



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO
EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CFOAB, serviço público independente, dotado de personalidade jurídica nos termos da Lei nº 8.906/94, inscrito no CNPJ sob o nº 33.205.451/0001-14, por seu Presidente, **OPHIR CAVALCANTE JUNIOR, vem**, à presença de Vossa Excelência, por intermédio de seu advogado infra-assinado, com instrumento procuratório específico incluso e endereço para intimações na SAUS, Quadra 05, Lote 01, Bloco M, Brasília-DF, com base no art. 103, inciso VII e art. 102, inciso I, alínea “a” da Constituição Federal e no art. 2º, inciso VII da Lei nº 9.868/99, e de acordo com a decisão plenária tomada nos autos do processo nº 2007.29.01443-01 e 2010.31.04998-01 – Conselho Pleno (certidão anexa – doc. 01), propor

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO CAUTELAR



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

contra a **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por intermédio de seu Presidente, com endereço para comunicações no Palácio Tiradentes, sito à Rua Primeiro de Março, s/n, Praça XV, Centro, Rio de Janeiro/RJ, fones: + 55 (21) 2588.1000, e contra o **GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por intermédio do Governador do Estado, com endereço para comunicações no Palácio Guanabara, sito à Rua Pinheiro Machado, s/nº, Laranjeiras, Rio de Janeiro/RJ, CEP 22.238-900, fones: (21) 2334-3773 e Fax(s): 2334-3559, órgãos responsáveis pela elaboração da **Emenda à Constituição Estadual nº 27, de 25/04/2002**, cujo **parágrafo único** do art. 1º preservou o pagamento de pensão a *ex-governador e ex-vice-governador*, bem com dos **arts. 1º e 2º da Lei Estadual nº 1.532, de 22/09/1989**, eis que instituiu pensão mensal e vitalícia às viúvas de ex-governadores, em virtude dos seguintes fundamentos:

1 - DAS NORMAS IMPUGNADAS:

Com efeito, a figura anômala da concessão de ‘pensão’ (benefício) a ex-governadores e ex-vice-governadores sofreu alteração no Estado do Rio de Janeiro pela **Emenda à Constituição Estadual nº 27/2002**, a qual, **no art. 1º**, **acertadamente** revogou os artigos 62 e 63 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, a saber:

“(…)

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 27/2002

Art. 1º - Ficam revogados os artigos 62 e 63 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro promulgada aos 05 de outubro de 1989.

(…)”

Contudo, **o parágrafo único do art. 1º** --- objeto da presente Ação Direta --- **preservou a figura da chamada ‘pensão’ vitalícia aos ex-governadores e ex-vice-governadores** outrora beneficiados pela redação dos artigos 62 e 63 do ADCT, admitindo, ainda, a eficácia e continuidade de seu pagamento ao Governador e Vice-Governador que ocupavam o cargo à época da promulgação da referida Emenda à Constituição Estadual. Vejamos:



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

“(…)

Parágrafo único - 0 disposto no “caput” deste artigo não se aplica aos atuais beneficiários dos artigos 62 e 63 do ADCT nem aos atuais Governador e Vice-Governador do Estado.

(…)’ (grifo não constante do original)

Por sua vez, o **art. 1º da Lei Estadual nº 1.532/1989**, considerando a interconexão da matéria, o complexo normativo e o vínculo de interdependência, **instituiu em favor das viúvas de ex-governadores pensão mensal equivalente ao subsídio de Governador de Estado, tendo o art. 2º**, a sua vez, **previsto que as despesas são atendidas pelo Erário Estadual**, nos seguintes termos:

“(…)

Art. 1º - Fica instituída em favor das viúvas de ex-Governadores do Estado pensão equivalente ao subsídio de Governador de Estado.

Art. 2º - As despesas decorrentes com a aplicação desta Lei serão atendidas por dotações orçamentárias próprias.

(…)”

Assim, **o objeto da presente Ação Direta circunscreve-se ao parágrafo único do art. 1º da Emenda à Constituição Estadual nº 27/2002**, consistente no trecho ‘(…) *O disposto no “caput” deste artigo não se aplica aos atuais beneficiários dos artigos 62 e 63 do ADCT nem aos atuais Governador e Vice-Governador do Estado* (...)’, bem assim os **arts. 1º e 2º da Lei Estadual nº 1.532/1989**, em face da conexão e do vínculo de interdependência existente.

Ao preservar o pagamento de subsídio mensal e vitalício a ex-governador de Estado e ex-vice-governador, e admitir sua extensão às viúvas após a Constituição Federal de 1988, mencionados dispositivos violaram diversos preceitos da Carta Magna.

Eis as razões pelas quais o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB, como legitimado universal para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade e, portanto, defensor da cidadania e da Constituição, no exercício de sua competência legal (Art. 44, inciso I da Lei nº 8.906/94), **comparece ao guardião da Carta Magna para impugnar referidos dispositivos, pleiteando a declaração de sua inconstitucionalidade e conseqüente afastamento do sistema jurídico.**



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

E o faz fundamentado em parecer do membro da sua Comissão de Estudos Constitucionais, Professor José Afonso da Silva, inicialmente confeccionado para a análise de dispositivo constante na Constituição do Estado de Sergipe, todavia, diante de identidade das normas sob exame, perfeitamente cabível se torna também nesta ação a argumentação constante no mencionado parecer (doc. anexo).

Feitas essas considerações, passa-se a demonstrar a inconstitucionalidade das normas combatidas, vejamos:

2 - FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

2.1 - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - INSTITUIÇÃO DE SUBSÍDIO PARA QUEM NÃO SEJA OCUPANTE DE CARGO PÚBLICO:

Para o correto enfrentamento do tema mister se faz a caracterização constitucional do instituto do subsídio, nos termos das lições do citado doutrinador, Professor José Afonso da Silva:

‘... O subsídio, reincorporado à Constituição por força do art. 5º da Emenda Constitucional 19/1998, difere substancialmente daquele tipo referido acima, porque (a) não é forma de retribuição apenas a titulares de mandato eletivo; (b) tem natureza de remuneração, é mesmo considerado pelo atual texto constitucional uma espécie remuneratória; (c) é fixado em parcela única. O subsídio é obrigatório ou facultativo. É obrigatório para detentores de mandato eletivo federal, estadual e municipal ... É facultativo como forma de remuneração de servidores públicos organizados em carreira, se assim dispuser a lei (federal, estadual ou municipal, conforme regra de competência – art. 39, §8º, infra) ...’. (SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*, 3ª. ed., São Paulo: Malheiros, 2007, p. 355 (Grifos nossos).

