional vigente, a ser interpretado de forma sistemática.

Tais disposições devem ser especialmente observadas pelos membros do Poder Legislativo, que em sua função precípua, a de legislar, devem estrita observância à Lei Maior, a fim de evitar lamentáveis conflitos entre as legislações infraconstitucionais e a Constituição Federal.

Neste contexto o agente público está, segundo lição de Hely Lopes Meirelles, “em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e as exigências do bem comum”.¹

A própria Lei de Improbidade, em seu art. 4º, reforça o dever do agente público de observar os princípios constitucionais, dentre eles o da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa:

*Art. 4º. Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade** e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos. (g.n.)*

No entanto, não foi isso que se observou na promulgação da Lei nº 80/2010, oportunidade em que os agentes públicos, Deputados integrantes da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, concederam pensão graciosa a pessoa determinada, fora de qualquer critério legal ou constitucional vigente à época.

Ora, evidente que a função do Poder Legislativo e de seus membros não é distribuir benefícios a pessoas selecionadas por critérios pessoais e/ou eleitorais, mas legislar e fiscalizar para o bem de **TODOS** os cidadãos (segundo as exigências do bem comum, na Lição de MEIRELLES).

¹ Direito Administrativo Brasileiro, p. 86



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

Da frágil argumentação e da inexistente fundamentação caracterizadas ao longo do procedimento interno que precedeu a promulgação da Lei 80/2010 (fls. 46/61 do IC), vê-se que dita lei foi promulgada, criando benefício de caráter previdenciário ilegal, pela simples vontade dos agentes de promulgá-la, pois fundamento legal não havia.

Fala-se aqui em indiscutível dolo, visto que a conduta dos agentes ímprobos, conscientemente perpetrada no exercício da função típica do Poder Legislativo, mas em claro desvirtuamento de tal função, não pode de forma alguma ser considerada culposa.

Destarte, são os 10 (dez) primeiros requeridos previamente qualificados, MEMBROS DIRETORES DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS à época dos fatos e responsáveis pela edição da Lei Promulgada n° 80, de 28 de abril de 2010, os sujeitos ativos do ato de improbidade ora descrito, na modalidade dolosa, na qualidade de agentes públicos, nos termos do art. 2° da Lei de Improbidade², devendo receber as sanções previstas nos arts. 12, II e III da Lei de Improbidade Administrativa, após o trâmite do devido processo legal.

Quanto ao último requerido qualificado, Sr. MOISÉS PANTOJA LIMA, enquadra-se no art. 3° da Lei 8.429/92³, na qualidade de beneficiário direto do ato de improbidade, cabendo-lhe, por equiparação, já que foi ao seu patrimônio que as rendas públicas foram incorporadas, a aplicação das sanções previstas no art. 12, I, do normativo legal.

² **Art. 2°.** Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, **por eleição**, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, **mandato**, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

³ **Art. 3°.** As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, **mesmo não sendo agente público**, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade **ou dele se beneficie sob qualquer forma** direta ou indireta.



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

A instituição da pensão em tela, nos moldes em que se deu, mediante a edição de lei de efeitos concretos e em franca violação da Constituição Federal, da Constituição Estadual e da Lei Estadual nº Lei 1.171/1976, esta não recepcionada pela CF/88, configura ato de improbidade administrativa importando dano ao erário e atentando contra os princípios da administração pública, conforme se demonstra adiante.

IV – DO REQUERIMENTO DE ANTECIPAÇÃO DA TUTELA

Cediço é que os provimentos liminares em geral, sempre fundados em um juízo de aparência, porque de cognição superficial (em contraposição à tutela definitiva que se funda em certeza), consagram o princípio da efetividade, a partir da autorização da concessão da medida reclamada, em caráter provisório, como forma de evitar o perecimento ou a danificação do direito reclamado, até a concessão definitiva da tutela jurisdicional perseguida, acaso seja concedida a final. Aliás, justamente diante da importância do bem jurídico protegido nas Ações Cíveis Públicas, as liminares nelas deferidas assumem feição extremamente relevante.

Preceitua o art. 12 da Lei 7347/85, que “poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificção prévia, em decisão sujeita a agravo.”

Desta forma, analisando-se o conjunto probatório dos autos, pelo menos em exame perfunctório, verifica-se restarem demonstrados indícios suficientes da existência do *fumus boni iuris* na hipótese, vez que a Lei Estadual Promulgada nº 80/2010, padece claramente do *vício de inconstitucionalidade*. Senão, vejamos.



