

Aposentadoria parlamentar: Inconstitucionalidades (*)

PAULO MARCOS REALI NUNES
Promotor de Justiça — SP

AÇÃO POPULAR N.º 408/90 — 7.ª VFP de São Paulo
E.L.D.G. e outra — Câmara Municipal de Mogi Mirim e outros

1. **Elencando** vícios na legislação que criou a previdência dos vereadores — hoje integrada na Carteira de Previdência dos Vereadores e Prefeitos do Estado de São Paulo, administrada pelo IPESP — buscam os autores populares, vereadores à Câmara Municipal de Mogi Mirim, através da presente ação, que se “suspenda em definitivo o repasse das verbas públicas à Carteira, bem como os descontos do AA., e ainda os correspondentes pagamentos dos benefícios e pensões concedidos”(fls.). Lembram que, inicialmente criada para abrigar a previdência dos deputados e logo estendida aos vereadores, a Carteira permite ao vereador aposentar-se com apenas 8 anos de contribuições, facultando ainda aos ex-vereadores que não hajam completado esse período continuar contribuindo até o **aperfeiçoamento** da carência exigida. E argumentam que essa espécie de aposentadoria, além de imoral, vicia-se na origem, pois a legislação que a criou padece de várias inconstitucionalidades, afrontando diversos princípios: o **princípio de liberdade de associação** (art. 5.º, XX, CF), porque o artigo 12 da Lei n. 4.642/82 torna obrigatória a inscrição de todos os vereadores como contribuintes; o **princípio da igualdade**, porque permite ao vereador aposentar-se com 8 anos de contribuição, exigindo dos demais trabalhadores 25, 30 ou 35 anos, conforme o caso; os **princípios da legalidade e da competência**, porque se é permitido aos Estados e Municípios legislar concorrentemente com a União sobre previdência, devem, no entanto, subordinar-se às regras gerais por esta editadas, o que não ocorre no caso; o **princípio da impessoalidade**, que busca evitar favorecimentos pessoais no tratamento da coisa pública, quando, no que aqui se discute, o legislador municipal atuou em causa própria, para beneficiar-se; o **princípio da moralidade**, porque a manutenção da Carteira exige a

(*) 1.ª Menção honrosa no Concurso “Melhor Arrazoado Forense”, série 91/92

transferência de vultosos recursos do erário público, para cobrir o chamado "déficit técnico", além de que o benefício pode, a teor do disposto na legislação de regência, ser acumulado com outros estípedios pagos pelo Poder Público. Além disso, vê-se afrontado o artigo 201, § 8.º, da CF, que veda subvenção ou auxílio do Poder Público às entidades de previdência privada com fins lucrativos. A Carteira revestir-se-ia dessa característica porque a lei (art. 32, § 2.º, da Lei Estadual n. 4.642/85) manda aplicar os valores disponíveis em Obrigações Reajustáveis do Tesouro Paulista, através da Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários do Estado de São Paulo-DIVESP, evidenciando o seu caráter lucrativo. São esses, em síntese, os fundamentos que embasam a pretensão dos autores, destacada no início deste parágrafo.

2. A ação foi proposta contra a Câmara Municipal de Mogi Mirim, Prefeitura Municipal de Mogi Mirim, Carteira de Previdência dos Vereadores e Prefeitos do Estado de São Paulo (administrada e representada pelo IPESP) e contra os beneficiários da referida carteira, aposentados e pensionistas. Todos foram citados (os beneficiários por edital) e responderam à ação, com exceção da Prefeitura Municipal e dos beneficiários A. B. P. B., M. M. e P. Z. Este último outorgou procuração, (fls.) mas, por lapso ou qualquer outro motivo, não se viu incluído na contestação conjunta de fls. e seguintes.

3. Na sua contestação (fls.) o IPESP, representando a Carteira de Previdência dos Vereadores e Prefeitos, afirma, em **preliminar**, ser a ação popular via processual inadequada, porque o que buscam os autores é o reconhecimento da inconstitucionalidade de dispositivos legais, objeto cuja obtenção só é possível em **ação direta de inconstitucionalidade**, para a qual não têm legitimidade. Ainda em **preliminar**, diz que está prescrito o direito de ação, de acordo com o artigo 21 da Lei n. 4.717/65, que fixa o lapso prescricional em 5 anos. Como as leis que regem a matéria questionada foram todas editadas mais de cinco anos antes do ajuizamento, extinto já estava o direito de ação. No **mérito**, sustenta a inexistência de vícios na constituição e manutenção da Carteira. Alude ao caráter contratual da relação da mesma com as Câmaras Municipais que, a qualquer tempo, podem romper o convênio.