De igual modo registra o Professor **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO**:

“Subsídio é a denominação atribuída à forma remuneratória de certos cargos, por força da qual a retribuição que lhes concerne se efetua por meio dos pagamentos mensais de parcelas únicas, ou



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

seja, indivisa e insuscetíveis de aditamentos ou acréscimos de qualquer espécie. Seu conceito se depreende do art. 39, § 4º, segundo o qual: ‘O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado, os Secretários Estaduais e Municipais, serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação adicional, abono, prêmio, verba de representação ou qualquer outra espécie remuneratória (...).’ (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 249-250) (Grifos nossos).

Portanto, **somente são remunerados por meio de subsídio** o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Ministros de Estado, os Governadores, Vice-Governadores e os Secretários Estaduais, os Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, os Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e os Vereadores e todos os juízes, conforme consta no § 4º do art. 39¹ da Carta Maior.

Além disso, membros do Ministério Público e da Advocacia Pública (da União e Procuradores dos Estados e do DF) e os Defensores Públicos também percebem subsídio, conforme art. 135, assim como os servidores policiais da polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares (Art. 144, § 9º), os Ministros do Tribunal de Contas da União - TCU e os Conselheiros dos Tribunais de Contas (Art. 73, § 3º e Art. 75), lembrando que é facultada a instituição do regime de subsídios para servidores organizados em carreira (Art. 39, § 8º).

De logo se vê que **a atual Constituição Federal não prevê e não autoriza a instituição de subsídios para quem não é ocupante de qualquer cargo público (eletivo ou efetivo)**, não restando dúvida, por óbvio, que *ex-governador e ex-vice-governador* não possuem mandato eletivo e nem são servidores públicos.

Nesse contexto, é manifesta a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da Emenda à Constituição Estadual nº 27/2002, bem como dos

¹ § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

arts. 1º e 2º da Lei Estadual nº 1.532/1989 em relação ao § 4º do art. 39 da Carta da República, já tendo esse C. STF se manifestado em caso análogo da seguinte forma:

COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 25.08.2006
EMENTÁRIO Nº 2 2 4 4 - 2

10/08/2006

TRIBUNAL PLENO

MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.771-4 RONDÔNIA

RELATOR : **MIN. CARLOS BRITTO**
REQUERENTE(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
ADVOGADO(A/S) : PGE-RO - RENATO CONDELI
REQUERIDO(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA
REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º DA LEI Nº 1.572, DE 13 DE JANEIRO DE 2006, DO ESTADO DE RONDÔNIA.

Num juízo prévio e sumário — próprio das cautelares —, afigura-se contrário ao § 4º do artigo 39 da Constituição Federal o artigo 2º da Lei rondoniense nº 1.572/06, que prevê o pagamento de verba de representação ao Governador do Estado e ao Vice-Governador.

Medida liminar deferida para suspender a eficácia do dispositivo impugnado, até o julgamento de mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade.

A rigor, se o legislador estadual extinguiu a referida ‘pensão’ pela Emenda à Constituição Estadual nº 27/2002, não admitindo, pois, seu pagamento a novos beneficiários (efeitos futuros), não poderia ter permitido sua subsistência aos outrora agraciados pelos artigos 62 e 63 do ADCT da Constituição Estadual, tampouco ao Governador e Vice-Governador ao tempo da promulgação da mencionada Emenda.

O parágrafo único do art. 1º, e o trecho ora impugnado ‘(...) *O disposto no “caput” deste artigo não se aplica aos atuais beneficiários dos*



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

artigos 62 e 63 do ADCT nem aos atuais Governador e Vice-Governador do Estado’, revelam-se incompatíveis após a Carta Magna de 1988.

É dizer, em outras palavras, que a Emenda à Constituição Estadual nº 27/2002 desnaturou o postulado do ato jurídico perfeito e do direito adquirido (art. 5º, XXXVI, CF) ao aplicá-lo em situação totalmente incompatível com a Carta Magna, notadamente quando já consolidada a jurisprudência acerca da inexistência de direito adquirido a regime jurídico.

Logo, inexistindo direito adquirido e ato jurídico perfeito a regime jurídico, não há dúvidas que o trecho acima transcrito é incompatível com a Carta Magna, conforme os seguintes precedentes:

RE 602029 AgR / MG - MINAS GERAIS
AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Relator(a): Min. EROS GRAU

Julgamento: 02/02/2010 Órgão Julgador: Segunda Turma

Publicação : DJe-035 DIVULG 25-02-2010 PUBLIC 26-02-2010

EMENT VOL-02391-10 PP-02150

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. ALTERAÇÃO NA FORMA DE COMPOSIÇÃO SALARIAL. LEI ESTADUAL N. 14.683/03. DIREITO ADQUIRIDO. REGIME JURÍDICO. INEXISTÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal fixou jurisprudência no sentido de que não há direito adquirido à regime jurídico-funcional pertinente à composição dos vencimentos ou à permanência do regime legal de reajuste de vantagem, desde que eventual modificação introduzida por ato legislativo superveniente preserve o montante global da remuneração, não acarretando decesso de caráter pecuniário. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento.

Decisão: Negado provimento. Votação unânime. Ausente, licenciado, neste julgamento, o Senhor Ministro Celso de Mello. 2ª Turma.

RMS 26932 / DF - DISTRITO FEDERAL
RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA

Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA

Julgamento: 01/12/2009 Órgão Julgador: Segunda Turma

Publicação : DJe-022 DIVULG 04-02-2010 PUBLIC 05-02-2010

EMENT VOL-02388-01 PP-00015

EMENTA: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE ENTIDADE BENEFICENTE. CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE - CEBAS EMITIDO E PRETENSAMENTE RECEPCIONADO PELO DECRETO-LEI 1.752/1977. DIREITO ADQUIRIDO. ART. 195, § 7º DA CONSTITUIÇÃO. DISCUSSÃO SOBRE O QUADRO FÁTICO. ATENDIMENTO OU NÃO DOS REQUISITOS



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

LEGAIS. 1. Nenhuma imunidade tributária é absoluta, e o reconhecimento da observância aos requisitos legais que ensejam a proteção constitucional dependem da incidência da norma aplicável no momento em que o controle da regularidade é executado, na periodicidade indicada pelo regime de regência. 2. Não há direito adquirido a regime jurídico relativo à imunidade tributária. A concessão de Certificado de Entidade Beneficente - Cebas não imuniza a instituição contra novas verificações ou exigências, nos termos do regime jurídico aplicável no momento em que o controle é efetuado. Relação jurídica de trato sucessivo. 3. O art. 1º, § 1º do Decreto-lei 1.752/1977 não afasta a obrigação de a entidade se adequar a novos regimes jurídicos pertinentes ao reconhecimento dos requisitos que levam à proteção pela imunidade tributária. 4. Não cabe mandado de segurança para discutir a regularidade da entidade beneficente se for necessária dilação probatória. Recurso ordinário conhecido, mas ao qual se nega provimento.

Decisão : A Turma, à unanimidade, conheceu do recurso ordinário e negou-lhe provimento, nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Celso de Mello. 2ª Turma, 01.12.2009.

