ibdp Instituto Brasileiro de Direito Público

Direito do Estado.com.br O Direito Público da Cidadania

R e DAE | Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico

Número 29 – fevereiro/março/abril - 2012 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-1861 -

BENEFÍCIOS DO MONTEPIO CIVIL DA UNIÃO

Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy
Consultor-Geral da União.

PARECER Nº AGU/AG-01/2012.
PROCESSO Nº 10951.000991/2009-81
INTERESSADO: Coordenação-Geral de Recursos Humanos-COGRH- Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração- SPOA- Ministério da Fazenda- MF.
ASSUNTO: Benefícios do Montepio Civil da União.
EMENTA: O Montepio Civil da União, que radica originalmente no Decreto nº 942-A, de 31 de outubro de 1890, hoje fundamentado na Lei nº 6.554, de 21 de agosto de 1978, e alterações posteriores, não foi recepcionado pela ordem constitucional de 1988. Indeferimento de requerimentos de novas inscrições. Devolução de valores recolhidos por interessados/inscritos cujo benefício ainda não foi requerido. Manutenção do pagamento de benefícios deferidos, em razão dos princípios da boa-fé, do *venire contra factum proprio* e da confiança do cidadão para com a Administração.

Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União,

É para os efeitos do art. 10 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, combinado com os incisos IV, V e VI do art. 3º do Ato Regimental nº 5, de 27 de setembro de 2007, que seguem as observações vindouras, e que cuidam do *Montepio Civil da União.* Trata-se de regime de contraprestação pecuniária devido pela União que radica originalmente no Decreto nº 942-A, de 31 de outubro de 1980, hoje supostamente sustentado pela Lei nº 6.554, de 21 de agosto de 1978, e alterações posteriores.

2. Cuida-se, na essência, e no plano efetivamente fático, de previdência complementar, de renda mensal vitalícia, que atende a reduzido número de beneficiários, a exemplo de Auditores do Tribunal de Contas da União, de Conselheiros, Auditores e Procurador-Geral do Tribunal de Contas do Distrito Federal, de Ministros e Juízes Auditores do Superior Tribunal Militar, de Magistrados Federais, podendo também incluir Ministros do Supremo Tribunal Federal.

3. Em princípio, poder-se-ia plasmar natureza contratual da avença entre o interessado e o pagador do benefício. De tal modo, nesse primeiro sentido, ter-se-ia a figura de uma poupança, cujo contrato fora formalizado entre interessados e a Administração. Tal figura sinalagmática não se desenharia, no entanto, porquanto o custeio da vantagem decorreria de um fundo orçamentário geral, pelo menos no que se refere à necessária complementação. É o que se infere do estudo do modelo.

4. Há uma diferença muito grande entre os valores recolhidos pelos interessados e os valores pagos pela União Federal. Ao que consta, a União recolheria ***mensalmente*** uma média de 160 mil reais (R$ 168.501,51 – cento e sessenta e oito mil, quinhentos e hum reais e cinquenta e hum centavos, por exemplo, em dezembro/2011) e ***anualmente*** cerca de 2 milhões de reais (R$ 2.112.902,80 – dois milhões, cento e doze mil e novecentos e dois reais e oitenta centavos no ano de 2011). E desembolsaria ***mensalmente*** R$ 2.758,091,88 (dois milhões, setecentos e cinquenta e oito mil e noventa e hum reais e oitenta e oito centavos). As contas não se encontram.

5. Afirma-se aqui que o aludido *montepio* não foi recepcionado pela ordem constitucional de 1988. É que o benefício contemplaria – em tese - - desigualmente - -pequeno contingente de interessados, em suposto prejuízo de regras gerais, e mesmo especiais, que regem a seguridade social, no que se refere à previdência social, ainda que em versão estatutária. O modelo não resiste - - especialmente - - ao conteúdo da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a Reforma da Previdência. E ainda que se invocasse peremptoriamente *direitos adquiridos* em face de avenças pretéritas, há um problema de contabilidade pública que precisa ser enfrentado. Nada obstante, bem entendido, situações já consolidadas devam ser respeitadas, especialmente quanto a benefícios já deferidos, de trato sucessivo, continuo, e que se desdobram no tempo.

6. De fato, ao que parece, não se atende à regra da contrapartida, fixada no § 5º do art. 195 do texto constitucional, que exige equilíbrio financeiro e atuarial no contexto da concessão de benefícios. Não há razoabilidade na prestação contínua do benefício. Este se substancializaria em prestação paga a descendente, sem limite de idade, o que poderia fomentar a desigualdade, com discriminação positiva decorrente de relação de parentesco, desconstruindo parâmetros de solidariedade e de justiça que plasmam os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

7. Por exemplo, ao que consta, e segundo verificado, há casos de beneficiário que conta com 20 anos de idade, que receberia mensalmente R$ 6.799,31 (seis mil, setecentos e noventa e nove reais e trinta e hum centavos) e que, calculando-se expectativa média de vida, de acordo com o IBGE, em face dos valores recebidos, custaria aos cofres públicos, em valores de hoje, R$ 7.071.282,40 (sete milhões, setenta e hum mil e duzentos e oitenta e dois reais e quarenta centavos). Se não se enfrentarem situações análogas, cujos benefícios em breve correm risco de serem deferidos, conta-se com cenário assustador, multiplicador de privilégios, que as contas públicas não suportariam.

8. Ao que consta também, há quem receba pensão mensal de R$ 26.723,12 (vinte e seis mil, setecentos e vinte e três reais e doze centavos) e que, ao que verificado, nascida em 1944 e, mantida a expectativa de vida prevista pelo IBGE e, em valores de hoje, significaria para a União Federal, a soma de R$ 11.464. 218, 48 (onze milhões, quatrocentos e sessenta e quatro mil, duzentos e dezoito reais e quarenta e oito centavos). São muitos exemplos que demonstram, à saciedade, que situações futuras exigem intervenção imediata, com vistas ao controle das contas públicas, ainda que a segurança jurídica possa justificar a mantença de pagamentos presentemente realizados, a título de montepio civil.

9. Quanto à formulação do modelo, suas origens, características, histórico, colhe-se informações em substancial texto de autoria de Juiz Federal em Brasília, que reproduzo, no que interessa:

> *O Decreto 942-A, de 31 de outubro de 1890, criou o Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda, assegurando o pagamento de pensão às famílias do empregado público civil e do militar falecido em exercício ou na aposentadoria ou reforma (art. 31) e no caso de perda do emprego em virtude de condenação judicial (art. 17, parágrafo único). Os empregados públicos civis e os militares que já pertenciam ao Montepio Geral de Economia tinham a faculdade (e não obrigatoriedade) de também contribuírem para este Montepio do Ministério da Fazenda (art. 3º, §2º), daí por que embora fosse ele destinado precipuamente aos empregados civis, abrangia também alguns militares. A contribuição mensal para o Montepio do Ministério da Fazenda, descontada em folha, era de um dia de remuneração (art. 12), sendo devida assim pelos empregados e militares ativos, bem como pelos aposentados ou reformados que ganhassem mais de 1.200$000 anuais (art. 3º). No seu turno, o valor da pensão era de 50% da remuneração (art. 31). Importante aqui destacar que também o Montepio do Ministério da Fazenda previa contribuição dos pensionistas, limitada à hipótese de pensão por perda do emprego em virtude de condenação judicial e montando em um dia do valor da pensão (art. 17, parágrafo único). Em 30 de janeiro de 1933, foi editado o Decreto 22.414 que passou a regular o então denominado Montepio dos Funcionários Públicos Civis da União, alterando a contribuição para um dia de ordenado, entendido como dois terços da remuneração (art. 3º), sendo*