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

A Lei Estadual Promulgada nº 80/2010, ao conceder pensão vitalícia ao ex-vereador Moisés Pantoja de Lima, no valor inicial de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), pelos supostos serviços prestados ao município de Boca do Acre/AM (como se tais serviços não tivessem sido devidamente remunerados à época...), desobedeceu aos *princípios gerais e ao regramento positivo, de índole constitucional*, que norteiam a aplicação do dinheiro público, que estabelecem o sistema de previdência pública e privada e que regulam a ação da administração pública em todos os Poderes.

O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento que a concessão de pensão vitalícia aos agentes políticos municipais, Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores e seus dependentes, pelo simples fato de terem exercido tais funções, representa *grave ofensa aos princípios da igualdade, impessoalidade e moralidade pública*.

Sendo assim, tem-se que a referida lei estadual afronta o princípio constitucional da impessoalidade, porque dota um cidadão, que foi ou é agente público, pelo simples fato do exaurimento do mandato vereador do município, de condição excepcional, privilegiada, que não se compadece com aquela imposição constitucional.

Por tais motivos e também por outras razões que adiante serão demonstradas, a Lei Promulgada que concedeu ao Requerido MOISÉS PANTOJA DE LIMA pensão vitalícia é flagrantemente inconstitucional.

Por fim, registra-se ser patente o *periculum in mora*, decorrente da continuidade de lesão aos cofres públicos estaduais, caso mantido o pagamento da pensão tida como indevida.

Portanto, requer este órgão ministerial a concessão de medida antecipatória de tutela, com o fim de que esse Juízo, *declarando*



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

incidentalmente inconstitucional a Lei Promulgada nº 80/2010, determine a suspensão do pagamento da pensão concedida em virtude da referida Lei ao Requerido MOISÉS PANTOJA DE LIMA, até que seja definitivamente julgada a demanda, sob pena de multa diária a ser prudentemente arbitrada por Vossa Excelência.

V – DO ATO DE IMPROBIDADE – PROMULGAÇÃO DA LEI ESTADUAL Nº 80/2010

V.a) Da Inconstitucionalidade da Lei Promulgada nº 80/2010

A Lei Promulgada nº 80 de 28 de abril de 2010, tem a seguinte redação, *ipsis literis*:

Art. 1º Fica concedido ao Sr. MOISÉS PANTOJA DE LIMA, pensão especial, mensal e vitalícia no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), pelos serviços prestados pelo Município de Boca do Acre.

§1º. A pensão de que trata este artigo é pessoal e não se transmite aos herdeiros do beneficiário.

§2º. O valor da pensão será atualizado nos mesmos índices e critérios estabelecidos para os benefícios do Regime de Previdência Social do Estado do Amazonas.

Art. 2º A pensão a que se refere o artigo anterior será paga mensalmente pela Secretaria de Estado de Administração e Gestão – SEAD, em data previamente fixada pelo Poder Executivo Estadual.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta das dotações específicas consignadas no Orçamento do Poder Executivo Estadual.

Art.4º A presente lei entra em vigor na data de sua publicação.

Primeiramente, cumpre observar que os atos de outorga ou reconhecimento do direito à pensão, mesmo veiculados sob a forma de lei, não cumprem os atributos dessa espécie normativa, pois lei envolve a ideia de regra genérica e abstrata, capaz de irradiar efeitos a uma multiplicidade de situações. Concessões específicas e dirigidas a pessoas determinadas, não atendem



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

aos requisitos maiores, de sentido legiferante, de forma que não carregam natureza ínsita de “lei”.

A Lei Estadual Promulgada nº 80/2010, ao conceder pensão vitalícia ao ex-vereador Moisés Pantoja de Lima, no valor inicial de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), pelos supostos serviços prestados ao município de Boca do Acre/AM (como se tais serviços não tivessem sido devidamente remunerados à época...), desobedeceu os princípios gerais e regramento positivo, de índole constitucional, que norteiam a aplicação do dinheiro público, que estabelecem o sistema de previdência pública e privada e que regulam a ação da administração pública em todos os Poderes.

O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento que a concessão de pensão vitalícia aos agentes políticos municipais, Prefeito, vice-Prefeito, Vereadores e seus dependentes pelo simples fato de terem exercido tais funções, representa grave ofensa aos princípios da igualdade, impessoalidade e moralidade pública.