AI 703865 AgR / PR - PARANÁ

AG.REG.NO AGRAVO DE INSTRUMENTO

Relator(a): Min. ELLEN GRACIE

Julgamento: 24/11/2009 Órgão Julgador: Segunda Turma

Publicação : DJe-232 DIVULG 10-12-2009 PUBLIC 11-12-2009

EMENT VOL-02386-05 PP-00993

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. SERVIDOR PÚBLICO. RECLASSIFICAÇÃO. DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO: INEXISTÊNCIA. PRECEDENTES. 1. O Supremo Tribunal Federal firmou sua jurisprudência no sentido de que servidor público não tem direito adquirido a regime jurídico, sendo possível seu reenquadramento em outro nível da carreira, ainda que tenha sido aposentado no último nível desta. 2. Agravo regimental improvido.

Decisão : A Turma, à unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da Relatora. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Senhores Ministros Celso de Mello e Cezar Peluso. 2ª Turma, 24.11.2009.

RE 563221 AgR / CE - CEARÁ

AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA

Julgamento: 13/10/2009 Órgão Julgador: Primeira Turma

Publicação: DJe-213 DIVULG 12-11-2009 PUBLIC 13-11-2009

EMENT VOL-02382-06 PP-01085



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ESTABILIDADE FINANCEIRA. TRANSFORMAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO EM VANTAGEM PESSOAL NOMINALMENTE IDENTIFICÁVEL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Servidor não tem direito adquirido a regime jurídico de reajuste da gratificação incorporada. 2. Não afronta a Constituição lei que transforma as gratificações incorporadas em vantagem pessoal nominalmente identificada, reajustável pelos índices gerais de revisão dos vencimentos dos servidores públicos.

Decisão: A Turma negou provimento ao agravo regimental no recurso extraordinário, nos termos do voto da Relatora. Unânime. Não participou, justificadamente, deste julgamento o Ministro Marco Aurélio. Presidência do Ministro Carlos Ayres Britto. 1ª Turma, 13.10.2009.

Acórdãos no mesmo sentido:

AI 701682 AgR - JULG-22-09-2009 - UF-AM - TURMA-01 MIN-CÁRMEN LÚCIA N. PÁG-011 - DJe-204 DIVULG 28-10-2009 PUBLIC 29-10-2009 - EMENT VOL-02380-10 PP-02090

RE 595792 AgR - JULG-22-09-2009 - UF-AM - TURMA-01 MIN-CÁRMEN LÚCIA N.PÁG-011 - DJe-204 DIVULG 28-10-2009 PUBLIC 29-10-2009 - EMENT VOL-02380-08 PP-01612

RE 596222 AgR - JULG-22-09-2009 - UF-AM - TURMA-01 MIN-CÁRMEN LÚCIA N.PÁG-011 - DJe-204 DIVULG 28-10-2009 PUBLIC 29-10-2009 - EMENT VOL-02380-08 PP-01623

RE 594940 AgR - JULG-22-09-2009 - UF-AM - TURMA-01 MIN-CÁRMEN LÚCIA N.PÁG-011 - DJe-204 DIVULG 28-10-2009 PUBLIC 29-10-2009 - EMENT VOL-02380-08 PP-01581

RE 595005 AgR - JULG-22-09-2009 - UF-AM - TURMA-01 MIN-CÁRMEN LÚCIA N.PÁG-011 - DJe-204 DIVULG 28-10-2009 PUBLIC 29-10-2009 - EMENT VOL-02380-08 PP-01592

RE 593796 AgR - JULG-22-09-2009 - UF-AM - TURMA-01 MIN-CÁRMEN LÚCIA N.PÁG-011 - DJe-204 DIVULG 28-10-2009 PUBLIC 29-10-2009 - EMENT VOL-02380-08 PP-01530

RE 594656 AgR - JULG-22-09-2009 - UF-AM - TURMA-01 MIN-CÁRMEN LÚCIA N.PÁG-011 - DJe-204 DIVULG 28-10-2009 PUBLIC 29-10-2009 - EMENT VOL-02380-08 PP-01561



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

RE 592651 AgR - JULG-22-09-2009 - UF-AM - TURMA-01 MIN-CÁRMEN LÚCIA N.PÁG-011 - DJe-204 DIVULG 28-10-2009 PUBLIC 29-10-2009 - EMENT VOL-02380-07 PP-01490

RE 593412 AgR - JULG-22-09-2009 - UF-AM - TURMA-01 MIN-CÁRMEN LÚCIA N.PÁG-011 - DJe-204 DIVULG 28-10-2009 PUBLIC 29-10-2009 - EMENT VOL-02380-08 PP-01511

RE 592183 AgR - JULG-22-09-2009 - UF-AM - TURMA-01 MIN-CÁRMEN LÚCIA N.PÁG-011 - DJe-204 DIVULG 28-10-2009 PUBLIC 29-10-2009 - EMENT VOL-02380-07 PP-01474

RE 582318 AgR - JULG-22-09-2009 - UF-AM - TURMA-01 MIN-CÁRMEN LÚCIA N.PÁG-011 - DJe-204 DIVULG 28-10-2009 PUBLIC 29-10-2009 - EMENT VOL-02380-07 PP-01319

RE 580728 AgR - JULG-22-09-2009 - UF-AM - TURMA-01 MIN-CÁRMEN LÚCIA N.PÁG-011 - DJe-204 DIVULG 28-10-2009 PUBLIC 29-10-2009 - EMENT VOL-02380-07 PP-01308

RE 472936 AgR - JULG-22-09-2009 - UF-AM - TURMA-01 MIN-CÁRMEN LÚCIA N.PÁG-011 - DJe-204 DIVULG 28-10-2009 PUBLIC 29-10-2009 - EMENT VOL-02380-05 PP-00968

Não resta dúvida, pois, da incompatibilidade das normas impugnadas com o Texto Maior, sendo de rigor sua declaração de inconstitucionalidade, que ora se requer.

2.2 - DA INEXISTÊNCIA DE TÍTULO JURÍDICO QUE SUSTENTE O ESTABELECIMENTO DE SUBSÍDIO PARA QUEM NÃO SEJA OCUPANTE DE CARGO PÚBLICO:

Calha, por outro lado, acrescer que a redação primitiva dos artigos 62 e 63 do ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro - hoje revogados pela Emenda nº 27/2002 -, mascarava a inconstitucionalidade do subsídio concedido, intitulando-o, pois, como 'pensão', vejamos:

“(…)

Art. 62 - *O exercício, em caráter de efetividade, do mandato eletivo de Governador do Estado, garantirá a seu titular a percepção de pensão vitalícia de valor igual à remuneração, sobre ela incidindo as correções futuras.*

* ([Revogado pela Emenda Constitucional nº 27/2002](#))



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

** Art. 63 - Aos ex-Vice-Governadores do Estado do Rio de Janeiro que tenham sido eleitos em sufrágio universal e direto e que não percebam estipêndios dos cofres públicos, fica assegurado o direito ao recebimento de pensão mensal do mesmo valor da remuneração atribuível ao Vice-Governador e atualizável nas mesmas proporções e oportunidades em que esta o seja, estendendo-se-lhes, também, os benefícios assistenciais a que aquele faça jus.*

** ([Revogado pela Emenda Constitucional nº 27/2002](#))*

No entanto, conforme apontado pelo já referido Parecer do Professor José Afonso da Silva, não se trata de verba de representação, tampouco pensão, *verbis*:

Com certeza, o constituinte (...), intitulando a vantagem como representação, buscou uma titulação, tendo por vista escapar da ilegitimidade. Não nos parece que tenha sido feliz no seu intento, porque, a toda prova não se trata de representação.