devida pelos funcionários em atividade e aposentados (art. 2º), prevendo ainda que "as pensões reversíveis estão sujeitas à contribuição mensal correspondente a um dia, que será descontada em folha" (art. 20, §2º). Esse Decreto 22.414/1933 também ampliou as hipóteses de pensão em vida à família, para abranger a demissão do funcionário por ato arbitrário do governo (art. 6º, §2º) e a incapacidade mental do funcionário (art. 8º), bem como instituiu o auxílio para funeral ou luto a ser pago, sem prejuízo da pensão, à família do funcionário morto, no valor de 400$000 (art. 29). Em 3 de novembro de 1937, foi editada a Lei 571, ampliando regras de reversão da pensão previstas no Decreto 22.414/1933. Ainda a propósito do Montepio dos Empregados do Ministério da Fazenda (ou Montepio dos Funcionários Públicos Civis da União ou ainda Montepio Civil Federal), cumpre referir que, pelo Decreto 956, de 6 de novembro de 1890, foi estendido aos servidores do Ministério da Justiça e, pelo Decreto 8.904, de 16 de agosto de 1911, a todos os demais servidores civis, sendo que a Lei 3.089, de 8 de janeiro de 1916, suspendeu a admissão de novos contribuintes para o montepio. Não obstante, diversas leis específicas autorizaram a admissão pontual de novos contribuintes. Com efeito, em 5 de janeiro de 1927, o Decreto 5.137 facultou aos Ministros do Supremo Tribunal Federal requererem sua inscrição no Montepio do Ministério da Fazenda. A Lei 3.058, de 22 de dezembro de 1956, estendeu aos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, bem como aos Ministros do Tribunal de Contas e aos do Tribunal Federal de Recursos e ao Procurador-Geral do Tribunal de Contas, a faculdade de se inscreverem no montepio. Em 12 de novembro de 1964, a Lei 4.477 estabeleceu que a contribuição dos Ministros do Supremo Tribunal Federal para o montepio corresponderia à 25ª parte (4%) do vencimento e a pensão para os herdeiros seria igual a 15 vezes a contribuição (60% da remuneração). Em 1978, a Lei 6.554, de 21 de agosto, permitiu a adesão ao montepio para os Ministros do Tribunal Superior do Trabalho, aos Juízes dos Tribunais Regionais do Trabalho, aos Juízes Federais, aos Juízes Presidentes de Juntas de Conciliação e Julgamento, aos Juízes de Trabalho Substitutos e aos Juízes de Direito do Distrito Federal e de investidura federal no Estado do Rio de Janeiro. Em 1979, o Decreto 83.226, de 1º de março, estabeleceu que a contribuição dos inscritos no Montepio do Ministério da Fazenda conforme as referidas leis específicas, correspondia à 25ª parte (4%) da remuneração, cobrável mediante desconto em folha de pagamento (art. 5º), sendo a pensão de montepio civil correspondente a 15 vezes o valor da contribuição mensal (60% da remuneração) e atualizada pela tabela de vencimentos que estiver em vigor para o pessoal em atividade (art. 9º). Em 1980, a Lei 6.810, de 7 de julho, permitiu a adesão ao Montepio Civil da União para os Ministros Togados, os Juízes Auditores e os Auditores Substitutos da Justiça Militar. Em 1982, a Lei 7.034, de 5 de outubro, facultou a adesão ao

montepio para os Conselheiros, Auditores e Procurador-Geral do Tribunal de Contas do Distrito Federal[1].

10. Pelo que se entende do modelo, o interessado faria inscrição, recolheria mensalmente o equivalente a 4% dos vencimentos, bem como recolheria também uma *joia*, com pagamento pulverizado em 12 meses. Sem que se tenha tempo mínimo de contribuição garante-se ao descendente de quem tenha aderido ao modelo uma renda vitalícia, calculada em 60% dos vencimentos de quem legou o benefício.

11. Não há relação entre contribuição e benefício, entre tempo de espera e tempo de fruição. Não há limites. O beneficiário pode vitaliciamente receber tais benefícios. Que seriam pagos, salvo fórmula hierática que se desconhece, pelos cofres públicos, pelo menos para efeitos de complementação. É o que também se colhe da manifestação da Coordenação-Geral Jurídica da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional:

> *A legislação regulamentadora do Montepio Civil da União, salvo melhor juízo, não atende ao rígido comando do equilíbrio financeiro e atuarial, pois a contribuição mensal corresponde a apenas 4% (quatro por cento) dos vencimentos do inscrito e o futuro benefício a seu dependente será de 60% (sessenta por cento) dos vencimentos relativos ao cargo que ocupava o antigo instituidor. Quanto ao confuso sistema de joias, estas são quitadas em breves 12 (doze) meses e não são garantia de equilíbrio entre entradas e saídas. Some-se a isso o fato da lei não estabelecer um tempo mínimo de contribuição para que o dependente faça jus ao benefício.*
>
> *Ora, deve haver rigor atuarial em todo e qualquer desenho de seguridade que se faça e com o Montepio Civil não é diferente, sob pena de falência do modelo ou, no caso sob exame, da União custear déficits de um subsistema complementar de natureza complementar que privilegia dependentes de altos funcionários da República, já garantidos por outros meios (sistema previdenciário estatutário).*[2].

12. Tomando-se como exemplo o caso que suscitou a presente manifestação, tem-se que a instituidora do benefício aderiu ao aludido *montepio* em 27 de dezembro de 2000. A par do pagamento de *joia* recolheu 4% dos vencimentos até setembro de 2008, quando faleceu. A interessada, filha da instituidora, habilitou-se para o recebimento do *montepio* e obteve reconhecimento do suposto direito. Mais. Depósitos foram feitos em sua conta bancária[3].

13. Dado essencial: a beneficiária nasceu em 16 de dezembro de 1974. Conta com 37 anos de idade. E se a expectativa de vida de uma brasileira

---

[1] Roberto Luis Luchi Demo, ***Breve História Legislativa da Previdência dos Servidores Públicos Civis Federais: Contribuições e Benefícios.*** Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, v. 21, n. 11, Nov. 2009, pp. 40-41.

[2] Parecer PGFN/CJU/COJPN nº 1190/2010, itens 37 e 38.

[3] Cf. Parecer PGFN/CJU/COJPN nº 1190/2010, item 3, letras a e b.

pode chegar aos 85 anos de idade[4], estatística e presumivelmente os valores seriam pagos de 2008 a 2060, por 52 anos. A prestação deveria ser de 60% dos vencimentos da instituidora do benefício (Desembargadora) falecida. Bem entendido, os dados são aqui colocados do modo mais respeitoso possível. Isto porque, à época da adesão ao montepio não se tinha a compreensão que aqui se pretende fixar.

14. Em troca, para os cofres públicos, de onde o benefício é pago, recolheu-se joia e 4% dos vencimentos por cerca de oito anos. Pergunta-se: qual a fonte dos recursos que atende a tais despesas[5]? Haveria previsão constitucional? Haveria fundamento legal inquestionável? Esse é o problema que deve ser enfrentado.

15. A última notícia relativa a aspectos normativos do aludido *montepio* decorre da Mensagem Presidencial nº 269, de 20 de maio de 1993, endereçada ao Senado Federal, na qual Sua Excelência o então Presidente da República vetava alguns excertos do que viria a se constituir nos Estatutos do Ministério Público da União.

16. Pretendia-se artigo de lei com a seguinte redação: *Aplica-se aos membros do Ministério Público da União o disposto no art. 1º do Decreto nº 5.137, de 5 de janeiro de 1927, nos arts. 1º e 2º da Lei nº 3.058, de 22 de dezembro de 1956, nos arts. 1º e 2º da Lei n º 4.477, de 12 de novembro de 1964, e no art. 3º da Lei nº 6.554, de 1º de agosto de 1978, que regem o Montepio Civil da União.* Em face do artigo opôs-se vigoroso veto, nos termos seguintes:

> *O artigo é contrário ao interesse público, uma vez que objetiva assegurar privilégios, relativos ao Montepio Civil da União, inicialmente restritos aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, posteriormente propiciados a membros da magistratura federal. A extensão pretendida importa em tratamento discriminatório e, por outro lado, implicará em aumento de responsabilidade do Tesouro, sem existência de correspondente fonte de recursos*.

17. A Mensagem Presidencial alcançou os elementos centrais que justificariam movimento contrário à utilização da benesse:

> *a) o montepio seria contrário ao interesse público;*
> *b) o montepio inegavelmente asseguraria privilégios;*
> *c) o montepio qualificaria tratamento discriminatório;*
> *d) o montepio poderia acarretar ônus para o Tesouro;*

---

[4] Cf. Fabio Giambiagi, ***Reforma da Previdência- o Encontro Marcado***. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 35. Os dados teriam sido obtidos junto ao Ministério da Previdência Social, *A Previdência Social e o Censo 2000: perfil dos idosos*, Informe da Previdência Social, v. 14, n. 9, setembro de 2002.

[5] Cf., entre outros, Flávio Galdino, ***Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos: Direitos não Nascem em Árvores***. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, Gustavo Amaral, ***Direito, Escassez e Escolha: em Busca de Critérios Jurídicos para Lidar com a Escassez de Recursos e as Decisões Trágicas.*** Rio de Janeiro: Renovar, 2001. E para um contraponto com outros modelos de renda mensal vitalícia, conferir também Fabio Giambiagi, ***Brasil: Raízes do Atraso- Paternalismo versus Produtividade***, Rio de Janeiro: Campus, 2007, pp. 119 e ss.

e) o montepio não contaria com fonte de recursos suplementar, que não uma liberalidade do legislador pretérito, para a qual a Constituição e orçamento atuais ostensivamente seriam contrários.