Sendo assim, tem-se que a referida lei estadual afronta o princípio constitucional da impessoalidade, porque dota um cidadão, que foi ou é agente público, pelo exaurimento do mandato vereador do município, de condição excepcional, privilegiada, que não se compadece com aquela imposição constitucional.

Ademais, por força do artigo 40, § 13º, da Constituição Federal, a partir da Emenda nº 20/98, a questão da aposentadoria de agentes políticos ganhou novos contornos, pois Prefeitos e Vereadores, enquanto exercendo os respectivos mandatos eletivos, estão vinculados ao Regime Geral de Previdência Social. A partir da referida Emenda, o entendimento é que entre os cargos de natureza temporária previstos na citada norma constitucional, estão os



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

de natureza política providos por mandato e mediante eleição dos ocupantes. A natureza temporária decorre do próprio princípio democrático que exige, periodicamente, a realização de eleições e a renovação dos mandatos.

Os ex-agentes políticos, como ex-Prefeitos e ex-Vereadores, estariam, assim, submetidos às regras dos trabalhadores em geral para adquirir a sua aposentadoria, não podendo ser enquadrados, sequer, no regime próprio dos servidores municipais, onde o mesmo estiver implementado. A aposentadoria dos mesmos, depende, assim, de contribuição ao aludido Regime Geral de Previdência Social e da obediência ao disposto na Constituição Federal, em seu artigo 201.

Por tais motivos e também por outras razões que adiante serão demonstradas, a Lei Promulgada que concedeu ao Requerido MOISÉS PANTOJA DE LIMA pensão vitalícia é flagrantemente inconstitucional.

V.b) Do Atentado contra os Princípios da Administração Pública

Nos termos do **art. 11, caput, da Lei 8.429/1992**, constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

A promulgação da Lei 80/2010, que institui pensão especial, mensal e vitalícia ao Sr. Moisés Pantoja de Lima, claramente constitui ato violador de diversos princípios, leis e de todo o ordenamento constitucional previdenciário, configurando ainda atentado à imparcialidade, tendo em vista o critério utilizado para sua concessão, de forma que, ao promulgar a referida lei estadual, os membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa incorreram na conduta tipificada no art. 11 da Lei de Improbidade, o que se demonstra a seguir.



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

O benefício ora questionado foi concedido por meio de promulgação de lei elaborada com o objetivo único e específico de conceder pensão a pessoa determinada. Ao proceder dessa forma, além de violar o dever de imparcialidade⁴, os réus atentaram contra princípios constitucionais expressos e basilares da Administração Pública: a legalidade, a impessoalidade e a moralidade, bem como princípios e disposições constitucionais expressas que norteiam a seguridade e assistência social.

Quanto à legalidade, é notável que a concessão da pensão em tela não encontra fundamento jurídico, tampouco motivação válida. A uma, porque carece de justificativa jurídica, vez que as justificativas apresentadas pelo Presidente da Assembleia, que propôs o projeto, e pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação daquela Casa Legislativa são apenas arremedos de justificativas, que não mencionam qualquer amparo legal ou constitucional; a duas, porque não atendem aos requisitos da lei geral que regula a concessão de Pensões Especiais no Estado do Amazonas, esta de duvidosa constitucionalidade, ou de qualquer outra lei que regule a concessão de benefícios de caráter previdenciário, nacional ou estadual.

Os argumentos que embasam a concessão da pensão resumem-se ao fato de que o beneficiário exerceu carreira pública, prestando serviços à comunidade, possui idade avançada e é de origem humilde. Por mais louvável e benevolente que tal justificativa pareça, a genérica “prestação de serviços à comunidade”, a idade avançada e a condição financeira humilde não constituem, por si só, critérios legais para a concessão de um benefício nos moldes do ora analisado.

⁴ **Art. 11.** Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer **ação** ou omissão que **viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade** às instituições, e notadamente:
(*omissis*)



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

Há, no Estado do Amazonas, legislação que regula a concessão de Pensão Especial, a Lei 1.171/1976, fixando as hipóteses de concessão do referido benefício, nos termos do seu art. 2º:

Art. 2º - O Poder Executivo, observando o disposto nesta Lei, concederá Pensões Especiais:

I - obrigatoriamente:

a) à família de servidor estadual que falecer em consequência de acidente no trabalho, de doença profissional ou de agressão não provocada, no exercício de suas funções;

b) a quem haja prestado, por mais de 20 (vinte) anos, até 31 de dezembro de 1967, serviços gratuitos à Administração do Estado e que não perceba outra remuneração dos cofres públicos estaduais;

c) à família de servidor morto que se enquadre no item anterior.