O termo “representação”, no direito público, como se sabe, tem vários sentidos, mas, como vantagem pecuniária, ele constitui uma espécie de gratificação que se outorga a agentes políticos de escalão superior da administração, especialmente aos Chefes de Poder Executivo e a seus auxiliares diretos: Ministros, Secretários de Estados e de Municípios.

Essa gratificação, dita de representação de gabinete, se apresenta sob duas modalidades:

a) uma, que é prevista no orçamento da entidade, destinada a fazer face a despesas eventuais no exercício do cargo e em razão disso; por isso, as despesas têm que ser comprovadas e ficam sujeitas à apreciação do Tribunal de Contas pertinente;

b) a outra, é conferida como um adendo ou anexo aos vencimentos da autoridade, destinada a ocorrer despesas em razão de sua situação pessoal que não têm como ser comprovadas, por isso pode a autoridade fazer dela o que bem entender porque integra a sua remuneração enquanto no exercício do cargo representativo.

Logo se vê que, no primeiro caso, temos espécie de gratificação, mas não é uma vantagem pecuniária do titular do cargo, pois é uma verba do Gabinete.

No segundo caso, sim, temos uma vantagem pecuniária do titular do cargo, porque constitui um acréscimo ao seu vencimento, como uma



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

espécie de gratificação propter personam, ou seja, uma gratificação em razão de condições pessoais do agente político.

É evidente, portanto, que, ao perder essa condição pessoal, cessa o pagamento da vantagem. Demais, essa vantagem é uma percentagem do vencimento do titular, não a sua remuneração. Logo, o Governador de Estado que a percebia, perde-a quando cessa a condição pessoal que a fundamentava.

4. Tudo isso mostra que aquela vantagem outorgada pelo art. 263 da Constituição de Sergipe, ali chamada de representação, não tem essa natureza.

É, na verdade, um estipêndio que não se fundamenta em um título legítimo, porque não se trata de proventos de aposentadoria, estipendiada pelos cofres públicos ou pelo INSS, para os agentes políticos providos em cargos, funções ou mandatos por via de eleição política, tanto que não se lhes descontam contribuição previdenciária.

Com efeito, **o subsídio criado não pode ser caracterizado como pensão**, uma vez que não atende aos requisitos constitucionais e legais para dessa maneira ser assinalada como aponta o multicitado doutrinador José Afonso da Silva:

5. Seria pensão ? “Pensão” – define Sérgio Sérvulo da Cunha – é uma prestação pecuniária contínua de natureza civil ou previdenciária, paga a título de auxílio, compensação ou indenização.

A pensão previdenciária, no serviço público, como se sabe, só é conferida ao dependente do agente público em razão de sua morte (CF, art. 40, § 7º). Logo, não é o caso. E menos ainda a pensão civil como prevê o Código Civil, art. 950, prevista para o caso de lesão ou outra ofensa à saúde.

Aliás, é remansosa a jurisprudência deste Eg. Tribunal acerca da impossibilidade do subsídio percebido por governador constituir proventos de inatividade, conforme assentado no julgamento do **RE 252.352/CE**, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, a saber:



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PENSÃO DE GOVERNADOR, FIXADA COM BASE NOS VENCIMENTOS RECEBIDOS, A QUALQUER TÍTULO, PELO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, DESCONSIDERADO O TETO DOS SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO. ALEGADA OFENSA, PRELIMINARMENTE, AO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO, VISTO HAVER O ACÓRDÃO SIDO MODIFICADO EM FASE DE EMBARGOS DECLARATÓRIOS DE QUE NÃO TEVE VISTA O RECORRENTE; E, NO MÉRITO, AOS ARTIGOS 37, XI, DA CONSTITUIÇÃO E 17 DO ADCT.

Questão preliminar insuscetível de ser examinada por ausência de prequestionamento, requisito que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem por indispensável, ainda que a questão haja sido ventilada pela primeira vez na fase dos embargos.

Mandatário político que é, o Governador não se aposenta no cargo, razão pela qual o subsídio sob enfoque não constitui proventos de inatividade, mas, sim, modalidade de pensão que somente o novo texto do art. 37, XI, resultante da EC nº 19/98 veio submeter ao teto único representado pelo subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal, até agora não fixado.

Recurso não conhecido.

Na espécie, o **parágrafo único** do art. 1º da Emenda à Constituição Estadual nº 27/2002 **preservou**, em termos práticos, **benefício indevido com características de provento ou pensão**, especialmente porque estabelece como condição o término do exercício do cargo ou função pública.

Dessa forma, se for a hipótese de provento ou pensão é necessário observar a regra prescrita na Seção III, Capítulo II, Título VIII, da Constituição Federal, que dispõe acerca da “Seguridade Social”.

O fato é que a partir da EC nº 20/98 os agentes políticos (membros de Poder e os detentores de mandato eletivo) e os servidores comissionados passaram a contribuir para o regime geral de previdência social que, no art. 201, § 7º, incisos I e II, estabeleceu as condições de aposentadoria (35 anos de contribuição, se homem, e 30 anos, se mulher, e 65 anos de idade, se homem, e 60 anos, se mulher).

Assim, o § 1º do art. 201 da Constituição Federal estabeleceu:

É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

Por conseguinte, são inadmissíveis requisitos ou critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria a *ex-governador de Estado e*



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

ex-vice-governador, vez que pela atual Carta são submetidos ao regime geral de previdência social, afrontando a norma ora impugnada, de modo direto e objetivo, o regramento constitucional acima apontado.

Por certo, também não se trata de benefício previdenciário a ser custeado pelo regime próprio de Previdência Estadual, haja vista que o detentor de mandato eletivo de Governador do Estado não é considerado, para fins previdenciários, como segurado do regime contributivo estadual, a teor do que dispõe o art. 40, § 13, da Constituição Federal, estando vinculado ao Regime Geral de Previdência Social.

