

PROCURADORIA DE PESSOAL

Parecer nº 01/2001 – Luiz Fernando Rodrigues dos Santos

Consulta. Revisão da pensão vitalícia concedida a ex-Governadores do Estado, com fulcro no art. 62 do ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Inviabilidade. Inexistência de norma correspondente na Constituição da República de 1988, que legitimaria a aplicação simétrica na Carta Estadual; violação do art. 195, § 5º, da CF/88; e ausência de previsão em lei ordinária estadual, que poderia, em tese, viabilizar tal procedimento a nível regional.

Trata o presente de solicitação do Exmo. Secretário de Estado de Administração e Reestruturação, Sr. Hugo Leal – acatando sugestão da Ilma. Assessora-Chefe da ASJUR/SARE, Dr^a Rachel Farhi –, através da qual pede o pronunciamento da PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO acerca da viabilidade jurídica do requerimento do Sr. Marcelo Nunes de Alencar, Ex-Governador do Estado, no qual solicita revisão da pensão a que entende fazer jus, em decorrência do previsto no art. 62 do ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro¹.

Cumprе assinalar que a matéria foi inicialmente guindada à apreciação da Douta Assessoria Jurídica da SARE, que, em percuciente opinamento, e com fulcro em decisão análoga do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Adin nº 1461-7, fls. 06), asseverou a inviabilidade do pleito, fazendo referência ainda à inexistência da correspondente fonte de custeio, exigida no artigo 195, § 5º, da Carta Federal, entendimento que foi seguido pela Ilma. Assessora-Chefe da ASJUR/SARE, Dr^a Rachel Farhi (fls. 25/26), que opinou, outrossim, pela oitiva da PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, na qualidade de Órgão Central do Sistema Jurídico Estadual.

Passamos a opinar.

Convém realçar, ainda antes de adentrarmos no aspecto meritório propriamente dito, e ratificando a observação feita pela Dr^a Vânia Alexandra Raulino de Moura Rebelo da Rocha, a fls. 05 do presente Administrativo, que a legislação estadual concernente à matéria se completa com a Lei nº 1.532/89 e com o Decreto nº 14.186/89, dispositivos legais que, em adição

¹ Convém transcrever o dispositivo constitucional da CE/89: “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.”

aos preceituados artigos 62 e 63 do ADCT da Carta Estadual, objetivam normatizar a matéria em apreço.

E da análise de tais preceptivos normativos conseguimos extrair a resposta ao pedido exordial, o que se fará após breve digressão da cronologia do benefício sob comento, e as respectivas condicionantes na esfera estadual.

Com efeito, e conforme bem salientado no voto do Exmo. Ministro Maurício Corrêa, proferido nos autos da ADIN nº 1.461-7 (fls. 10/21), a questão encontrava guarida no artigo 184 da pretérita Carta de 1967, com a redação dada pela Emenda nº 01/69², cujos termos permitiam o deferimento de subsídio mensal e vitalício aos que tivessem ocupado o cargo de Presidente da República, nas condições ali especificadas, o que legitimava a aplicação análoga a nível local – desde que previsto na Carta Estadual –, no que se refere aos Governadores dos Estados, conforme entendimento então firmado pelo Supremo Tribunal Federal³.

Ocorre que a ordem jurídica instaurada pela *novel* Carta Política, promulgada em 05.10.1988, não mais contemplou tal possibilidade, o que prejudicou a aplicação do princípio da simetria constitucional⁴, em razão da inexistência de parâmetro na CF/88 que viabilizasse tal procedimento.

Percebe-se, destarte, a invalidade do artigo 62 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 05.10.1989, que pretende conceder pensão vitalícia aos ex-ocupantes da função pública de Governador do Estado, em face da ausência de parâmetro na Carta Federal, o que transmuda tal dispositivo, de simples sucedâneo, a nível estadual, do benefício estatuído no âmbito federal, para um instituto da seguridade social que acaba por criar determinado benefício sem a indicação da correspondente fonte de custeio, fato

2 Convém a transcrição: “**Art. 184 – Cessada a Investidura no cargo de Presidente da República, quem o tiver exercido, em caráter permanente, fará jus, a título de representação, desde que não tenha sofrido suspensão dos direitos políticos, a um subsídio mensal e vitalício igual ao vencimento do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal.**”

3 Dentre muitas decisões, confirmam-se as proferidas nas Representações nºs 948 (RTJ 82/51-56); 893 (RTJ 69/638); e no RE nº 89.515 (RTJ 91/1.087), no qual ficou assentado que “**as Constituições estaduais podem conter dispositivo que adapte, em favor dos Governadores, o disposto no art. 184 e seu parágrafo único da Emenda Constitucional nº 1/1969**”

4 Aplicação análoga, no âmbito estadual, de determinado instituto jurídico estatuído pela Carta Magna, a nível federal. Para melhor compreensão do instituto, recomendamos a leitura atenta do Parecer nº 5/75, da lavra do Ilmo. Procurador do Estado Dr. Enio Quintanilha, a fls. 27/48 deste Administrativo.

que mereceu severa censura do legislador constituinte federal, consoante artigo 195, § 5º,⁵ incontestável explicitação do princípio da moralidade administrativa – regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração Pública⁶.

De fato, a inexistência do benefício na Constituição Federal inviabilizou a possibilidade da instituição simétrica na Carta do Estado-membro, o que transfere para a **lei ordinária estadual** a incumbência de tal normatização, atendidos os indispensáveis pressupostos autorizadores, entre eles a observância ao disposto no art. 195, § 5º, da Carta Federal, anteriormente mencionado.