II - facultativamente, à família de pessoas extintas, que sejam consideradas ilustres no contexto sócio político-cultural do Estado.
(grifei)

A supramencionada lei não foi e nem poderia ter sido levada em consideração quando da elaboração da Lei Promulgada nº 80/2010, por dois motivos: primeiramente, porque, de início, estabelece que a concessão da pensão especial se dará pelo Poder Executivo; em seguida, porque o Sr. Moisés Pantoja Lima não preenche nenhuma das condições para figurar como beneficiário da pensão especial prevista na Lei 1.171/1976, conforme se extrai da simples leitura dos dispositivos supratranscritos. Isso porque não prestou serviços gratuitos à Administração do Estado do Amazonas, muito menos por mais de vinte anos, e não é falecido. Também não se enquadra, pelo mesmo motivo, no inciso II do art. 2º acima transcrito.

Além de carecer de embasamento legal, a criação e concessão de pensão especial por lei de iniciativa do Poder Legislativo afronta diversos dispositivos constitucionais relativos à seguridade, previdência e assistência social, como adiante se vê.

A forma arbitrária como se deu a escolha do beneficiário e o valor da pensão em tela, determinados ao bel prazer do Presidente



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

da Assembleia Legislativa à época, Deputado Belarmino Lins, 1º Requerido, que apresentou a proposta, fere a universalidade da cobertura da seguridade social. A não comprovação de qualquer forma de contribuição do pensionista, como condição para a concessão do benefício, viola a equidade na participação e custeio. Configuram-se pois, afrontas aos objetivos da seguridade social, previstos na Constituição Federal, abaixo transcritos:

Art. 194. (omissis)

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;

(...)

V - equidade na forma de participação no custeio;

(...)

A não indicação da fonte de custeio do benefício criado e concedido pela Lei Promulgada nº 80/2010 viola o parágrafo 5º do art. 195 da Carta Magna, *in verbis*:

§ 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

A arbitrariedade na escolha do beneficiário e no valor do benefício, e a criação e concessão do benefício tendo como fundamento o fato de ser o pensionista pessoa humilde e de idade avançada, encontra-se em desacordo com determinações constitucionais acerca da Previdência Social que vedam a adoção de critérios diferenciados para a concessão de aposentadorias e visam ao amparo de pessoas de baixa renda, além de não se enquadrar na previsão de assistência social ao idoso. Seguem os dispositivos:

Art. 201 (omissis)

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

§ 12. Lei disporá sobre sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo. (grifei)

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

V - a garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (grifei)

Dos dispositivos até aqui transcritos, observa-se que a lei oferece diversas alternativas para que pessoas em situação semelhante à do beneficiário da pensão especial em questão recebam um benefício previdenciário e/ou assistencial que lhes garanta o sustento, quando em idade avançada e/ou acometidos por doenças incapacitantes.

Tanto o é, que restou comprovado nos autos do Inquérito Civil nº 27/2011/78ªPRODEPPP que o Sr. MOISÉS PANTOJA DE LIMA recebe Aposentadoria por Invalidez pelo INSS, no valor de R\$ 3.058,17 (fls. 165/166 e 185/187-A do IC). Tal fato torna a concessão de pensão especial, na forma em que se deu, além de ilegal e inconstitucional, desnecessária, evidenciando que sequer se sustentam as justificativas de situação de necessidade do beneficiário, alegadas pelo Deputado Belarmino Lins, autor do projeto de lei.

Além de encontrar-se em desacordo com todos os dispositivos constitucionais acima transcritos, ao conceder pensão especial a pessoa determinada por meio de Lei Promulgada, o Poder Legislativo do Estado incorreu na violação de diversos princípios constitucionais, inclusive da administração pública, quais sejam: impessoalidade, isonomia e moralidade, não respeitadas quando da escolha direcionada do beneficiário.



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

Outrossim, resta violado o princípio e dever de responsabilidade com os gastos públicos, vez que foi criado um benefício ao arrepio da lei e da Constituição, acarretando gastos igualmente ilegais e inconstitucionais para o Estado.

Ademais, há violação também à Constituição do Estado do Amazonas, que prevê apenas uma modalidade de pensão especial, a ser concedida aos beneficiários dos militares falecidos em serviço.