Do mesmo modo, considerando-se que o Regime Geral não contempla tal benefício (pensão mensal e vitalícia devida a ex-detentor de cargo eletivo), tampouco há previsão na Carta Magna de 1988 sobre a matéria, resta evidente a ausência de caráter previdenciário do subsídio instituído pela norma ora impugnada.

É digno de registro, ainda como óbice à caracterização do subsídio em comento como benefício previdenciário, o teor do disposto no art. 195, § 5º da CF/88, segundo o qual:

Art. 195. (...)

(...)

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

Ou seja, mesmo que se considerasse que a norma combatida tivesse **preservado** uma espécie de aposentadoria ou outra modalidade de benefício previdenciário, a despeito da contrariedade ao disposto no art. 40, § 13 da CF/88, haveria ofensa ao art. 195, § 5º da CF/88, **porquanto não há indicativo na norma da fonte de custeio para pagamento da pensão vitalícia.**

Como se percebe acima, o § 5º do art. 195 da Constituição Federal é claro nessa exigência, pelo que, seguindo o entendimento supra, qual seria a fonte de custeio que suportaria o pagamento desse provento ou pensão a ex-Governador de Estado?

Quem arcaria mensalmente com esse benefício se os agentes políticos (membros de Poder e detentores de mandato eletivo) são contribuintes



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

obrigatórios do regime geral de previdência social a partir da EC nº 20/98? Portanto, não estariam vinculados ao regime de previdência dos servidores públicos do Estado?

Deveras, a argumentação acima exposta restou consagrada por esse Excelso Pretório por ocasião do julgamento da ADI 3853, a saber:

12/09/2007

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.853-2 MATO GROSSO DO SUL

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
REQUERENTE(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
ADVOGADO(A/S) : MARCELO ROCHA DE MELLO MARTINS
REQUERIDO(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 35, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2006, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. ACRÉSCIMO DO ART. 29-A, *CAPUT* e §§ 1º, 2º E 3º, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS E TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO SUL-MATO-GROSSENSE. INSTITUIÇÃO DE SUBSÍDIO MENSAL E VITALÍCIO AOS EX-GOVERNADORES DAQUELE ESTADO, DE NATUREZA IDÊNTICA AO PERCEBIDO PELO ATUAL CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. GARANTIA DE PENSÃO AO CÔNJUGE SUPÉRSTITE, NA METADE DO VALOR PERCEBIDO EM VIDA PELO TITULAR.

1. Segundo a nova redação acrescentada ao Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição de Mato Grosso do Sul, introduzida pela Emenda Constitucional n. 35/2006, os ex-Governadores sul-mato-grossenses que exerceram mandato integral, em 'caráter permanente', receberiam subsídio mensal e vitalício, igual ao percebido pelo Governador do Estado. Previsão de que esse benefício seria transferido ao cônjuge supérstite, reduzido à metade do valor devido ao titular.

2. No vigente ordenamento republicano e democrático brasileiro, os cargos políticos de chefia do Poder Executivo não são exercidos nem ocupados 'em caráter permanente', por serem os mandatos temporários e seus ocupantes, transitórios.

3. Conquanto a norma faça menção ao termo 'benefício', não se tem configurado esse instituto de direito administrativo e previdenciário, que requer atual e presente desempenho de cargo público.

4. Afronta o equilíbrio federativo e os princípios da igualdade, da impessoalidade, da moralidade pública e da responsabilidade dos



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

gastos públicos (arts. 1º, 5º, caput, 25, § 1º, 37, caput e inc. XIII, 169, § 1º, inc. I e II, e 195, § 5º, da Constituição da República).

6. Precedentes.

7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 29-A e seus parágrafos do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.

Conseqüentemente, não há conceituação jurídica válida **após a Carta Magna de 1988** que resguarde a continuidade do pagamento dessa ‘pensão’ (vantagem) outorgada pelo **parágrafo único do art. 1º da Emenda à Constituição Estadual nº 27/2002**, principalmente ao utilizar o trecho ‘(...) *O disposto no “caput” deste artigo não se aplica aos atuais beneficiários dos artigos 62 e 63 do ADCT nem aos atuais Governador e Vice-Governador do Estado.*’, como justificativa para preservação dos pagamentos.

‘Data venia’, o **legislador estadual acertou ao extinguir essa ‘pensão’ com a promulgação da Emenda à Constituição Estadual nº 27/2002, mas incorreu em manifesta inconstitucionalidade ao preservá-la no período de 1988 à data de promulgação do ato ora impugnado**, porquanto não há parâmetro na Constituição Federal que fundamente a concessão de benefício dessa natureza.

É dizer, em outras palavras, que a outorga constitucional prevista no art. 25² da Carta da República **não** contempla a possibilidade de **preservação e continuidade de pagamento** de ‘subsídio’ a *ex-governador e ex-vice-governador*, exsurto desta premissa a inconstitucionalidade do **parágrafo único do art. 1º da Emenda nº 27/2002** em face do referido comando constitucional.

² Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995](#))

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

2.3 - DA INEXISTÊNCIA DE PARÂMETRO FEDERAL:

Essa Suprema Corte ao analisar idêntica situação nos autos da ADI nº 1461/AP, relativa à concessão do malfadado benefício ora combatido aos ex-Governadores do Estado do Amapá, julgou procedente a ação proposta à época também por este Conselho Federal, e assim se posicionou:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. EX-GOVERNADOR DE ESTADO. SUBSÍDIO MENSAL E VITALÍCIO A TÍTULO DE REPRESENTAÇÃO. EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 003, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1995, DO ESTADO DO AMAPÁ. 1. Normas estaduais que instituíram subsídio mensal e vitalício a título de representação para Governador de Estado e Prefeito Municipal, após cessada a investidura no respectivo cargo, apenas foram acolhidas pelo Judiciário quando vigente a norma-padrão no âmbito federal. 2. Não é, contudo, o que se verifica no momento, em face de inexistir parâmetro federal correspondente, suscetível de ser reproduzido em Constituição de Estado-Membro. 3. O Constituinte de 88 não alçou esse tema a nível constitucional. 4. Medida liminar deferida.

Uma vez que a Constituição Federal de 1988 não apresenta norma semelhante à veiculada pela Constituição de 1967 que outrora estabelecia privilégios a ex-Presidentes da República, não pode o legislador estadual instituir privilégios a *ex-governadores e ex-vice-governadores*, sob risco de infração ao princípio da simetria, nos exatos termos esposados na ementa acima transcrita.

Portanto, **o fato de a Constituição da República em vigor ser silente quanto à possibilidade de concessão de subsídio mensal e vitalício a ex-autoridades não pode ser interpretado em favor do parágrafo único ora impugnado**, visto que a autonomia conferida aos estados membros pelo art. 25, § 1º, da Lei Maior, não é absoluta.

Não bastasse tudo o já dito, é preciso recordar as lições do tão saudoso RAUL MACHADO HORTA quanto aos limites do Poder Constituinte Derivado na sua tarefa de organizar as unidades da federação.