18. É a Mensagem Presidencial nº 269, de 1993, que justificaria gravíssima intervenção do Poder Executivo, respeitando-se as demais autonomias, bem entendido, com o objetivo de se fazer cessar, *imediatamente*, qualquer pagamento decorrente da benesse não recepcionada pela ordem constitucional e legal vigente. No entanto, insista-se, há situações que necessitam de avaliação, e de continuidade de pagamento, porquanto já consolidadas.

19. Há notícias também de que a Lei nº 7.143, de 23 de novembro de 1983 teria facultada a adesão ao aludido *montepio*, dos Auditores do Tribunal de Contas da União. Dois anos antes, a Lei nº 7.034, de 5 de outubro de 1982, teria facultado a adesão ao *montepio* para os Conselheiros, Auditores e Procurador-Geral do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

20. A Lei nº 6.810, de 7 de julho de 1980, alargou o número de beneficiados, incluindo os Ministros do Superior Tribunal Militar, bem como os Juízes Auditores daquele Sodalício. Dois anos antes, a Lei nº 6.554, de 21 de agosto de 1978, teria incluído os Magistrados Federais no rol de beneficiários. Tal norma fora regulamentada pelo Decreto nº 83.226, de 1º de março de 1979, revogado por um Decreto não numerado de 10 de maio de 1991.

21. Em seguida, identifico os contornos do Decreto nº 83.226, de 1979, cujo estudo permite, com clareza, que se alcance o conjunto de elementos que enceta a questão. A identificação dos elementos do referido decreto é quase citação literal da própria norma.

22. Dispunha o aludido decreto que independentemente da condição de ativo, inativo ou em disponibilidade, poderiam inscrever-se no Montepio Civil da União, como contribuintes facultativos os Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Federal de Recursos, do Tribunal Superior do Trabalho e do Tribunal de Contas da União; os Juízes dos Tribunais Regionais do Trabalho, os Juízes-Presidentes de Juntas de Conciliação e Julgamento e os Juízes do Trabalho-Substitutos; os Juízes Federais; os Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e os Juízes de Direito do Distrito Federal; Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e os Juízes de Direito, no mesmo Estado, ambos de investidura federal; bem como o Procurador-Geral do Tribunal de Contas da União.

23. Havia algumas restrições, na medida em que o benefício não poderia ser estendido aos Ministros classistas do Tribunal Superior do Trabalho e aos Juízes classistas dos Tribunais Regionais do Trabalho, de investidura temporária.

24. Fixou-se que o pedido de admissão como contribuinte facultativo seria apreciado e decidido pelo Departamento de Pessoal do Ministério da Fazenda,

devendo ser acompanhado de declaração de família. Este último documento deveria conter o nome do cônjuge em primeiras e segundas núpcias, data e lugar do casamento; os nomes das filhas e filhos, legítimos, legitimados, naturais, reconhecidos e adotivos, com as datas e lugares do nascimento, e registro e indicação do estado civil, se fossem maiores.

25. Na ausência dos referidos parentes, a declaração deveria ser instruída pelos nomes dos pais do contribuinte, lugar de sua residência e condições de validez e subsistência; pelos nomes das irmãs, datas e lugares do nascimento, bem como o seu estado civil. Também se permitia que pudessem ser declarados os nomes dos filhos e irmãos maiores interditos ou inválidos.

26. O contribuinte era obrigado a comunicar por escrito ocorrências que pudessem alterar declaração anteriormente feita. Se estivesse impossibilitado de fazê-lo, caberia esse encargo à família do segurado ou quem o representasse legalmente. Determinava-se que as declarações deveriam ser redigidas com clareza, sem emendas, rasuras ou entrelinhas, assinadas pelo contribuinte e por duas testemunhas, devidamente qualificadas e identificadas.

27. Dispunha-se que a contribuição para constituição da pensão corresponderia à 25ª parte (4% - quatro por cento) dos vencimentos e acréscimos percebidos mensalmente pelo servidor, quantia que seria cobrável mediante desconto em folha de pagamento. A contribuição seria automaticamente reajustada sempre que majorados os vencimentos e acréscimos que servissem de base ao respectivo cálculo.

28. No que se referia aos Desembargadores e Juízes de Direito no Estado do Rio de Janeiro, de investidura federal, adotar-se-ia como base para o cálculo da contribuição os vencimentos e acréscimos devidos, respectivamente, aos Desembargadores e Juízes de Direito do Distrito Federal.

29. Dispunha-se também que a admissão ao Montepio Civil da União obrigava o segurado ao pagamento de *joia* equivalente a 12 vezes o valor originário da contribuição, que era fixada no ato de inscrição. A referida *joia* poderia ser quitada em até 12 prestações mensais consecutivas, juntamente com a contribuição, igualmente mediante desconto em folha.

30. Estabelecia-se também que a pensão de montepio civil somente seria devida aos beneficiários do segurado falecido, mediante remissão da referida *joia*. E ainda, ocorrendo o óbito do contribuinte antes do pagamento integral do valor da *joia*, a parcela restante seria liquidada pelos beneficiários da pensão, proporcionalmente às respectivas cotas-partes, mediante desconto em folha, mensalmente, não excedente a 10% (dez por cento).

31. Os beneficiários do Montepio Civil da União deveriam requerer habilitação de pensão ao Presidente do Tribunal, oferecendo, além da certidão de óbito, conforme o caso, certidão de casamento do contribuinte falecido ou certidão que demonstrasse o parentesco do requerente.

32. Fixava-se a autoridade para quem deveria ser dirigido o requerimento de autorização, nomeadamente: o Presidente do antigo Tribunal Federal de Recursos, no caso de beneficiários de Juiz Federal; o Presidente do Superior Tribunal do Trabalho, no caso de beneficiários de Juiz-Presidente de Junta de Conciliação e Julgamento e Juiz do Trabalho Substituto; os Presidentes dos Tribunais de Justiça do Distrito Federal e do Estado do Rio de Janeiro, no caso de beneficiários de Juiz de Direito do Distrito Federal ou de Juiz de Direito, de investidura federal, do Estado do Rio de Janeiro, respectivamente.

33. O Presidente do Tribunal mandaria publicar o edital no Diário da Justiça, com o prazo de três dias, a fim de que qualquer interessado impugnasse ou retificasse o pedido e, findo esse prazo, abrir-se-ia vista do processo, por 48 horas, à Procuradoria da República.

34. Também, após o parecer da Procuradoria da República, o Presidente do Tribunal, apreciando o caso, expediria ato de habilitação a cada um dos beneficiários. O processo, em seguida, seria enviado ao Departamento de Pessoal do Ministério da Fazenda, para juntada da 1ª via da Declaração de Família, ali arquivada, e posterior remessa à Delegacia daquele Ministério sediada na capital da unidade da Federação onde residisse o beneficiário. A Delegacia respectiva promoveria a averbação em folha de pagamento e submeteria a concessão ao exame do Tribunal de Contas da União, para efeito de registro.

35. A pensão de montepio civil corresponderia a 15 vezes o valor da contribuição mensal e seria sempre atualizada pela tabela de vencimentos que estivesse em vigor para o pessoal em atividade. Fixou-se também que o direito à habilitação da pensão seria imprescritível. As prestações não reclamadas em tempo oportuno prescreveriam em cinco anos, contados da data da entrada do requerimento no protocolo da repartição.

36. A pensão de montepio civil poderia ser percebida, cumulativamente, com vencimento, salário, remuneração ou provento pago pelos cofres públicos, bem como com pensões resultantes de contribuições obrigatórias. Ter-se-ia, assim, a acumulação de duas rubricas. Por exemplo, e em princípio, haveria casos de acumulação, de duas fontes, uma delas tendo a viuvez como causa, e a outra, o vínculo com o Montepio. Há registros de viúva recebendo cerca de 25 mil reais de Montepio, pelo que se pode cogitar de acúmulo com pensão regular. Os valores são muito expressivos.

37. O aludido decreto teria sido expressamente revogado por um Decreto não numerado, datado de 10 de maio de 1991. O decreto revogador retirou do mundo jurídico o conteúdo da Lei nº 6.554, de 1978, que restou sem regulamentação. Há também notícias de que a Lei nº 5.010, de 30 de maio de 1966, teria estendido aos Magistrados Federais, pela primeira vez, o aqui estudado benefício. Ainda, a Lei nº 4.493, de 24 de novembro de 1964, teria

dado novas cores ao *montepio*, no que se referia à participação de magistrados federais.