4. A Câmara Municipal contestou (fls.) arguindo, em **preliminar**, a prescrição da ação, nos termos em que o fez o IPESP, e afirmando, no **mérito**, que nada do que os autores populares afirmaram na inicial justifica a sua inclusão no pólo passivo. Informa que quando os ora autores postularam administrativamente a sua exclusão da Carteira, diversas consultas foram feitas, concluindo-se, a final, que isso seria impossível, salvo a hipótese de rompimento do convênio. Diz que a questão é política e que os autores trilham agora a via judicial porque não conseguiram fazer aprovar, no legislativo, o rompimento do convênio.

5. Já os beneficiários, em contestação conjunta (fls.), repetem as arguições **preliminares** de inadequação da via processual escolhida e de prescrição da ação. No **mérito**, sustentam que o ajuizamento da ação tem caráter meramente político, atrelada que esteve ao interesse eleitoral do autor varão que, no ano em que ela foi ajuizada, disputava eleição para o cargo de deputado estadual.

6. Antes de examinar aquelas levantadas pelas partes, convém analisar questão **preliminar** que envolve a legitimidade de parte de um dos réus. É que, no meu entender, é a Câmara Municipal de Mogi Mirim parte ilegítima para figurar no pólo passivo. Não tem ela personalidade jurídica própria, distinta daquela conferida ao Município. Na Câmara se exerce o Poder Legislativo que, na verdade, é uma das

faces em que se decompõe o Poder Público no âmbito do Município. Mas é este, o Município, que é dotado de personalidade jurídica. O Município é pessoa jurídica de direito público interno (art. 14, III, do Código Civil) e sua representação é feita pelo Prefeito (art. 12, II, do Código de Processo Civil). É verdade que se admite, por vezes, a impetração de mandado de segurança contra atos da mesa de Câmara Municipal. Mas, nesse caso, a legitimação deriva do conceito amplo de **autoridade** traçado pela lei específica do mandado de segurança. Isso não basta para conferir legitimidade à Câmara para integrar a relação processual estabelecida em ação popular. Por isso, penso que, de antemão, deve-se excluí-la do pólo passivo, prosseguindo-se na análise da questão em relação aos demais réus.

7. Não vejo como inadequada a via processual escolhida. O pleito não se confunde com aquele que se deve demandar pela via da **ação direta de inconstitucionalidade**. Não buscam os autores, como fim, a declaração de inconstitucionalidade dos preceitos relativos à formação e manutenção da Carteira. Se esse fosse o desiderato estariam, de fato, a percorrer via imprópria e nem teriam legitimidade para trilhar o caminho natural, da **ação direta**. Aqui, o que se busca é impedir que continue a ser repassado dinheiro público para custear a Carteira, porque tal repasse é feito com base em normas inconstitucionais. Para abrigar o pedido, será necessário reconhecer incidentalmente a inconstitucionalidade de tais normas. Isso é perfeitamente possível porque, como ensina José Afonso da Silva, "pela ação popular, podem ser atacados leis e atos padecentes do vício de inconstitucionalidade, desde que concomitantemente lesivos ao patrimônio das pessoas de direito público..." (**Ação Popular Constitucional**, RT 1968, pág. 126). Em obra recentíssima, o mesmo autor anota que, no sistema brasileiro de controle da constitucionalidade, coexistem os critérios **concentrado** e **difuso**, aquele deferido unicamente ao Supremo Tribunal Federal e este a qualquer juízo, podendo suscitá-lo qualquer interessado em qualquer modalidade de ação (**Curso de Direito Constitucional Positivo**, RT 1990, 6.ª ed., pág. 50).

8. Também não me parece haver ocorrido a prescrição. É certo que a lei fixa em cinco anos o lapso prescricional da ação popular. Também é certo que toda a legislação impugnada viu-se editada muito antes do quinquênio. Mas aqui, como já se disse acima, não se busca a declaração pura e simples da inconstitucionalidade de dispositivos legais. O objeto da demanda é o de fazer cessar os repasses do dinheiro público para a manutenção da Carteira. Cuida-se de efeito da legislação impugnada, que tem caráter permanente, repetindo-se a cada mês. Ora, se tais repasses são feitos com base em legislação viciada por inconstitucionalidade, como alegam os autores, é evidente que a prescrição não atinge o direito de ação que vise a sua interrupção.