*Art. 113. São servidores militares do Estado os integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar (artigo 113 com a redação dada pela EC n.º 31, DOE de 01.12.98)
... omissis ...*

§ 13. O Estado promoverá "post mortem" o servidor militar que vier a falecer em consequência de ferimento recebido em luta contra malfeitores, em ações ou operações de manutenção da ordem pública ou defesa civil, de acidentes de serviços e moléstia ou doença decorrente desse fato.

§ 14. Aos beneficiários do militar falecido, nos termos do parágrafo anterior, será concedida pensão especial, cujo valor será igual à remuneração do posto ou graduação a que for promovido "post mortem", reajustável na mesma época e nos mesmos índices da remuneração dos servidores militares em atividade.

... omissis ...

Por todo o exposto, não resta dúvida quanto à ilegalidade da pensão especial criada através da Lei Promulgada n° 80/2010, havendo, inclusive, manifestação do Supremo Tribunal Federal acerca de tema análogo, consistente no reconhecimento da inconstitucionalidade de norma em caso semelhante, em que foi instituído, através de Emenda ao ADCT da Constituição de Mato Grosso do Sul, pensão mensal e vitalícia aos ex-governadores daquele Estado, nos termos da seguinte ementa:

ADI 3853 / MS - MATO GROSSO DO SUL
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

Julgamento: 12/09/2007 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

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

Ora, se a instituição de subsídio vitalício concedido genericamente a ex-ocupantes de cargo político, através de emenda à Constituição Estadual, revela-se inconstitucional e violadora de princípios, o que se dirá de lei estadual, proposta e promulgada pelo Poder Legislativo, que institui pensão vitalícia, de valor arbitrariamente estipulado, concedida a pessoa determinada?

Ante o exposto, resta exhaustivamente demonstrado e comprovado o patente atentado a diversos princípios da administração pública, com violação, especialmente, dos deveres de imparcialidade e legalidade, conduta praticada pelos réus ao promulgar a Lei Estadual 80/2010, tipificada no art. 11,



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

caput, da Lei de 8.429/1992, a ensejar, portanto, as punições previstas no art. 12, II e III, referida lei.

V-c) Do Dano ao Erário

Restou demonstrado no item anterior a ilegalidade e inconstitucionalidade da pensão criada e concedida pela Lei Estadual nº 80/2010, benefício cuja concessão acarreta despesas igualmente ilegais e inconstitucionais para o Estado, configurando, portanto, dano ao Erário, que cresce a cada mês em que permanece sendo aplicada a referida lei.

Nos termos do art. 10, *caput*, da Lei 8.429/92, causa lesão ao erário qualquer “ação dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial” ou “dilapidação dos bens” da administração pública, fato este que ocorre a cada mês em que o beneficiário da recebe a pensão inconstitucional e ilegal em tela, de forma que o dano cresce, mensalmente, há mais de quatro anos.

Ademais, a promulgação da Lei 80/2010, da qual resultou a concessão de pensão graciosa ao Sr. Moisés Pantoja de Lima, configura as condutas descritas nos incisos I, VII e XII do art. 10 da Lei de Improbidade, como adiante se vê.

A concessão de pensão graciosa e ilegal promove a incorporação de verba pública estadual ao patrimônio particular do beneficiário, conduta prevista no inciso I do supramencionado dispositivo:

*I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a **incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;** (grifei)*

A pensão em tela, concedida por meio de lei de efeito concreto, acarretando todas as ilegalidades e inconstitucionalidades apresentadas



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

no item anterior, consiste em benefício administrativo concedido sem observância das formalidades legais aplicáveis à matéria previdenciária, conduta prevista no inciso VII:

*VII - conceder **benefício administrativo** ou fiscal **sem a observância das formalidades legais** ou regulamentares aplicáveis à espécie; (grifei)*

Por fim, uma vez que o benefício é ilegal, sua percepção acarreta o enriquecimento ilícito do beneficiário, de forma que os responsáveis pela concessão da pensão incorrem na conduta prevista no inciso XII do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa:

*XII - permitir, facilitar ou concorrer para que **terceiro se enriqueça ilícitamente**; (grifei)*

Tem-se, portanto, configuradas as condutas previstas no art. 10, caput e I, VII e XII da Lei 8.429/92, e no art. 11, caput e inciso I, nas quais incorreram os dez primeiros requeridos, ao promulgar e editar a Lei Estadual nº 80/2010.