Dizia o mestre mineiro:

O constituinte do Estado cria ordenamento constitucional autônomo, mas o processo de criação que ele percorre difere profundamente da originalidade criadora do constituinte federal.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

A precedência da Constituição federal sobre a do Estado-Membro é exigência lógica da organização federal, e essa precedência, que confere validade ao sistema federal, imprime a força de matriz originária ao constituinte federal e faz do constituinte original um seguimento derivado daquele.³

Como ensina o professor, é tarefa da Constituição Federal expedir normas de organização federal designando, não obstante, um círculo de competência próprio à autonomia dos Estados-membros. Ou seja, é a Constituição Federal que dispõe sobre a formatação dos Poderes Federais, ditando a competência de cada qual, mas também não se descuida de projetar normas nacionais que se projetam sobre os ordenamentos estaduais.

É o que o professor Horta denomina de **normas centrais** que preordenam a organização dos Estados. Assim, o acatamento das normas centrais no ordenamento estadual, segue o constitucionalista, é tema relevante à preservação da supremacia nas normas da Constituição Federal, em face do exercício do poder de organização constitucional.⁴

É por isto que há certas normas que se caracterizam por serem **normas de reprodução**, pois decorrem do caráter compulsório da norma constitucional superior sendo ontologicamente normas de observância obrigatória.

A opção da Constituição Federal em silenciar completamente a instituição de subsídio a ex-chefe do Poder Executivo configurou-se em verdadeira NORMA CENTRAL, em verdadeiro PRINCÍPIO ESTABELECIDO DO PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO que deve ser seguido de modo obrigatório e absolutamente vinculativo pela ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Sobre o poder constituinte derivado dos Estados-membros ensina o Min. GILMAR MENDES⁵:

“(…)

O poder constituinte do Estado-membro é, como o de revisão, derivado, por retirar a sua força da Constituição Federal, e não de si próprio. A sua fonte de legitimidade é a Constituição Federal.

³ **Direito Constitucional.** Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 67 a 68.

⁴ *Cf. Direito Constitucional.* Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 339 a 345.

⁵ Mendes, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional/Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gonet Branco. 5ª ed. revisada e atualizada, pág. 943. São Paulo, 2010.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

No caso da Constituição Federal em vigor, a previsão do poder constituinte dos Estados acha-se no art. 25 ('os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição') e no art. 11 do ADCT.

*Sendo um poder derivado do poder constituinte originário, não se trata de um poder soberano, no sentido de poder dotado de capacidade de autodeterminação plena. O poder constituinte dos Estados-membros é, isto sim, expressão da autonomia desses entes, estando submetido a limitações, impostas heteronomamente, ao conteúdo das deliberações e à forma como serão tomadas.
(...)"*

É óbvia, assim, a obrigação do constituinte estadual em seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento definidas pelo constituinte federal, ou seja, o preceito da Constituição Federal constitui modelo para o Estado-membro.

Como já dito anteriormente, devem as normas estaduais “guardar harmonia” com os princípios da Constituição Nacional, tendo em vista especialmente o disposto no seu art. 25, caput, e no art. 11 do seu ADCT⁶, os quais foram manifestados afrontados pelo dispositivo ora impugnado.

O **parágrafo único do art. 1º** da Emenda à Constituição Estadual nº 27/2002, no trecho em que assegurou a continuidade dos pagamentos: *'(...) O disposto no “caput” deste artigo não se aplica aos atuais beneficiários dos artigos 62 e 63 do ADCT nem aos atuais Governador e Vice-Governador do Estado'*, assim, **violou a literalidade do art. 25 ‘caput’ e art. 11 do ADCT, da Carta Maior**, eis que o primeiro foi categórico ao definir que *'os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.'*, ao passo que o segundo assenta que *'cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.'*

Em verdade, esta última parte dos textos demonstra, claramente, o caráter de derivação e vinculação do poder constituinte estadual --- decorrente --- em relação ao originário, isto é, a capacidade dos Estados-membros de auto-organizarem deve observar as regras que foram estabelecidas na Carta Federal, daí a incompatibilidade.

⁶ Trecho retirado do **Parecer** emitido pelo Procurador-Geral da República Antonio Fernando Barros e Silva de Souza pela procedência da ADI 3853/MS julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 12.09.2007.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

2.4 - OFENSA AOS PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE:

Afora os apontados acima, é indubitável que a concessão de 'pensão' mensal e vitalícia a *ex-governador e ex-vice-governador*, pelo simples fato de ter exercido tal função, também traduz grave ofensa ao princípio republicano, que veda a instituição de privilégios, num claro tratamento desigual sem base racional para tanto.

Essa Corte já teve a oportunidade de se pronunciar sobre a matéria, em ação direta proposta pelo Conselho Federal da OAB em face de emenda às disposições transitórias da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, que instituía subsídio vitalício a ex-governadores daquela unidade federativa:

"Segundo a nova redação acrescentada ao Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição de Mato Grosso do Sul, introduzida pela Emenda Constitucional n. 35/2006, os ex-Governadores sul-mato-grossenses que exerceram mandato integral, em 'caráter permanente', receberiam subsídio mensal e vitalício, igual ao percebido pelo Governador do Estado. Previsão de que esse benefício seria transferido ao cônjuge supérstite, reduzido à metade do valor devido ao titular. No vigente ordenamento republicano e democrático brasileiro, os cargos políticos de chefia do Poder Executivo não são exercidos nem ocupados 'em caráter permanente', por serem os mandatos temporários e seus ocupantes, transitórios. Conquanto a norma faça menção ao termo 'benefício', não se tem configurado esse instituto de direito administrativo e previdenciário, que requer atual e presente desempenho de cargo público. Afronta o equilíbrio federativo e os princípios da igualdade, da impessoalidade, da moralidade pública e da responsabilidade dos gastos públicos (arts. <1>º, 5º, caput, 25, § <1>º, 37, caput e inc. XIII, 169, § <1>º, inc. I e II, e 195, § 5º, da Constituição da República). Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 29-A e seus parágrafos do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul." (grifou-se) (ADI 3.853, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 12-9-07, DJ de 26-10-07).

Expondo idêntico entendimento e finalizando sua manifestação reiteradamente mencionada nesta ação, o Professor José Afonso da Silva declara:



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D. F.

6. A conclusão é a de que não há um título jurídico que sustente a vantagem outorgada naquele art. 263 da Constituição sergipana; não há fundamento na Constituição Federal que a ampare. Ao contrário, todos os princípios constitucionais a repelem, o primeiro deles é que não pode haver dispêndio público sem causa.

Ninguém pode receber pagamento sem uma contraprestação de serviço atual, salvo a título previdenciário nos casos constitucionalmente previstos. São ilegítimas as despesas com pessoas que não sejam a título de vencimentos ou de proventos de aposentadoria.