9. Ainda antes de adentrar o campo gizado para a discussão de mérito, convém anotar que os autores populares propuseram a discussão de outro aspecto da questão, **não relacionado no relatório que fiz acima**. Cuida-se da arguição da nulidade da lei em razão de vício de iniciativa: a lei municipal que autorizou o convênio com a Carteira deriva de projeto cuja iniciativa coube ao próprio Poder Legislativo, quando, por implicar em aumento da despesa pública, a iniciativa, tanto pelo ordenamento constitucional então vigente quanto pela antiga Lei Orgânica dos Municípios, era reservada exclusivamente ao chefe do Poder Executivo. Como, no entanto, o Prefeito Municipal sancionou a lei, discutível é a existência da nulidade apontada. Sobre o assunto, diverge-se enormemente na doutrina e na jurisprudência, como se pode verificar na obra de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (**Curso de Direito Constitucional**, Saraiva 1971, pág. 125). Mas aqui pode-se prescindir da discussão sobre o tema polêmico. É que, quando os autores o suscitaram, em petição

apartada da inicial (fls. — protocolada em 24 de setembro de 1990), o IPESP, a Prefeitura e a Câmara Municipal de Mogi Mirim já haviam sido citados (cfr. fls.). Pelo menos entre esses réus e os autores populares, a relação processual já estava estabelecida e delimitados os seus contornos. “Feita a citação”, dispõe a lei processual, “é defeso ao autor modificar o pedido ou a causa de pedir sem o consentimento do réu” (art. 264 do CPC). “Em nosso linguajar usual”, escreve Candido Rangel Dinamarco, “diríamos que o juiz decidirá a ação (*rectius*: a demanda), nos limites em que foi proposta, ou seja: para as partes, com referência à causa de pedir e provendo sobre o pedido indicado na demanda inicial” (**Fundamentos de Processo Civil Moderno**, Ed. RT, págs. 199-200). Ora, se a nulidade serodidamente argüida não integra a causa de pedir inicialmente indicada, não pode servir de fundamento ao provimento jurisdicional que vai ser expedido.

10. Enfrentemos, agora, os temas ligados ao **mérito** da demanda, começando por afirmar que são frágeis, de sorte a dispensar maiores considerações, os argumentos alinhados em torno de possível afronta ao **princípio da impessoalidade** (art. 37 CF) e ao dispositivo constitucional que veda o repasse de verbas públicas a entidades de previdência privada com fins lucrativos (art. 201, § 8.º, CF). Em relação àquele, a argumentação da inicial não deixa claro onde residiria a ofensa; em relação ao segundo o tema parece esgotar-se em mero exercício de imaginação, já que é mais do que evidente que aqui não se cuida de entidade de previdência privada.

11. A inicial refere-se a possível ofensa ao **princípio da liberdade de associação** (art. 5.º, XX, CF), violado, no entender dos autores, porque a Lei n.º 4.642/82 transforma em contribuintes obrigatórios todos os vereadores com assento em Câmaras conveniadas. Curial, no entanto, a inexistência de afronta ao Texto Constitucional. Carteira previdenciária não é associação, embora com esta possua algumas afinidades, como o objetivo comum dos integrantes. A previdência, quando voltada a toda uma categoria, propondo-se ao **seguro social**, não pode ser facultativa, sob pena de se inviabilizar. Não é por outro motivo que, no campo das relações trabalhistas, todos são contribuintes. A previdência social baseia-se em procedimentos estatísticos que orientam o ingresso dos recursos necessários ao pagamento dos benefícios que paga. “Há sempre uma **correspondência** entre os meios recolhidos da sociedade e o que a Previdência Social retorna à sociedade, por meio de **instituições**” (Annibal Fernandes, in **Enciclopédia Saraiva do Direito**, verbete: **Instituições de Previdência Social**). Sem essa correspondência — que a facultatividade inviabilizaria, desatender-se-ia aos cálculos atuariais e o sistema previdenciário se inviabilizaria, podendo chegar ao ponto de não dispor de recursos para o pagamento dos benefícios básicos. Por aqui, portanto, não se pode chegar ao acolhimento da ação.