38. Há também notícias de que em 1956 promulgou-se lei que alterou os valores do referido *montepio*, especialmente quanto aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Dez anos antes, em 1946, o Decreto-Lei nº 9.545, de 16 de agosto daquele ano, havia fixado novos valores para a contribuição.

39. Regras gerais para servidores da União foram fixadas por meio do Decreto nº 22.414, de 30 de janeiro de 1933; a *joia* era calculada a partir do valor de um dia de trabalho mensal. De igual modo, o Decreto nº 5.137, de 5 de janeiro de 1927, que ampliou o benefício originário para os Ministros do Supremo Tribunal Federal. O modelo todo radicava no Decreto nº 942-A, de 30 de outubro de 1890.

40. O *montepio* revelou-se originalmente como um regime previdenciário geral, que abrangia apenas aos funcionários do Ministério da Fazenda. A estrutura pública federal era diminuta, contava com pouquíssimos ministérios, a exemplo das pastas do Governo Provisório do Marechal Manuel Deodoro da Fonseca, chefe do Executivo à época da concepção do *montepio*. Havia apenas os ministérios da Justiça, do Interior, da Fazenda, dos Negócios Estrangeiros, da Guerra, da Marinha, da Agricultura e da Instrução Pública, Correios e Telégrafos. A situação não mais persiste. E não persiste há tempos.

41. Hoje, servidores civis contam com regime único, centrado, especialmente, no contexto das leis nº 8.212, de 24 de julho de 1891, e nº 8.213, do mesmo dia e ano. Magistrados contam com regime também peculiar, e refiro-me, especialmente, aos arts. 74 e ss. da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979. O *montepio* substancializaria regime diferenciado, talvez identificando privilégios, que romperiam, entre outros, com o substrato de solidariedade e de encontro de contas que rege a espécie (ou que deveria informa-la).

42. Modelos de previdência sugerem aplicação de critérios democráticos, em regime de capitalização solidária e coletiva[6]. Há necessidade de cotização para o recebimento de benefícios, circunstância que se verifica na maioria dos sistemas previdenciários no mundo[7]. As diferenças entre o que a União recolhe, e o que desembolsa, no presente caso, justificam, e exigem, pronta intervenção, especialmente quanto a seus efeitos futuros.

43. O *montepio* não se qualifica como regime de capitalização, e muito menos se insere num contexto de repartição[8]. Não há acumulação de um fundo com vistas ao pagamento de benefício futuro, e também não há custeio direto

---

[6] Cf. Elenice Hass Pedroza, ***A Previdência Social e sua Trajetória no Brasil***, in Cleci Maria Dartora e Melissa Folmann, ***Direito Previdenciário- Temas Atuais***, Curitiba: Juruá, 2006, p. 175.
[7] Cf. Fábio Zambitte Ibrahim, ***Curso de Direito Previdenciário***, Niterói: Impetus, 2008, p. 25.
[8] Para esclarecimento dos conceitos de capitalização e de repartição, Társis Nametala Sarlo Jorge, ***Teoria Geral do Direito Previdenciário***, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, pp. 30 e ss.

para o pagamento de qualquer benefício atual[9]. O interessado recolhe. E a União desembolsa, quando do pagamento dos valores mensais. Recolhe-se muito menos do que a União posteriormente paga.

44. O *montepio* não se ajustaria ao conceito clássico de renda mensal vitalícia[10]; embora pudesse ser sensível a invocação de direito adquirido; é que, com base em Carlo Francesco Gabba, já se afirmou que o que caracteriza o direito adquirido é o fato idôneo que o gerou, bem como uma definitiva incorporação patrimonial em favor de seu titular[11].

45. A precedência da fonte de custeio é princípio essencial que informa o regime previdenciário brasileiro. Nenhuma norma legal pode mitigar o referido princípio da *fons,* da *origo*, sob pena de imediata constatação de flagrante inconstitucionalidade[12]. Não se poderia invocar contrato entre o interessado e a Administração. A relação não seria contratual. A Administração entabula *contratos administrativos*, ajustes nos quais a *Administração pública, agindo nesta qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração[13].* Mas não se trata da hipótese que se cuida.

46. Poder-se-ia argumentar que os referidos contratos de *montepio* qualificam-se como *contratos privados da Administração,* regulados pelo Direito Civil e Empresarial; nestes casos, a Administração *situa-se no mesmo plano jurídico da outra parte, não lhe sendo atribuída, como regra, qualquer vantagem especial que refuja às linhas do sistema contratual comum[14];* o mesmo autor observa que tais contratos podem se verificar em caso de compra, venda, doação, permuta, entre outros do gênero[15], que não certamente o regime de montepio.

47. Contratos administrativos *enquadram-se no conceito geral de contrato como acordo de vontades gerador de direitos e obrigações recíprocos[16];* no entanto, foge ao regime de *montepio* elemento definidor de direitos e obrigações recíprocos. O que se tem é que o interessado desembolsaria valores (a prestação mensal e o recolhimento da *joia*), que no futuro será

---

[9] Cf. Társis Nametala Jorge, ***Elementos de Direito Previdenciário***, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, especialmente a introdução histórica, pp. 1-12.

[10] O conceito de renda mensal vitalícia é explicitado em pormenor em Wladimir Novaes Martinez, ***Comentários à Lei Básica da Previdência Social- Tomo II- Plano de Benefícios,*** São Paulo: LTR, 2006, pp. 633 e ss.

[11] Cf. Marcelo Leonardo Tavares, ***O Direito Adquirido dos Servidores Aposentados e Pensionistas***, in Fábio Zambette Ibrahim, Marcelo Leonardo Tavares e Marco André Ramos Vieira, ***Comentários à Reforma da Previdência***, Niterói: Impetus, 2005, p. 65.

[12] Cf. Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazari, ***Manual de Direito Previdenciário***, Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 103.

[13] Hely Lopes Meirelles, ***Direito Administrativo Brasileiro***, São Paulo: Malheiros, 2008, p. 215. Obra atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho.

[14] José dos Santos Carvalho Filho, ***Manual de Direito Administrativo***, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, pp. 161-162.

[15] José dos Santos Carvalho Filho, cit., loc.cit.

[16] Maria Sylvia Zanella di Pietro, ***Direito Administrativo***, São Paulo: Atlas, 2008, p. 241.

objeto de um desembolso muito maior, a ser retirado do orçamento público, dada a inexistência de relação entre a contribuição e o benefício. Este é um fato orçamentário que precisa ser levado em conta no desate da questão.

48. Além do que, contratos administrativos ensejam *a existência das prerrogativas especiais ou das cláusulas assaz das vezes nominadas de 'exorbitantes', quer assim se qualificassem por serem apenas insuetas no Direito Privado, quer assim se designem por serem, sobre incomuns, também inadmissíveis nas relações entre particulares* (...)[17]; isto é, percepção de cláusula exorbitante, sempre invocada na defesa do interesse da Administração (ou do interesse público, dependendo do enfoque), não justificaria, em nenhuma circunstância, a outorga do benefício especial.

49. Especificamente, *contrato administrativo* é expressão que qualifica sentido amplo, que carrega gênero. Este se divide em acordos de vontade da Administração (consórcios públicos, convênios públicos, contratos fiscais, termos de ajuste de condutas), em contratos administrativos em sentido restrito (contratos de delegação e contratos de colaboração), bem como em contratos de direito privado[18]. Em nenhuma das hipóteses pode-se fixar, adequadamente, o regime de *montepio* em uma dimensão contratual.

50. O regime de *montepio*, ao que parece, substancializaria privilégio de uns em detrimento de outros. Por quê? Simplesmente porque os valores descontados do interessado (inclusive a *joia*) não cobririam os gastos com os beneficiários. Não haveria relação financeira que apontasse para atenção para com o dogma da precedência da fonte de custeio. Deve-se reconhecer que um recolhimento anual de dois milhões de reais para atender um desembolso também anual de cerca de trinta e cinco milhões de reais é algo substancial e superlativamente pesado para o Tesouro Nacional. Se não estancada a situação imediatamente, as contas futuras se mostrarão impossíveis de serem liquidadas, sem se levar em conta, especialmente, a utilização de recursos públicos para situações que são especialíssimas.