Também ao último Requerido devem ser aplicadas as sanções da Lei de Improbidade Administrativa, pois, na condição de beneficiário direto do ato, acresceu ao seu patrimônio a renda pública decorrente do pagamento de um benefício inconstitucional e ilegal, enquadrando-se, portanto, por expressa disposição legal contida no art. 3º, na conduta descrita no *caput* do art. 9º, ambos da Lei de Improbidade, *verbis*:

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito, auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:



Ministério Público do Estado do Amazonas

Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

VI - DA LEI DE EFEITOS CONCRETOS – NÃO CABIMENTO DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE

A despeito das patentes inconstitucionalidades apontadas no tópico *V.a*, a Lei Promulgada nº 80/2010 não pode ser objeto de controle de constitucionalidade concentrado, pois é de lei de efeitos concretos, equiparada a ato administrativo, havendo entendimento jurisprudencial no sentido do não cabimento de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face de tais leis.

Tal entendimento é o adotado pela Procuradoria Geral de Justiça, conforme Parecer emitido e aprovado em 20 de abril de 2011 (fls. 18/26 do IC), por meio do qual o Exmo. Procurador-Geral de Justiça declinou da atribuição de ajuizar ADIN em face da referida lei, em que pese o reconhecimento das inconstitucionalidades perpetradas.

O conteúdo da Lei nº 80/2010 limita-se a estabelecer um único benefício de caráter previdenciário a uma pessoa específica, carecendo, portanto, da generalidade e abstração características das leis. Nesse sentido, há doutrina que endossa o entendimento pela não possibilidade de controle concentrado de constitucionalidade de leis desprovidas de tais características, a exemplo de Zeno Veloso, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino:

“Somente atos do Poder Público, com características de generalidade e abstração, podem ser submetidos à fiscalização de constitucionalidade, através de ação direta.

(...)



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

Leis no sentido apenas formal, mas cujo conteúdo encerra preceito que tem objeto determinado e destinatário certo (“leis casuísticas”), não se prestam ao controle abstrato de normas.” [VELOSO, Zeno. Controle Jurisdicional de Constitucionalidade. Cejup, 1999, p. 112-113] – grifei.

“Se as leis são de efeitos concretos, se possuem destinatário certo e determinado, sendo desprovidas de abstração e generalidade, não poderão se questionadas em ADIn. Tais leis, conhecidas como leis meramente formais, apresentam conteúdo próprio de atos administrativos, porquanto endereçadas a destinatários certos e determinados, e destinada a produzir efeitos concretos perante eles. Somente são denominadas leis porque emanadas do Congresso Nacional ou de Assembleia Legislativa (motivo da qualificação meramente formal). Quanto a seu conteúdo, ou seja, sob o aspecto material, são atos de efeitos individuais e concretos, não se podendo cogitar de sua impugnação mediante ADIn, uma vez que, nesta deve-se discutir o ato normativo – logo geral e abstrato – em tese, confrontando-o com a Constituição Federal.” [PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Constitucional Descomplicado. Impetus, 2007, p. 762] – grifei.

No caso em tela, não há dúvida de que se trata de lei de efeito concreto, possuindo as características apontadas pela doutrina: objeto determinado: a pensão mensal vitalícia; destinatário certo: o Sr. Moisés Pantoja de Lima; efeito concreto produzido: a percepção vitalícia, pelo beneficiário, do valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), a título de pensão especial.

O Supremo Tribunal Federal já se posicionou diversas vezes pela impossibilidade de controle de constitucionalidade concreto de atos normativos de efeitos concretos, desprovidos de generalidade e abstração, decidindo pelo não cabimento de ADIn contra tais leis meramente formais:

ADI 767 / AM - AMAZONAS
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO
Relator(a) p/ Acórdão: Min. FRANCISCO REZEK
Julgamento: 26/08/1992 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 2006/90 DO ESTADO DO AMAZONAS. ATO ADMINISTRATIVO CONCRETO. NÃO-CONHECIMENTO DA AÇÃO, PREJUDICADA A MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 2006, DE 14 DE DEZEMBRO DE 1990, DO ESTADO DO AMAZONAS, QUE DISPÕE SOBRE A REVISÃO DE PROVENTOS DE SERVIDORES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. **TEXTO INABILITADO AO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. ATO**