12. Não se vê afrontado, igualmente, o **princípio da isonomia**. A situação dos parlamentares, seja pela natureza das funções que exercem, seja pelo caráter temporário de sua investidura na função pública, é substancialmente diferente da dos demais agentes públicos. Tratá-los de maneira diferente não agride, por isso mesmo, o referido princípio, cuja correta leitura, no ver da doutrina, é a de que ele consiste no tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais. Em acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, colhe-se que “a Carteira de Previdência dos Deputados foi estruturada, (...) com base nas peculiaridades da atividade parlamentar, justamente as que ensejaram a previsão de benefícios limitados, em consonância com a temporalidade do mandato parlamentar. Assim, se o sistema previdenciário dos parlamentares apresenta-se diferenciado dos adotados para outras categorias de

servidores, tal se deu em razão daquelas peculiaridades, o que atende, ao contrário do pretendido na petição inicial, ao princípio constitucional da isonomia, que significa, precisamente, tratamento igualitário apenas àqueles que estejam em idênticas situações” (Ap. cível n.º 106.136-1, TJSP, 5.ª Câmara, rel. Ralpo Waldo, v.u., em 15.12.88).

13. Resta apreciar, agora, as possíveis ofensas ao **princípio da moralidade** (art. 37 CF) e aos aspectos da **legalidade** e **competência**. Começemos pelos dois últimos, englobados pelos autores em um único tópico da inicial (fls.). Argumentam os autores que legalidade e competência são características interdependentes porque, para que se tenha presente a legalidade, faz-se indispensável o legislador tenha competência para legislar sobre determinado assunto e que o chefe do Poder Executivo tenha também a competência para sancionar a lei aprovada. Isso inobtereria no presente caso porque, no dizer da Constituição Federal, à União se atribui competência exclusiva para legislar sobre seguridade social e competência concorrente com os Estados para editar normas sobre **previdência social**. Nesta última hipótese, cabe-lhe a edição de normas gerais, daí resultando que a competência atribuída aos Estados é meramente suplementar, jamais devendo ser exercitada em desconformidade com as normas federais. Disso deriva a ilegalidade — perpetrada pela conjugação da lei estadual, que a criou, e da lei municipal, que autorizou a extensão aos vereadores de Mogi Mirim — da criação de uma aposentadoria abreviada, com carência muito inferior aos limites traçados na Constituição Federal.

14. Neste ponto, o raciocínio dos autores populares está rigorosamente correto e vai, de acordo com o que penso, levar ao reconhecimento da procedência da ação. De fato, ao Estado (e aos Municípios, por força do artigo 30, II) só é dado legislar de maneira supletiva sobre as matérias **elencadas** no artigo 24 da CF, devendo, de qualquer maneira, conformar essa legislação supletiva às normas gerais que, sobre o assunto, **traçar** o regramento normativo da União. Mas, na verdade, a questão aqui posta prescinde da análise da legislação federal ordinária, situando-se em plano que a antecede: o problema é de ordem constitucional. É na Constituição Federal que residem os limites impostos no campo da aposentadoria; é na Lei Maior que se encontram as formas e os requisitos da aposentação. A tais limites subordinam-se todos, legisladores e aplicadores da lei, situem-se eles na esfera de poder da União, dos Estados ou dos Municípios. Parece certo que o Texto Constitucional não deixou margem para que as legislações estaduais ou municipais cuidassem de estabelecer novas formas de aposentadoria. Em recente atualização de seu livro **Regime Constitucional dos Servidores Públicos**, Adilson de Abreu Dallari, estende-se sobre o tema comparando os textos de 1946, 1967, 1969 e o atual, concluindo que, com este, “fica reforçado o caráter taxativo das normas constitucionais federais, sendo certo que as **Constituições Estaduais não poderão criar novas aposentadorias especiais de qualquer natureza, a qualquer título e motivo**” (págs. 104-107).

15. Admitida essa premissa — a de que os contornos da aposentação têm sede constitucional e não podem ser ultrapassados, tanto a lei estadual, que criou a aposentadoria especial dos parlamentares, quanto a lei municipal de Mogi Mirim, que permitiu sua extensão aos vereadores locais, com repasse de recursos públicos, padecem inconstitucionalidade em pelo menos dois de seus aspectos. Primeiro, ao abrir a possibilidade de vereadores e prefeitos virem a se aposentar em razão do exercício do cargo. É que, ao tratar da aposentadoria (art. 40), a Constituição refere-se apenas a servidores públicos. Ora, “Vereador não é servidor público, mas sim um agente público inserido na categoria de agente político. O Vereador não é

um profissional, não tem nem carreira nem garantia de permanência no serviço público; é um mandatário político, que permanecerá nessa condição na total dependência da vontade popular manifestada nas urnas" (Dallari, ob. cit., pág. 59). Em nenhuma passagem, refere-se o Texto Constitucional à aposentação dos agentes políticos, mandatários da vontade popular manifestada nas urnas. Só daí já deriva, a meu ver, a inconstitucionalidade da legislação aqui guerreada.