Um Governador de Estado, enquanto no exercício do cargo, recebe estipêndios remuneratórios em paga do serviço que está prestando à comunidade, mas, uma vez cessado o seu mandato, desliga-se de uma vez dessa função pública, sem direito a qualquer estipêndio, visto como não tem direito à aposentadoria.

Agrava a ilegitimidade o fato de se outorgar a vantagem a que tenha exercido o cargo até seis meses e um dia. Aí, sim, tem-se privilégio inqualificável, senão aberrante até do bom senso, ofensivo, sim, ao princípio republicano, (...).

Além disso, **indubitavelmente o subsídio ora atacado viola os princípios da impessoalidade e da moralidade prescritos no artigo 37 da Constituição Federal**, uma vez que assenta regalia baseada em condição pessoal do beneficiado e afronta a ética e a razoabilidade, pois inexistente no caso em análise qualquer interesse público a ser albergado.

2.5 – DA OFENSA AO ART. 37, INCISO XIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

Outra claríssima inconstitucionalidade, ‘data venia’, reside no fato da continuidade dessa ‘pensão’ vincular/equiparar a remuneração a ser percebida pelo ex-detentor do cargo àquela recebida pelo Governador e do Vice-Governador do Estado.

É que o constava na redação dos artigos 62 e 63 do ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, a saber:

“(…)

*Art. 62 - O exercício, em caráter de efetividade, do mandato eletivo de Governador do Estado, garantirá a seu titular a **percepção de pensão vitalícia de valor igual à remuneração**, sobre ela incidindo as correções futuras.*



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

* ([Revogado pela Emenda Constitucional nº 27/2002](#))

* Art. 63 - Aos ex-Vice-Governadores do Estado do Rio de Janeiro que tenham sido eleitos em sufrágio universal e direto e que não percebam estipêndios dos cofres públicos, **fica assegurado o direito ao recebimento de pensão mensal do mesmo valor da remuneração atribuível ao Vice-Governador** e atualizável nas mesmas proporções e oportunidades em que esta o seja, estendendo-se-lhes, também, os benefícios assistenciais a que aquele faça jus.

* ([Revogado pela Emenda Constitucional nº 27/2002](#))

Essa equiparação remuneratória, entretanto, não pode prevalecer já que ofende o disposto no artigo 37, XIII, da Carta Política, que dispõe ser “vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público”.

Assim, embora o ‘caput’ do art. 1º da Emenda à Constituição Estadual tenha expurgado essa ‘pensão’, **o fato é que o parágrafo único admitiu sua subsistência ao determinar que** ‘O disposto no “caput” deste artigo não se aplica aos atuais beneficiários dos artigos 62 e 63 do ADCT nem aos atuais Governador e Vice-Governador do Estado’, **cujo parâmetro remuneratório remonta à redação dos artigos 62 e 63 que, por sua vez, equipara a ‘pensão’ ao valor do subsídio do Governador e do Vice-Governador.**

Como se vê, trata-se de equiparação de duas situações absolutamente distintas, na medida em que possibilita aos ocupantes do cargo de ex-governador e ex-vice-governador a percepção de remuneração, sem prestação de serviço público, equivalente à recebida pelo ocupante do cargo de Governador e Vice-Governador, merecendo ser imediatamente expurgada do ordenamento pátrio.

No ponto, válido rememorar a jurisprudência consolidada desse Eg. Tribunal, vejamos: ADIs 514/PI, 171/MG, 301/AC, 304/MA, 464/GO, 465/PB, 549/DF, 774/RS, 1434/SP, 1195/PR, e 4009/SC, dentre outras, todas no sentido da impossibilidade de equiparação de espécies remuneratórias de servidores públicos.

O dispositivo, impugnado, portanto, revela-se incompatível com os parâmetros estabelecidos no art. 37, XIII, da Carta da República.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

2.6 - INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 1º E 2º DA LEI ESTADUAL Nº 1.532/1989 – COMPLEXO NORMATIVO – UNIDADE ESTRUTURAL:

Como visto acima, o **parágrafo único do art. 1º da Emenda à Constituição Estadual nº 27/2002** [‘(...) *O disposto no “caput” deste artigo não se aplica aos atuais beneficiários dos artigos 62 e 63 do ADCT nem aos atuais Governador e Vice-Governador do Estado.*’] preservou a continuidade do pagamento de subsídios a *ex-governador e ex-vice-governador*, situação essa que fundamenta o percebimento de ‘*pensão*’ vitalícia por parte das viúvas de ex-titulares do Poder Executivo.

Ocorre que para viúvas tais benefícios são pagos em cumprimento à **Lei Estadual nº 1.532/1989**, abaixo transcrita, cujo vínculo de conexão e interdependência normativa justifica a declaração de sua incompatibilidade com a Carta Magna:

“(...)”

Art. 1º - Fica instituída em favor das viúvas de ex-Governadores do Estado pensão equivalente ao subsídio de Governador de Estado.

Art. 2º - As despesas decorrentes com a aplicação desta Lei serão atendidas por dotações orçamentárias próprias.

“(...)”

Como se vê, **o art. 1º da Lei Estadual nº 1.532/1989 institui ‘pensão’ às viúvas de ex-governadores, equivalente ao valor do subsídio de Governador Estado, enquanto que o art. 2º determinou que o Erário Estadual arcasse com tais ônus**, incorrendo, portanto, nos mesmos vícios de inconstitucionalidade apontados acima, notadamente em relação à inexistência de parâmetro na Constituição Federal --- art. 25, § 1º --- a justificar a concessão de vantagem dessa natureza.

Assim, **diante do complexo normativo**, e já que se trata de normas legais e de diplomas legislativos que se interconexionam e que mantêm, entre si, vínculo de dependência jurídica, revela-se indispensável a análise da presente ação direta também sob o enfoque desses dispositivos.

É que o vínculo da conexão justifica a declaração de inconstitucionalidade, porquanto há situação de mútua dependência normativa, considerando, ainda, que a Lei Estadual ora questionada se interage com o **parágrafo único do art. 1º da Emenda à Constituição Estadual nº 27/2002**, o



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

qual preservou a continuidade dos pagamentos, não obstante inexistir parâmetro federal após 1988 que resguarde tal situação.

Portanto, a decisão desse Eg. Tribunal há de contemplar – pela unidade estrutural – a análise sistêmica da questão de fundo, não havendo dúvidas de que a Lei Estadual nº 1.532/1989 institui em favor das viúvas de ex-governadores do Estado uma pensão vitalícia e mensal.

Evidente, assim, que a Lei Estadual ora questionada (arts. 1º e 2º) incorre nos mesmos vícios de inconstitucionalidade, eis que, na prática, tais atos normativos concederam às viúvas de *ex-governadores* o direito a pensão mensal e vitalícia, ou seja, instituíram benefício de caráter assistencial que **não** tem por fundamento estado de necessidade dos beneficiários.