51. Por isso, elementar, seriam recursos provenientes da cobrança de impostos que custeariam as diferenças entre os valores aportados pelo interessado e os valores recebidos pelos beneficiários. E porque de uso exclusivo de pequena parcela da população, o regime de *montepio* não se ajustaria a princípio constitucional nuclear, que nos dá conta de que somos iguais perante a lei. A moderna dogmática dos direitos fundamentais instrumentaliza referencial hermenêutico que busca o alcance, a extensão, o sentido e o significado da tessitura constitucional[19], na concretização (*Konkretisierung*) de uma ordem política efetivamente solidária e prospectiva.

---

[17] Celso Antonio Bandeira de Mello, ***Curso de Direito Administrativo***, São Paulo: Malheiros, 2007, p. 612.
[18] Marçal Justen Filho, ***Curso de Direito Administrativo***, São Paulo: Saraiva, 2008, p. 325.
[19] Cf. Hernán Alejandro Olano García, ***Interpretación y Neoconstitucionalismo***, Cidade do México: Editorial Porrúa, 2006, especialmente pp. 196 e ss.

52. E ainda que princípios constitucionais sejam qualificados por um caráter estruturalmente indeterminado[20], o que indica plasticidade constitucional[21], deve-se ter nítido de que *a validade de uma lei não se determina na atenção de critérios meramente formais, relativos ao órgão competente e ao procedimento, mas também deve-se atender a critérios substantivos de conteúdo*[22]. Isto é, no caso do *montepio*, se lei houvesse, sem que se tivesse nenhuma dúvida ou senão. O que não é o caso. Ou não parece ser o caso.

53. O Supremo Tribunal Federal tem construído riquíssima produção indicativa de compreensão muito nítida do princípio da igualdade. Por exemplo, na ADI 2.716, relatada pelo Ministro Eros Grau, em julgamento de 29 de novembro de 2007, decidiu-se, em outro contexto, bem entendido, que *a lei pode, sem violação do princípio da igualdade, distinguir situações, a fim de conferir a uma tratamento diverso do que atribui a outra. Para que possa fazê-lo, contudo, sem que tal violação se manifeste, é necessário que a discriminação guarde compatibilidade com o conteúdo do princípio.* O regime de *montepio*, ao que parece, não revela discriminação que justifique compatibilidade com arquétipos de igualdade.

54. E também, vinculando igualdade e solidariedade, o julgado no Supremo Tribunal Federal no contexto do MS 22.164, relatado pelo Ministro Celso de Mello, em julgamento de 30 de outubro de 1995, quando se assentou que

> *enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais)- que se identifica com as liberdade positivas, reais ou concretas- acentuam ao princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexaurabilidade.*

55. E ainda, no MI 58, relator para o acórdão Ministro Celso de Mello, em julgamento de 14 de dezembro de 1990, definiu-se, como segue:

> *O princípio da isonomia, que se reveste de auto-aplicabilidade, não e - enquanto postulado fundamental de nossa ordem político-jurídica - suscetível de regulamentação ou de complementação normativa. Esse princípio - cuja observância vincula, incondicionalmente, todas as manifestações do Poder Público - deve ser considerado, em sua precípua função de obstar discriminações e de extinguir privilégios (RDA 55/114), sob duplo aspecto: (a) o da igualdade na lei e (b) o da*

[20] Cf. Ricardo Guastini, ***Teoria e Ideologia de la Interpretación Constitucional***, Madrid: Trotta, 2008.
[21] Cf. Gustavo Zagrebelsky, ***El Derecho Dúctil***, Madrid: Trotta, 2008.
[22] Luis M. Cruz, ***Estudios sobre el Neoconstitucionalismo***, Cidade do México: Editorial Porrúa, 2006, pp. 53-54.

> *igualdade perante a lei. A igualdade na lei - que opera numa fase de generalidade puramente abstrata - constitui exigência destinada ao legislador que, no processo de sua formação, nela não poderá incluir fatores de discriminação, responsáveis pela ruptura da ordem isonômica. A igualdade perante a lei, contudo, pressupondo lei já elaborada, traduz imposição destinada aos demais poderes estatais, que, na aplicação da norma legal, não poderão subordina-la a critérios que ensejem tratamento seletivo ou discriminatório. A eventual inobservância desse postulado pelo legislador imporá ao ato estatal por ele elaborado e produzido a eiva de inconstitucionalidade. Refoge ao âmbito de finalidade do mandado de injunção corrigir eventual inconstitucionalidade que infirme a validade de ato em vigor. Impõe-se refletir, no entanto, em tema de omissão parcial, sobre as possíveis soluções jurídicas que a questão da exclusão de beneficio, com ofensa ao princípio da isonomia, tem sugerido no plano do direito comparado: (a) extensão dos benefícios ou vantagens as categorias ou grupos inconstitucionalmente deles excluídos; (b) supressão dos benefícios ou vantagens que foram indevidamente concedidos a terceiros; (c) reconhecimento da existência de uma situação ainda constitucional (situação constitucional imperfeita), ensejando-se ao Poder Público a edição, em tempo razoável, de lei restabelecedora do dever de integral obediência ao princípio da igualdade, sob pena de progressiva inconstitucionalização do ato estatal existente, porem insuficiente e incompleto.*

56. O regime de *montepio* da União poderia afrontar à suprema regra de isonomia. Parece que poderia tratar desigualmente os iguais. Poderia impor ônus a todos, em favor do benefício de alguns. Poderia desconsiderar que nenhum benefício ou serviço de seguridade social possa ser criado, majorado ou estendido, sem a correspondente fonte de custeio total. E a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem sido severa e rigorosa na fixação do aludido preceito contido no § 5º do art. 195 da Constituição. Por exemplo, no RE 204.193, relatado pelo Ministro Carlos Velloso, em julgamento de 30 de maio de 2001, ementou-se que a *extensão automática da pensão ao viúvo, em obséquio ao princípio da igualdade, em decorrência do falecimento da esposa-segurada, assim considerado aquele como dependente desta, exige lei específica, tendo em vista as disposições constitucionais inscritas no art. 195, caput, e seu § 5º, e art. 201, V, da Constituição Federal.*

57. Na ADI 3205, relatada pelo Ministro Sepúlveda Pertence, em julgamento de 19 de outubro de 2006, ainda que em outro contexto, porém em percepção conceitual convergente, ementou-se:

> *Ação direta de inconstitucionalidade: L. est. 2.207/00, do Estado do Mato Grosso do Sul (redação do art. 1º da L. est. 2.417/02), que isenta os aposentados e pensionistas do antigo sistema estadual de previdência da contribuição destinada ao custeio de plano de saúde dos servidores Estado: inconstitucionalidade declarada. II. Ação direta de inconstitucionalidade: conhecimento. 1. À vista do modelo dúplice de controle de constitucionalidade por nós adotado, a admissibilidade da*

ação direta não está condicionada à inviabilidade do controle difuso. 2. A norma impugnada é dotada de generalidade, abstração e impessoalidade, bem como é independente do restante da lei. III. Processo legislativo: matéria tributária: inexistência de reserva de iniciativa do Executivo, sendo impertinente a invocação do art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, que diz respeito exclusivamente aos Territórios Federais. IV. Seguridade social: norma que concede benefício: necessidade de previsão legal de fonte de custeio, inexistente no caso (CF, art. 195, § 5º): precedentes.

58. E também o Supremo Tribunal Federal no AI 151.106-AgR, relatado pelo Ministro Celso de Mello, em julgamento de 28 de agosto de 1993, definiu, na forma ementada, que

CONSTITUCIONAL - PREVIDENCIÁRIO - VALOR MINIMO DO BENEFICIO - FONTE DE CUSTEIO - CF, ART. 195, PAR. 5. - APLICABILIDADE IMEDIATA DA NORMA INSCRITA NO ART. 201, PARAGRAFOS 5. E 6., DA CARTA POLITICA - PRECEDENTES (PLENÁRIO E TURMAS DO STF) - AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se, de modo unânime e uniforme, no sentido da auto-aplicabilidade das normas inscritas no art. 201, pars. 5. e 6., da Constituição da Republica. - A garantia jurídico-previdenciaria outorgada pelo art. 201, parágrafos 5. e 6., da Carta Federal deriva de norma provida de eficácia plena e revestida de aplicabilidade direta, imediata e integral. Esse preceito da Lei Fundamental qualifica-se como estrutura jurídica dotada de suficiente densidade normativa, a tornar prescindível qualquer mediação legislativa concretizadora do comando nele positivado. Essa norma constitucional - por não reclamar a interpositio legislatoris - opera, em plenitude, no plano jurídico, todas as suas virtualidades eficaciais, revelando-se aplicável, em consequência, desde a data da promulgação da Constituição Federal de 1988. - A exigência inscrita no art. 195, par. 5., da Carta Política traduz comando que tem, por destinatário exclusivo, o próprio legislador ordinário, no que se refere a criação, majoração ou extensão de outros benefícios ou serviços da seguridade social.