16. Mas há outro aspecto a evidenciar a inconstitucionalidade derivada de vício de competência. É indubitoso que a referida legislação provincial criou nova modalidade de aposentadoria, embora a tenha tratado com nome diferente, chamando o benefício de **pensão parlamentar**. Ao fazê-lo, estabeleceu limites diferentes, muito inferiores àqueles previstos na CF. Permite-se aos parlamentares obter a aposentadoria com apenas 8 anos de exercício do cargo. Aliás, nem isso é necessário: basta o exercício de 4 anos, desde que sejam 8 os anos de contribuição, que se faculta aos ex-parlamentares eventualmente não reeleitos para um segundo mandato. É mais do que evidente que isso contraria os limites constitucionais que, como já se viu acima, são intransponíveis pelo regramento normativo inferior, sobretudo os da esfera provincial, que devem respeito, neste tema, não só à Constituição mas também às normas gerais traçadas pela legislação federal. Disso deriva, no meu entender, o incontornável reconhecimento da procedência da ação.

17. Convém referir, neste passo, que, embora tenha toda a argumentação acima exposta sido centrada no atual Texto Constitucional, os vícios da legislação impugnada na verdade o antecedem, situando-se no momento mesmo de sua edição. É que ambas as questões — a inexistência de previsão de aposentadoria para os mandatários políticos e o estabelecimento de requisitos mínimos na própria Constituição — não sofreram modificações fundamentais com o advento da nova ordem. Os temas eram tratados, na essência, de igual maneira na Constituição anterior: referia-se ela apenas a **funcionário** (art. 101), ao tratar da aposentadoria: traçava requisitos mínimos muito diferentes dos previstos na legislação impugnada (art. 102); previa a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de previdência social (art. 8.º, XVII, "c", e parágrafo único). Em suma, os vícios apontados não têm origem no nascimento da nova ordem constitucional, pela ausência de recepção da legislação anterior; eles existem, na verdade, desde o momento em que foram editadas as normas, estadual e municipal, ainda sob a égide da Constituição de 1967.

18. Meditemos, agora, sobre a possível agressão ao **princípio da moralidade** que hoje repousa no artigo 37 da CF como um dos pilares de sustentação da administração pública. Será oportuno, de antemão, ressaltar que a nova Constituição, ao tratar do tema, produziu profunda alteração no seu significado. O que era, antes, princípio doutrinário — só referido, de maneira indireta, no artigo 82, V, da CF de 1967 — transformou-se em princípio jurídico-constitucional. "De acordo com ele", adverte Celso Antonio Bandeira de Mello, "a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio direito, configurando **ilicitude**, que assujeita a conduta viciada à invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de **pauta jurídica**, na conformidade do artigo 37 da Constituição" (*Elementos de Direito Administrativo*, Malheiros Editores, 3.ª ed., 1992, pág. 61).

19. Ao tratar do tema da **moralidade administrativa**, quase toda a doutrina nacional parte da análise feita por Hely Lopes Meirelles, que, de sua vez, fundamentou-se em estudo de Maurice Hauriou. Dissecando o entendimento do jurista francês, ensinou Hely que a **moralidade administrativa** — não uma moral

comum, mas uma **moral jurídica**, derivada de regras tiradas da disciplina interior da Administração — constitui, hoje, pressuposto de todo ato da Administração; como ser humano, o agente administrativo deve distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. Sem poder desprezar o elemento ético de sua conduta, "não terá de decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de direito e de moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme proclamavam os romanos: **non omne quod licet honestum est**. A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a **moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve, e a finalidade da ação; o bem-comum**". Depois de outras considerações, Hely remata com afirmar que "o **inegável é que a moralidade administrativa integra o direito como elemento indissociável na sua aplicação e na sua finalidade, erigindo-se em fator de legalidade**" (*Direito Administrativo Brasileiro*, 11.ª ed., RT, 1985, págs. 61-63). Tal é o conteúdo do princípio da moralidade, aceito, entre outros, por José Afonso da Silva (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, RT, 6.ª ed., 1990, págs. 397-399 e 563-564) e Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, vol. I, Saraiva, pág. 245).