Tal estipulação, com todo respeito, está em pleno desacordo com a jurisprudência desse Eg. Supremo Tribunal, a exemplo das decisões proferidas nas ADIs 1358-MC, Rel. Min. Sydney Sanches, e 2019, Rel. Min. Ilmar Galvão.

Tudo isso posto, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil requer a Vossa Excelência a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei nº 1.532/1989, do Estado do Rio de Janeiro, pelos mesmos fundamentos acima apresentados.

3 - DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR:

No caso presente, a concessão da cautelar é medida que se impõe, estando presentes seus pressupostos autorizadores.

De fato, os normativos ora questionados quebram a confiança dos administrados na natureza republicana das instituições democráticas ao criarem benefícios descabidos e especiais para quem foi governador, e respectivas viúvas.

Outrossim, é evidente a existência do *fumus boni juris*, que, *in casu*, é translúcido e pode ser observado e provado por meio de simples leitura dos precedentes jurisprudenciais utilizados como paradigmas, reforçado por toda a argumentação e fundamentação acima expostas.



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

De igual sorte, patente o *periculum in mora*, visto que a vantagem, uma vez concedida e percebida não poderá mais ser desfeita, sendo de difícil recuperação aos cofres públicos.

O tema versado na presente ação, sob outro aspecto, é por demais relevante, já que se está diante de matéria que envolve a própria ossatura institucional do Estado.

A urgência qualificada, pois, diante de tal quadro fático, **enseja a imediata apreciação e concessão da medida cautelar ‘ad referendum’ do Plenário**, e na trilha de precedentes dessa egrégia Suprema Corte tomado por ocasião do julgamento da ADI 437-9, a liminar dever ser concedida, **verbis**:

“No que respeita ao “periculum in mora”, é orientação desta corte que, em se tratando de pagamento de servidores, com base em norma que possa ser tida com inconstitucional, deve o pagamento ser suspenso, pelo risco da difícil recuperação, por parte da fazenda, de um eventual dano decorrente do pagamento a servidores, por tempo que normalmente se faz longo, até o julgamento final de ação, de quantias indevidas. Dentro dessa compreensão global da matéria, acompanho o eminente relator. Defiro também a medida liminar.”(JSTF – Lex – 177/23)

Recentemente, na ADI 4307 o Pleno referendou liminar concedida pela e. Min. CÁRMEN LÚCIA contra a chamada ‘PEC DOS VEREADORES’ --- EC nº 59/2009 ---, cuja situação fático-jurídico se assemelha ao caso presente.

Com todo respeito, a seqüência dos acontecimentos e a melhor hermenêutica do sistema constitucional brasileiro, seus valores e normatizações, demonstram o bom direito a ser resguardado *in limine*.

Os prejuízos ao erário do Estadual com o pagamento de tais ‘benefícios’ já se alongam e tornar-se-ão maiores com a delonga na análise do pleito cautelar.

Neste contexto fático, além de **presente a conveniência da suspensão liminar da eficácia dos atos normativos impugnados** em face da relevância qualificada e profiláctica, atrelado à plausibilidade jurídica do direito invocado, faz-se presente o *“periculum in mora”*.

Em sede de medida cautelar (art. 11, § 2º, da Lei nº 9.868/99), portanto, não há motivos para continuidade dos pagamentos admitidos pelo



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

parágrafo único do art. 1º da Emenda à Constituição Estadual nº 27/2002, bem como sua extensão nos moldes instituídos pela Lei Estadual nº 1.532/1989, daí a necessidade desse Eg. Tribunal se manifestar a respeito do alcance da declaração de inconstitucionalidade.

Impõe-se, assim, a concessão de liminar ao final requerida ‘ad referendum’ do Plenário, na trilha da orientação desta Egrégia Corte⁷, para suspender a eficácia da íntegra do parágrafo único do art. 1º da Emenda à Constituição Estadual nº 27/2002, assim como, diante do complexo normativo, a suspensão da eficácia dos art. 1º e 2º da Lei Estadual nº 1.532/1989, ora impugnados.

4 - DOS PEDIDOS:

Pelo exposto, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil **requer:**

a) a notificação da ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, por intermédio de seu Presidente, e do GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, por intermédio de seu Governador, para, como órgãos responsáveis pela elaboração dos dispositivos impugnados, manifestem-se, querendo, no prazo de 5 (cinco) dias, sobre o pedido de concessão de medida cautelar, com base no art. 10 da Lei nº 9.868/99;

b) a concessão de medida cautelar, com base no art. 10 da Lei nº 9.868/99, **para suspender a eficácia da íntegra do parágrafo único do art. 1º da Emenda à Constituição Estadual nº 27/2002, assim como a suspensão da eficácia dos arts. 1º e 2º da Lei Estadual nº 1.532/1989;**

c) a notificação da ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, por intermédio de seu Presidente, e do GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, por intermédio de seu

⁷ “Ação Direta de Inconstitucionalidade. §1º do artigo 29 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. – **relevância da fundamentação jurídica da arguição de inconstitucionalidade (ofensa à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo quanto a projeto de lei sobre regime jurídico e aposentadoria de servidor público civil), bem como ocorrência do requisito de conveniência para a concessão da liminar. Pedido e liminar deferido para suspender, “ex nunc”, a eficácia do §1º do artigo 29 da Constituição do Rio Grande do Norte até a decisão final da presente ação. (STF – ADIMC – 1730/RN, rel. Min. Moreira Alves, J. em 18/06/98, unânime tribunal pleno, DJ de 18/09/98, página 002)**



Ordem dos Advogados do Brasil
Conselho Federal
Brasília - D. F.

Governador, para que, como órgãos responsáveis pela elaboração dos dispositivos impugnados, manifestem-se, querendo, sobre o mérito da presente ação, no prazo de trinta dias, nos termos do art. 6º, parágrafo único da Lei nº 9.868/99;

d) a notificação do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União para se manifestar sobre o mérito da presente ação, nos termos do Art. 8º da Lei nº 9.868/99 e da exigência constitucional do Art. 103, § 3º;

e) a notificação do Exmo. Sr. Procurador Geral da República, para que emita o seu parecer, nos termos do art. 103, § 1º da Carta Política;

f) a procedência do pedido de mérito para que seja **declarada a inconstitucionalidade material da íntegra do parágrafo único do art. 1º da Emenda à Constituição Estadual nº 27/2002, e, ainda, diante do complexo normativo, seja declarada a inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º da Lei nº 1.532/1989**, do Estado do Rio de Janeiro.

Deixa-se de atribuir valor à causa, em face da impossibilidade de aferi-lo.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília/DF, 27 de maio de 2011.

Ophir Cavalcante Júnior
Presidente do Conselho Federal da OAB

Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior
OAB/DF 16.275

Rafael Barbosa de Castilho
OAB/DF 19.979