59. E porque o regime de *montepio* poderia contradizer a igualdade e eventualmente poderia contrariar ao pressuposto da solidariedade, e especialmente porque faria tabula rasa da exigência de equilíbrio financeiro e atuarial no contexto da concessão de benefícios, tem-se, sem mais especulações, que não teria havido recepção do aludido benefício, por parte do texto constitucional de 1988, em sua forma original e em suas manifestações supervenientes, por meio de emendas, e refiro-me à Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, especialmente.

60. E é Ministro do Supremo Tribunal Federal, em excerto doutrinário de muita densidade, quem observou que,

É certo que o poder constituinte originário dá início à ordem jurídica. Isso, porém, significa que todos os diplomas infraconstitucionais perdem vigor com o advento de uma nova Constituição?

Uma resposta positiva inviabilizaria a ordem jurídica. Por isso se entende que aquelas normas anteriores à Constituição, que são com ela compatíveis no seu conteúdo, continuam em vigor.

Diz-se que, nesse caso, opera o fenômeno da recepção, que corresponde a uma revalidação das normas que não desafiam, materialmente, a nova Constituição.

Às vezes, a recepção é expressa, como se determinou na Constituição de 1937.

O mais frequente, porém, é a recepção implícita, como acontece no sistema brasileiro atual.

Deve-se a Kelsen a teorização do fenômeno da recepção, pelo qual se busca conciliar a ação do poder constituinte originário com a necessidade de se obviar vácuos legislativos.

Kelsen sustenta que as leis anteriores, no seu conteúdo afinadas com a nova Carta, persistem vigentes, só que por fundamento novo. A força atual desses diplomas não advém da Constituição passada, mas da coerência que os seus dispositivos guardam com o novo diploma constitucional. Daí Kelsen dizer que 'apenas o conteúdo dessas normas permanece o mesmo, não o fundamento de validade'.

O importante, então, é que a lei antiga, no seu conteúdo, não destoe da nova Constituição. Pouco importa que a forma de que o diploma se revista não mais seja prevista no novo Texto Magno. Não há conferir importância a eventual incompatibilidade de forma com a nova Constituição. A forma é regida pela lei da época do ato (tempus regit actum), sendo, pois, irrelevante para a recepção.

Assim, mesmo que o ato normativo se exprima por instrumento diferente daquele que a nova Carta exige para a regulação de determinada matéria, permanecerá em vigor e válido se houver a concordância material, i.e., de conteúdo, com as novas normas constitucionais[23]*.*

61. De fato, o regime de *montepio* não guarda concordância material com as normas constitucionais do texto de 1988. A suposta desatenção para com a isonomia, a contradição para com o regime atuarial de prestação previdenciária, a refutação da solidariedade, entre outros, justificariam que se tomasse providência, no sentido de que se reconhecesse situação de inadequação constitucional.

62. Não se trata de possibilidade de se declarar inconstitucional norma anterior à Constituição, com ela materialmente compatível, editada em desobediência à Constituição então vigente, hipótese também concebida hipoteticamente em outro excerto do Ministro Gilmar Mendes[24]. Cuida-se, tão

[23] Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, ***Curso de Direito Constitucional***, São Paulo: Saraiva, 2008, p. 203.
[24] Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, cit., p. 207.

somente, da avaliação das normas do *montepio,* que radicam em disposição de 1890, à luz do ordenamento atual. E a legislação que substancializaria o modelo do *montepio* não resistiria a um confronto com a Constituição vigente; tratar-se-ia de norma anacrônica. O *montepio* não resiste à lógica da Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

63. Além do que, ao que parece, as discussões relativas ao *montepio* sempre foram marcadamente mais de pormenor, e menos de substância. Por exemplo, há notícia de julgado do Tribunal Superior do Trabalho, tombada no processo nº 78000-2006-0-4-0, onde se discutiu que o montante a ser pago no regime do *montepio* seria do valor total do benefício, ou de 60%, como havia se definido posteriormente.

64. O v. acórdão é de impressionante objetividade, decidiu nos termos em que foi provocado, e dele se pode extrair miríade de excertos que sustentam as teses aqui desenhadas, especialmente quanto à inexistência de direito adquirido, ainda que o acórdão que segue tenha admitido o pagamento do *montepio* aqui discutido:

> *1. A Lei nº 6.782, de 19 de maio de 1980, ao disciplinar a respeito da pensão especial de que trata o art. 242 da Lei nº 1711/52, terminou por majorar o valor devido aos beneficiários da pensão do Montepio Civil da União, anteriormente fixado em 60% para 100% da remuneração do instituidor, quando o falecimento do contribuinte do Montepio verificar-se em consequência de doença profissional ou especificada em lei e igualmente em caso de acidente de trabalho.*
> ***2. Sobrevindo a Lei nº 8112/90, revogando expressa e totalmente a Lei nº 1711/52, bem como todas as leis ou atos que se lhe possam categorizar complementares (art. 253), não mais subsiste a partir da vigência do aludido diploma legal o direito aos beneficiários de pensão decorrente da contribuição para o Montepio Civil da União de perceberam o valor integral da remuneração do instituidor****.*
> ***3. Milita em desfavor da Requerente a inexistência de direito adquirido, visto que o óbito do magistrado-aposentado e, portanto, o momento da aquisição do direito ao pensionamento, ocorreu quando não mais vigia a Lei nº 6782/80, o que afasta a pretensão de percebimento do valor integral da remuneração do instituidor da pensão do montepio civil, porquanto tal situação não se incorporou ao seu patrimônio jurídico.***
> *4. Recurso ordinário em mandado de segurança a que se nega provimento.*
> *Vistos, relatados e discutidos estes autos de Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n° TST-ROMS-780/2006-000-04-00.0, em que é Recorrente (...) viúva do Juiz Inativo (...) falecido em 8 de fevereiro de 2005, impetrou mandado de segurança contra ato do Exmo. Juiz Presidente do TRT da Quarta Região que determinou a redução do valor da pensão do Montepio Civil da União, da qual é beneficiária, de 100% para 60% da remuneração do Instituidor.* ***Afirmou que formulou pedido de habilitação como beneficiária do Montepio Civil da União, na***

condição de viúva de Juiz inativo do TRT da Quarta Região, obtendo o benefício em 21.03.2005 no valor correspondente à totalidade da remuneração do Instituidor. Sustentou que em 20.02.2006 recebeu comunicação do TRT de origem, informando a redução do valor da pensão do Montepio Civil da União a 60% dos proventos do Instituidor, por força do acórdão nº 2354/05 da 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União. Alegou que a Lei nº 6782/80 ampara a concessão da pensão em valor equivalente à totalidade da remuneração do Instituidor. Ao final, a Impetrante requer, mediante concessão de pedido liminar, a manutenção da integralidade da pensão (fls. 02/10). *Pedido de liminar indeferido (fls. 136/137). A autoridade apontada como coatora prestou informações (fls. 144/146). O Eg. Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região denegou a segurança, sob o entendimento assim ementado: MANDADO DE SEGURANÇA. PENSÃO DO MONTEPIO CIVIL DA UNIÃO. ADEQUAÇÃO AO ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ATO VINCULADO DA ADMINISTRAÇÃO Ausente qualquer abusividade ou ilegalidade do ato proferido pela autoridade dita coatora, que apenas atendeu à* ***determinação do Tribunal de Contas da União, ao reduzir a pensão do Montepio Civil da União, em ato estritamente vinculado, não há falar em direito líquido e certo da impetrante, a ser tutelado pelo presente mandado de segurança.*** *(fl. 239) Irresignada, a Impetrante interpõe o presente recurso ordinário em mandado de segurança, renovando os argumentos lançados na petição inicial (fls. 247/261). A d. Procuradoria Geral do Trabalho manifestou-se às fls. 277/278 pelo conhecimento e não provimento do recurso ordinário em mandado de segurança. É o relatório.*

1. CONHECIMENTO- Conheço do recurso ordinário em mandado de segurança, porquanto presentes os pressupostos legais de admissibilidade.