20. A Constituição de 1988, ao inserir expressamente esse princípio no seu texto, deu-lhe excepcional importância, alargando em muito a dimensão de sua aplicabilidade. Se antes era mero princípio doutrinário, exortando o agente público a conduzir-se de acordo com os preceitos da moral jurídica, hoje é princípio constitucional — assumiu foros de **pauta jurídica**, no dizer, já citado, de Celso Antonio — a que deve obediência não só o administrador público, mas igualmente o legislador, este sob a pena de editar norma que, só por isso, pela afronta à moralidade administrativa, será tida por inconstitucional. Como **princípio administrativo constitucional**, antecede e subordina toda e qualquer norma do regramento ordinário que interfira com a Administração Pública. Outra, convenhamos, não há de ter sido a **ratio** de sua inserção no **caput** do artigo 37.

21. Fixei algumas premissas jurídicas e pretendo voltar ao caso concreto. Ao fazê-lo, afirmo que se "administração pública, (...), é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, no âmbito federal, estadual ou municipal, **segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum**" (Hely mais uma vez me socorre — ob. cit. pág. 57), posso concluir, com segurança, que o legislador municipal de Mogi Mirim não se pautou de acordo com os preceitos da moral ao editar a Lei n.º 1.132/77, que lhe permitiu a integração na carteira especial de previdência dos parlamentares. Afinal, já se disse acima, com palavras de Hely, que "a **moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve, e a finalidade da ação: o bem comum**". Ora, é de palmar evidência que a adesão a uma carteira de previdência especial, que prevê benefício de aposentadoria ao cabo de apenas 8 anos de contribuição, com repasse de dinheiro público para cobertura de **déficit técnico** e que só vai beneficiar a eles mesmos, os legisladores, não pode ser tida como atuação que vise o **bem comum**. Nela, não se pode enxergar, como seria razoável de se esperar, o desejo de "servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer" (Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo, Forense*, ed. 1970, t.

II/684, citado em acórdão do TJSP, RT 673/61). E se não é este, o bem comum, o objetivo da lei questionada, é evidente que ela agride o princípio da moralidade. Se isso não era causa de inconstitucionalidade ao tempo da edição da lei — admitamos apenas para argumentar — passou a ser após o advento da Constituição de 1988, quando a moralidade administrativa viu-se erigida à condição de **princípio constitucional**. Disso resulta que, quando menos a partir de sua promulgação, a lei deixou de ter vigência pois, embatendo-se de frente com o Texto Constitucional, não perpassou pelo filtro da **recepção**. Em suma, se agride o princípio da moralidade, a lei não foi recebida pelo novo sistema constitucional e perdeu a sua vigência.

22. Resumindo o que expus acima, tenho por inconstitucional — por afrontar os dispositivos que fixam os requisitos para aposentação e o princípio da moralidade — a legislação que rege a carteira de previdência a que estão associados os Vereadores de Mogi-Mirim. Como anotaram os autores populares na inicial, ninguém poderá questionar o direito de os vereadores se beneficiarem com aposentadoria com 8 anos (ou até menos) de contribuição, desde que o benefício seja custeado por eles próprios. Mas não se pode admitir que haja repasse de dinheiro público para cobertura do **déficit técnico**, como prevê a legislação de regência. Em razão disso, vou opinar pelo reconhecimento da procedência da ação popular para que seja determinado: a) ao Município de Mogi Mirim, que faça cessar, incontinenti, os descontos aplicados sobre os subsídios pagos aos vereadores para custeio da carteira de previdência parlamentar; b) ainda ao Município de Mogi Mirim, que faça cessar, incontinenti, o repasse de verbas públicas para o IPESP, como cobertura do **déficit técnico** da referida carteira; c) ao IPESP, que deixe de pagar a **pensão parlamentar** aos beneficiários que se vincularam à carteira de previdência por intermédio da Câmara Municipal de Mogi Mirim.

A condenação não poderá envolver reposição de valores aos cofres públicos porque isso não foi objeto do pedido. E também não pode ser determinado o ressarcimento dos valores descontados dos autores durante o exercício de seu mandato porque, cuidando-se de interesse patrimonial privado, não pode ser demandado pela via da ação popular.

São Paulo, 8 de maio de 1992