Ministério Público do Estado do Amazonas

Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

ADMINISTRATIVO CONCRETO SOB A FORMA DE LEI: INEXISTÊNCIA DE ASPECTOS DE ABSTRAÇÃO E GENERALIDADE QUE CARACTERIZAM O OBJETO IDONEO DA AÇÃO DIRETA. AÇÃO NÃO CONHECIDA, RESTANDO PREJUDICADA A MEDIDA CAUTELAR. (grifei)

ADI 1937 MC-QO / PI - PIAUÍ

QUESTÃO DE ORDEM NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE

Julgamento: 20/06/2007 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade: inviabilidade: ato normativo de efeitos concretos. 1. O Decreto Legislativo 121/98, da Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, impugnado, impõe a reintegração de servidores, que teriam aderido ao Programa de Incentivo ao Desligamento Voluntário do Servidor Público Estadual (L. Est. 4.865/96). 2. O édito questionado, que, a pretexto de sustá-los, anula atos administrativos concretos - quais os que atingiram os servidores nominalmente relacionados - **não é um ato normativo, mas ato que, não obstante de alcance plural, é tão concreto quanto aqueles que susta ou torna sem efeito.** 3. **É da jurisprudência do Supremo Tribunal que só constitui ato normativo idôneo a submeter-se ao controle abstrato da ação direta aquele dotado de um coeficiente mínimo de abstração ou, pelo menos, de generalidade.** 4. Precedentes (vg. ADIn 767, Rezek, de 26.8.92, RTJ 146/483; ADIn 842, Celso, DJ 14.05.93). (grifei)

Processo: 100020025597 ES 100020025597

Relator(a): PAULO NICOLA COPOLILLO

Julgamento: 02/06/2005

Órgão Julgador: TRIBUNAL PLENO

Ementa: AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI QUE FIXA SUBSÍDIOS DE PREFEITO - IMPOSSIBILIDADE DO CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMA DE EFEITO CONCRETO - EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO - ART. 267, VI DO CPC . 1 - A Lei que fixa subsídios de Prefeito tem sua **eficácia especificamente dirigida a uma situação individual e concreta, veiculando um ato materialmente administrativo desprovido de abstração e generalidade. A fiscalização em abstrato da validade de uma norma dentro do ordenamento jurídico, não se coaduna com a apreciação de um caso concreto. 2 - Ausência de interesse de agir na utilização da Adin em face de leis de efeitos concretos. Extinção do processo sem julgamento de mérito. Art. 267, VI do CPC. (grifei)**

Oportuno mencionar que o caso citado no tópico anterior, no qual o STF decidiu pela inconstitucionalidade da emenda à Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, que instituía subsídio mensal e vitalício aos ex-governadores daquele estado, assemelha-se apenas em parte ao



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

caso da Lei 80/2010: o objeto de ambas as normas é igualmente inconstitucional, porém, a emenda à Constituição daquele estado tinha como destinatário um grupo de pessoas (todos os ex-governadores), e não uma pessoa específica, o que confere àquela norma um caráter mínimo de generalidade, permitindo que fosse apreciada em sede de controle abstrato. O mesmo não ocorre em se tratando da Lei 80/2010, que tem destinatário único e determinado.

Ante o exposto, resta certa a impossibilidade de se combater a inconstitucionalidade da Lei 80/2010 via Ação Direta de Inconstitucionalidade, motivo pelo qual se recorre à presente medida judicial, visando à anulação de tal ato travestido de lei, com a prévia declaração incidental da inconstitucionalidade da mesma.

Mencione-se, ainda, que a Procuradoria-Geral do Estado, quando instada por esta Promotoria a proceder à suspensão e anulação da pensão em tela, emitiu parecer (fls. 94/96 do IC), no qual conclui que aquela Procuradoria somente pode “negar vigência a comando legal **se e quando** tal regramento for julgado inconstitucional”, em âmbito judicial.

Por fim, é certo que dois doutos Órgãos constitucionalmente incumbidos do controle da legalidade na Administração Pública (o TCE, em decisão no Processo 2826/2011 e a PGJ, no parecer supramencionado) já reconheceram a inconstitucionalidade da concessão da pensão que ora se questiona, ao passo que um terceiro órgão igualmente incumbido de prezar pela defesa do interesse público (a PGE, no parecer acima mencionado), apresentou razões pelas quais se encontra impossibilitado de proceder a medidas de sua competência para a cessação desse absurdo benefício.