2. MÉRITO DO RECURSO-

2.1.PENSÃO. MONTEPIO CIVIL DA UNIÃO. VALOR INTEGRAL DA REMUNERAÇÃO DO INSTITUIDOR Impende recordar inicialmente o contexto jurídico em que surgiu a pensão temporária, cujo pagamento integral dos proventos do Instituidor, sob a responsabilidade do TRT da 4ª Região, postula a ora Requerente. Cumpre anotar para logo que o Montepio Civil, criado pelo Decreto nº 942-A, de 31.10.1890, foi inicialmente destinado aos empregados do Ministério da Fazenda, ativos e inativos, e teve por objetivo o pagamento de joia e contribuição mensal, a fim de garantir o recebimento de pensão pelos familiares dos empregados do aludido órgão em caso de morte ou invalidez. Assim dispunha o aludido Decreto: Art. 3º. São obrigados a contribuir para o montepio os empregados de Fazenda, efetivos, aposentados ou reformados, que percebem ordenado ou soldo mensal, ou vencimento não discriminado. Em 06.11.1890, o Decreto nº 956 estendeu aos funcionários do Ministério da Justiça o montepio obrigatório dispondo, em seu art. 1º: Art. 1º- É aplicado aos funcionários ativos, aposentados ou reformados, do Ministério da Justiça, o Montepio obrigatório criado

por Decreto nº 942-A de 31 de outubro de 1890, que será executado de acordo com o presente, na parte que respeita ao referido Ministério. Posteriormente, a possibilidade de adesão ao Montepio foi estendida aos Ministros do Supremo Tribunal Federal (Decreto nº 5137/1927), aos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, Ministros e ao Procurador Geral do TCU e do extinto TFR (Lei nº 3058/1956) e aos demais membros da magistratura (Lei nº 6554/78), sendo regulamentada pelo Decreto nº 83.226/79. Já o referido Decreto nº 83.226, de 01.03.1979, passou a disciplinar acerca do valor da pensão a ser recebida pelos familiares em caso de morte ou invalidez do contribuinte, assim dispondo: Art. 5º - A contribuição para constituição da pensão corresponde à 25ª parte (4% - quatro por cento) dos vencimentos e acréscimos percebidos mensalmente pelo servidor, cobrável mediante desconto em folha de pagamento. Art. 9º - A pensão de montepio civil corresponde a 15 (quinze) vezes o valor da contribuição mensal e será sempre atualizada pela tabela de vencimentos que estiver em vigor para o pessoal em atividade. Depreende dos aludidos artigos que a pensão de Montepio Civil da União deveria corresponder a 60% da remuneração do instituidor (15 vezes o valor da contribuição que é de 4% da remuneração do segurado). Posteriormente, a Lei nº 6.782, de 19 de maio de 1980, ao disciplinar a respeito da pensão especial de que trata o art. 242 da Lei nº 1711/52, terminou por majorar o valor devido aos beneficiários da pensão do Montepio Civil da União, anteriormente fixado em 60% da remuneração do instituidor para o valor integral da remuneração, nos seguintes termos: Art. 1º. A doença profissional e as especificadas em lei ficam equiparadas ao acidente em serviço para efeito da pensão especial de que trata o artigo 242 da Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952. Parágrafo único. A equiparação de que trata este artigo estende-se às pensões, inclusive do Montepio Civil da União, concedidas aos herdeiros de funcionários já falecidos, para efeito de complementação pelo Tesouro Nacional. Prosseguindo esse breve retrospecto legislativo, recorda-se que a Lei nº 1711/52 em seu artigo 242 estabelecia: Art. 242 É assegurada pensão, na base do vencimento ou remuneração do servidor, à família do mesmo (sic) quando o falecimento se verificar em consequência de acidente no desempenho de suas funções. Quer dizer que, de acordo com o art. 242 da Lei nº 1.711/52,combinado com o art. 1º da Lei nº 6.782/80, é assegurada pensão na base do vencimento ou remuneração do servidor à família, quando o falecimento ocorrer em consequência de doença profissional ou especificada em lei e igualmente em caso de acidente de trabalho. Sucede que sobreveio a Lei nº 8112/90, revogando expressa e totalmente a Lei nº 1711/52, bem como todas as Leis ou atos que se lhe possam categorizar complementares, conforme disposto no art. 253 do aludido diploma: Art. 253. Ficam revogadas a Lei nº 1711, de 28 de outubro de 1952, e respectiva legislação complementar, bem como as demais disposições em contrário. Cotejando-se toda a legislação em foco, penso que não assiste razão à Recorrente. A revogação da Lei nº 1711/52, a meu juízo,

atinge o direito da Autora, não mais subsistindo o direito de perceber a pensão decorrente da contribuição para o Montepio Civil da União de no valor integral da remuneração do instituidor. Com efeito, a Lei nº 6782/80 é exemplo típico de legislação complementar, porquanto expressamente se refere à Lei nº 1711/52, ao equiparar a doença profissional e as especificadas em lei ao acidente em serviço para efeito da concessão de pensão especial de que trata o art. 242 do Estatuto do Funcionário Público. ***Desse modo, tendo o legislador ordinário determinado a revogação da Lei nº 1711/52 e da legislação a ela complementar, não mais subsiste a partir da vigência da Lei nº 8112/90, o direito ora em debate, porquanto milita em desfavor da Requerente a inexistência de direito adquirido. Sobreleva notar que a Lei nº 8112/90, ao disciplinar a respeito da pensão devida aos familiares do servidor falecido com vencimentos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, não fez qualquer referência à pensão devida a título de Montepio Civil da União. Assim, a Lei nº 8112/90 retirou do mundo jurídico o direito de o futuro beneficiário da pensão de Montepio Civil da União perceber tal benefício no valor correspondente ao valor integral dos vencimentos ou proventos do instituidor da pensão, o que torna perfeitamente viável ao TRT de origem retificar a pensão anteriormente concedida.*** *Releva recordar que, de conformidade com a Súmula nº 473 do E. STF, ratificada pelo art. 114 da Lei 8.112/90, o ato administrativo pode ser revisto se não tem ou se perde o amparo da lei: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. (DJ 08-10-1964) Assim, os atos administrativos não somente podem, como devem ser corrigidos de ofício, sempre que eivados de ilegalidade. Cumpre destacar que o princípio da legalidade impõe ao Administrador o dever de pautar a sua conduta nos limites legais fixados. Nesta diretriz, consoante lições de HELY LOPES MEIRELLES, o Administrador Público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso" (Direito Administrativo Brasileiro, 27ª ed., São Paulo: Malheiros, p. 86).* ***Nesse sentido, a Administração não pode, sem qualquer embasamento legal, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados. Para tanto, depende de lei****. Na hipótese dos autos, o óbito do magistrado-aposentado e, portanto, o momento da aquisição do suposto direito ao pensionamento, ocorreu em 08.02.2005, quando não mais vigia o parágrafo único da Lei nº 6782/80, que estendeu às pensões decorrentes da contribuição para o Montepio Civil da União a percepção de pensão no valor integral da remuneração do instituidor nos casos ali especificados. Em outras palavras, a pensão por morte passou a ser*

recebida somente em março de 2005, quando já havia sido expressamente revogada a legislação que supostamente lhe asseguraria o direito ao percebimento da integralidade do montepio civil, supressão essa surgida com a edição da Lei nº 8112/90. Assim, como antes da Lei nº 8112/90 a Requerente não detinha o direito ao percebimento do valor integral da remuneração do instituidor da pensão do montepio civil, tal situação não se incorporou ao seu patrimônio jurídico, podendo ser modificada em virtude de ulterior alteração. Diante do exposto, andou bem o Eg. TRT de origem ao alterar o valor da pensão do Montepio Civil da União para sessenta por cento dos proventos do instituidor, em estrita observância da legislação pertinente à época do óbito do instituidor da pensão. ISTO POSTO ACORDAM os Ministros do Pleno do Tribunal Superior do Trabalho, por unanimidade, negar provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança.

65. Tem-se a impressão que a decisão do TST acenaria com a circunstância de que o *montepio* não se acomodaria, definitivamente, no regime previdenciário dos servidores públicos, após o advento da Lei nº 8.112, de 1990. Há quem possa argumentar que não se contemplou direito adquirido por parte do beneficiário. De tal modo, pode se inferir que benefícios requeridos a partir de 19 de dezembro de 2003 (reforma da previdência no texto constitucional) não poderiam redundar em pagamento do benefício, por parte de eventual beneficiário.

66. No entanto, há várias situações que se alastram no tempo e que exigem tratamento que coteje o contexto da doutrina da boa fé e a percepção do *venire conta factum proprio*, viz.:

a) há quem seja beneficiário, colhendo benefícios, em situação antiga plenamente vigente, ainda que posterior a 5 de outubro de 1988;

b) há quem contribua com o montepio, que tem expectativa de que beneficiário indicado possa colher eventual benefício - - implementada a condição - -, e que, no limite, teria créditos, em desfavor da União;

c) há pedidos pendentes, que exigem pronta definição.