Entretanto, pelos motivos acima expostos, até então nenhuma medida eficaz foi aplicada no sentido de fazer cessar os pagamentos



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

flagrantemente ilegais, ao passo que, enquanto se discute qual a medida cabível para cessar as evidentes ilegalidades e inconstitucionalidades do benefício instituído pela Lei Promulgada nº 80/2010, a conduta ímproba dos que o instituíram segue impune, bem como se mantém ininterrupto e crescente mês a mês o dano ao erário daí decorrente, decorrendo **mais de quatro anos** desde a promulgação da referida lei, bem como da denúncia que culminou na presente ação.

Dessa forma, restou recorrer a este juízo, através dos pedidos alternativos a seguir, para ver cessar as inconstitucionalidades, ilegalidades e atentados aos princípios da administração pública, decorrentes da promulgação da Lei Estadual nº 80/2010, bem como a condenação dos responsáveis por sua edição às penas previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

VII - DOS PEDIDOS

Identificados os agentes ímprobos e configuradas a suas condutas, requer o Ministério Público:

a) seja concedida a tutela antecipada ora requerida, para o fim de ser incidentalmente DECLARADA INCONSTITUCIONAL a Lei Estadual Promulgada nº 80/2010, pelas razões acima alinhavadas, sendo determinado à SEAD (Secretaria Estadual de Administração do Estado do Amazonas) que cesse IMEDIATAMENTE o pagamento da pensão especial ao Requerido MOISÉS PANTOJA LIMA, sob pena de multa diária a ser arbitrada por esse douto Juízo, até final decisão da presente ação;



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

b) Sejam os **REQUERIDOS** notificado para, querendo, apresentar Defesa Preliminar, no prazo de quinze dias, na forma do art. 17 da Lei 8.429/92, modificado pela Medida Provisória nº 2.225, de 04/09/2001;

c) Seja o **ESTADO DO AMAZONAS** notificado para integrar a relação processual na qualidade de litisconsorte ativo, na forma do § 3º do art. 17 da Lei nº 8.429/92, uma vez que o bem jurídico protegido nesta ação é patrimônio seu;

d) Em sendo recebida a presente petição inicial, após apresentação de defesa preliminar, seja determinada a **CITAÇÃO DOS REQUERIDOS** já qualificados acima, para apresentar contestação, sob pena de revelia;

e) Ao final, seja **JULGADA PROCEDENTE** a presente **AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**, para o fim de **CONDENAR** os Requeridos **BELARMINO LINS DE ALBUQUERQUE, LUÍS RICARDO SALDANHA NICOLAU, MARCOS SERGIO ROTTA, CARLOS ALBERTO DE CASTRO ALMEIDA, VICENTE LOPES DE SOUZA, SEBASTIÃO DA SILVA REIS, MARIA DA CONCEIÇÃO SAMPAIO MOURA, DAVID ANTONIO ABSAI PEREIRA DE ALMEIDA, ADJUTO RODRIGUES AFONSO e JOSUÉ CLÁUDIO DE SOUZA NETO**, pela incidência no art. 11, *caput* e art. 10, *caput* e incisos I, VII e XII, da Lei nº 8.429/92, nas penas do art. 12, II e III da mesma lei, notadamente o *ressarcimento integral do dano*, a ser apurado em sede de liquidação de sentença, e *pagamento de multa civil* de até 100 (cem) vezes o valor da remuneração percebida pelos citados agentes públicos; e o Requerido **MOISÉS PANTOJA DE LIMA**, pela incidência no art. 9º, *caput*, e incisos XI e XII, nas penas do art. 12, I, também da Lei de Improbidade Administrativa.



Ministério Público do Estado do Amazonas
Procuradoria-Geral de Justiça

78ª Promotoria de Justiça Especializada na Proteção do Patrimônio Público

REQUER, desde já, a produção de todos os meios de prova em Direito admitidos, especialmente a juntada do **Inquérito Civil nº 027/2011-78ª PRODEPPP**, em dois volumes, e de cópia do **Processo nº 2.826/2011-TCE**, que acompanham a presente, depoimento pessoal dos Requeridos, realização de perícia contábil e oitiva de testemunhas a serem oportunamente arroladas.

Dá-se a causa o valor de R\$ 129.600,00 (cento e vinte e nove mil e seiscentos reais).

Termos em que,

Pede deferimento.

Manaus, 27 de novembro de 2014. 1

RONALDO ANDRADE

Promotor de Justiça