67. Por isso, por questão de segurança jurídica, a necessidade de fixação de marco temporal, que possa ser substancializado, por exemplo, com data de eventual recebimento e processamento do pedido do interessado. Insiste-se, deve-se evitar a judicialização da questão, o que ocorreria com eventual invocação de direito adquirido, ou de confiança para com a Administração, ou de segurança jurídica, em sentido estrito.

68. Não se trata de se invocar direito adquirido, em favor de quem eventualmente hoje recolhe valores com objetivo de recebimento superveniente. Verifica-se, no caso, a imperatividade do cânon da impossibilidade de se invocar direito adquirido em face da própria constituição,

como já sufragado, especialmente, pelo próprio STF, quando se decidiu que "*a supremacia jurídica das normas inscritas na Carta Federal não permite, ressalvadas as eventuais exceções proclamadas pelo próprio texto constitucional, que contra elas seja invocado o direito adquirido*"[25].

69. A União deve manter o pagamento dos benefícios que presentemente são desembolsados. Deve, no entanto, indeferir os pedidos pendentes de inscrição. E deve a União também devolver os valores recolhidos pelos interessados, que contam com recebimento futuro para beneficiários, vencida a condição, que se realiza com o óbito do instituidor. Tudo, evidentemente, com as devidas correções, dada a cessação do modelo, pela flagrante inconstitucionalidade que o matiza.

70. E neste último caso aplica-se índice, a ser definido pelo Ministério da Fazenda, fixando-se a devolução dos valores. Ainda que tais contas exijam cálculos apurados e demorados, sua confecção é necessária, por força do ajuste que se espera das contas públicas, nesse pormenor.

71. Situações já consolidadas, ainda que supervenientes a 5 de outubro de 1988, devem ser acomodadas à realidade orçamentária presente; tais supostos créditos devem ser honrados pela União. Registre-se o altíssimo risco que há de judicialização da questão, com juízo de previsibilidade de resultado que poderia prejudicar a negativa de futuras concessões de benefícios.

72. Até porque, no limite, por parte de quem já efetivou a inscrição já houve recolhimento, de joia, e de contribuições. Assim, há situações as quais, como homenagem à segurança jurídica e ao superior dogma da perfeição dos atos jurídicos que se desdobram no tempo, também devem ser honradas pela União. É o caso de quem receba o benefício desde tempos pretéritos.

73. Há situações que apenas indicam expectativa de margem mais ampla, e que decorrem de desembolsos ainda não feitos, e que, portanto, não exigem nenhuma ação direta, por parte da União. É o caso do mero indeferimento dos pedidos de inscrição protocolados no Ministério da Fazenda.

74. Deve-se registrar, no entanto, que há vários *obter dicta* em tema de montepio civil. Não se tem notícia de discussão objetiva da questão, quanto à natureza da prestação. Por exemplo, no MS 28061 AgR/DF, relatado pela Ministra Ellen Gracie, registrou-se que *o Tribunal de Contas da União considerou legal o ato de concessão inicial de pensão do montepio civil da União em favor da impetrante e de sua irmã* (....).
Não se tem informação de que a questão tenha sido judicializada no sentido de se discutir sua constitucionalidade ou sua legalidade. Insista-se, as discussões que se tem até o presente têm natureza meramente circunstancial, quanto a aspectos do regime do *montepio*, que aqui se tem como contraditório com a Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

[25] STF- ADI 248, Relatada pelo Ministro Celso de Mello, julgada em 18 de novembro de 1993.

75. Conclusivamente, pode-se fixar entendimento no sentido de que:

a) o montepio detém natureza de previdência complementar, ainda que ajustado como um contrato ou como uma poupança; por isso, na essência, deve ser tratado num contexto de relações de natureza previdenciária;

b) nada obstante as contribuições cobradas, o montepio atualmente é liquidado com parcela de recursos públicos; são parcelas muito substanciais; e não há justificativas constitucionais ou legais para tais gastos;

c) o montepio outorga ao beneficiário uma renda vitalícia; cálculos feitos com base em estimativas do IBGE (especialmente com projeção em torno de 85 anos de vida), dão conta de gastos públicos de grande monta, sem contrapartida;

d) o montepio não se qualifica por uma relação atuarial; resumidamente, a União é quem arca com os pagamentos;

e) o montepio não se qualificaria como avença contratual celebrada entre uma autoridade e a Administração; trata-se apenas da utilização de normas antigas, não levadas a escrutínio em face do texto constitucional vigente, e respectivas emendas;

f) não há equilíbrio financeiro na concessão do benefício;

g) não há razoabilidade na prestação contínua do benefício;

h) o montepio é modelo que pode promover a desigualdade; concretamente, não se subsume à vigorosa e seminal regra isonômica;

i) o montepio não atende a parâmetros de solidariedade, nos exatos termos da compreensão constitucional que se tem do aludido princípio;

j) no regime do montepio não há previsão de tempo mínimo de contribuição;

k) quando do veto do benefício do montepio para o Ministério Público o Presidente da República firmou-se entendimento de que havia tratamento discriminatório, aumento de responsabilidade para o Tesouro Nacional, bem como contemplou a inexistência de fonte de recursos;

l) o montepio seria contrário ao interesse público, no contexto do veto à regra do Ministério Público, quando da discussão em torno da lei orgânica daquela instituição;

m) no montepio não há captação solidária e coletiva que exclusivamente sustente os beneficiários;

n) não há cotização para superveniente recebimento de benefícios, mediante cálculos transparentes;

o) não há regime de capitalização e nem de repartição, que são os modelos que informam os regimes previdenciários que há no mundo;

p) não há acúmulo de fundo para pagamento de benefício futuro;

q) não há custeio direto para pagamento de benefício atual; é o Tesouro Nacional quem arca com as diferenças;

r) poderá haver discussões judiciais sobre direito adquirido, dada eventual alegação sobre a idoneidade do fato;

s) não há contrato entre Administração e interessado, i.e., pelo menos na modalidade de contratos privados; ainda que firmados entre a Administração e o particular;

t) eventuais gastos do Erário com os benefícios não plasmariam necessidade pública justificativa da alocação de recursos complementares à contribuição paga;

u) o montepio da União não foi recepcionado pela Constituição de 1988; especialmente no que se refere à Emenda Constitucional nº 41, de 2003;

v) devem ser respeitadas situações pretéritas já consolidadas, entre outros, porque a boa fé nas relações com a Administração deve prevalecer;

x) o entendimento aqui adotado surte efeitos a partir do recebimento da presente consulta que, à época, suspendeu a apreciação de todos os requerimentos relativos ao Montepio;

y) os pedidos de inscrição no montepio, encaminhados ou pendentes, devem ser indeferidos, abrindo-se ao interessado prazo para impugnação administrativa, respeitando-se, sempre, o devido processo legal; respeitando-se, também, eventuais decisões judiciais em favor de interessados, que deverão ser contestadas também judicialmente;

z) instituidores ou interessados cujos benefícios não serão pagos, deverão ter os valores que recolheram como contribuição do montepio devolvidos, em moldes, fórmulas, índices e critérios a serem fixados pelo Ministério da Fazenda; abrindo-se aos instituidores e interessados prazo para impugnação administrativa, respeitando-se, sempre, o devido processo legal.

Senhor Advogado-Geral da União, são estas as considerações que submeto ao altíssimo crivo de Vossa Excelência, para providências que Vossa Excelência julgar adequadas, isto é, se as razões aqui declinadas merecerem v. *placet*.

Brasília, 5 de abril de 2012.
Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy
Consultor-Geral da União

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Benefícios do Montepio Civil da União. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 29, fevereiro/março/abril, 2012. Disponível na Internet: < http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-29-FEVEREIRO-2012-ARNALDO-GODOY.pdf>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A REDAE - Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Numbe*r), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: **ISSN 1981-1861**
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, acompanhados de foto digital, para o e-mail: redae@direitodoestado.com.br
4) A REDAE divulga exclusivamente trabalhos de professores de direito público. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser encaminhados em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho da qualificação do autor, constando ainda na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.
5) Assine gratuitamente notificações das novas edições da REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico por e-mail: http://www.feedburner.com/fb/a/emailverifySubmit?feedId=873323
6) Assine o feed da REDAE – Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico através do link: http://feeds.feedburner.com/DireitoDoEstado-RevistaEletronicaDeDireitoAdministrativoEconomico