Ademais, parece-nos mesmo *inadequada* a utilização da Carta Estadual – instrumento do qual não participa o Chefe do Poder Executivo –, para abrigar norma jurídica que ensejará o dispêndio de vultosa despesa pública, procedimento legislativo cuja característica inquestionavelmente *irrazoável* acaba trazendo como consequência direta e imediata o desembolso de gastos públicos sem a oitiva da autoridade administrativa que tem por função precípua justamente o gerenciamento de tais valores.

Cumpramos ressaltar ainda, por oportuno, a edição da Lei Estadual nº 1.532, em 22.09.1989, portanto **antes** da promulgação da CE/89, que concede pensão às viúvas dos Ex-Governadores, mas que nada trata acerca do benefício aqui pretendido, motivo pelo qual não tem o condão de viabilizar, por si só, a pretensão formulada a fls. 02 deste Administrativo.

E no que tange ao Decreto Estadual nº 14.186/89, que realmente concede pensão vitalícia aos Ex-Governadores deste Estado-membro, temos pela sua ineficácia, mercê da ausência de substrato jurídico que sirva como fundamento de validade aos seus preceitos regulamentares, valendo ressaltar o inproveitamento do artigo 62 do ADCT da CE/89, dispositivo constitucional que ao perder a relação de simetria com o modelo federal incurcionou em flagrante dissonância com o art. 195, § 5º, da CF/88.⁸

5 Convém a transcrição do preceptivo constitucional: “**Art. 195 - § 5º - Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.**”

6 Magnífica definição de MAURICE HAURIU, *apud* DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, in *Mutações do Direito Administrativo*, Editora Renovar, 2000.

7 Considerando aqui a razoabilidade como “**a exigência de que os atos estatais mobilizem de forma apropriada meios suficientes e necessários para o atingimento da finalidade**”, conforme a precisa lição de MARCOS ANTONIO MASELLI DE PINHEIRO GOUVEIA, em elucidativo artigo publicado na *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, Volume V – Direito Constitucional, Editora Lumen Juris, 2000, intitulado “O Princípio da Razoabilidade na Jurisprudência Contemporânea das Cortes Norte-Americanas”.

8 Acerca da tese que permite ao Chefe do Poder Executivo negar aplicação a dispositivo

Conclui-se, assim, pela inviabilidade da pretensão vertente, que objetiva, com fulcro no art. 62 do ADCT da CE/89, a revisão da pensão a que o requerente entende fazer jus, por ter exercido a função de Governador do Estado, em razão: (1) da inexistência de norma correspondente na Constituição Federal de 1988, que legitimaria a aplicação simétrica na Carta Estadual; (2) da violação do art. 195, § 5º, da Carta Federal; e (3) da ausência de lei estadual, que poderia, em tese, viabilizar tal procedimento.

É o que me parece.

Rio de Janeiro, 08 de janeiro de 2001

Luiz Fernando Rodrigues dos Santos
Procurador do Estado

VISTO

Aprovo o Parecer nº 01/2001 – LFRS, da lavra do ilustre Procurador **Luiz Fernando Rodrigues dos Santos**, plácido pela ilustre Procuradora-Chefe da Procuradoria de Pessoal, Dra. Fabiana Andrada do Amaral Rudge Braga.

O art. 62 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que assegura pensão vitalícia àqueles que tenham exercido, em caráter de efetividade, o mandato eletivo de Governador do Estado, padece de manifesto vício de inconstitucionalidade.

A uma, diante da inexistência, na Carta Federal, de norma de idêntico teor aplicável aos ex-Presidentes da República, o que legitimaria a sua reprodução, calcada no princípio da simetria, **nas Constituições estaduais. Tal entendimento foi sufragado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no julgamento da ADIN-MC nº 1.461-7/AMAPÁ**, por votação unânime do Plenário da Corte, de que foi relator o Ministro Maurício Corrêa (v. acórdão a fls. 10/24).

normativo de 1º grau que entenda estar em dissonância com as disposições da *Lex Mater*, confira, por todos, o ensinamento de MIGUEL REALE, in *Revogação e Anulamento do Ato Administrativo*, 1ª edição, Editora Forense: *“Se o Executivo é uma das expressões da soberania, isto é, do poder que tem o Estado de decidir em última instância sobre a positividade do direito, entendo haver excessivo apego a discriminações formais quando se afirma que o Governo deve cumprir a lei, ainda quando manifesta a sua inconstitucionalidade, só por ser próprio do Judiciário a declaração ou decretação da invalidade em tais circunstâncias.”*

A duas, porque o benefício contemplado no art. 62 do ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro foi criado sem a indicação da respectiva fonte de custeio, o que importa afronta ao art. 195, § 5º, da Constituição da República.

A três, porque o referido art. 62 da Carta Estadual cuida de matéria atinente ao **regime jurídico dos agentes públicos**, assunto que, nos termos do art. 61, § 1º, inciso II, alínea “c”, da Constituição da República, só pode ser versado em **lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo**. E, como é trivialmente sabido, as Constituições dos Estados foram elaboradas e promulgadas pelas Assembléias Legislativas, sem qualquer participação formal dos Governadores de Estado.

Assim sendo, impõe-se não apenas o **indeferimento** do pleito formulado pelo ilustre requerente, no sentido da revisão da pensão vitalícia prevista no art. 62 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como a **cessação de todo e qualquer pagamento, a este título e com este fundamento, em favor do requerente**.

Quanto aos pagamentos já efetuados, relativos ao período pretérito ao presente visto, não há que se cogitar da sua devolução, tendo em vista a jurisprudência consolidada do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no sentido da impossibilidade de repetição de verbas de natureza alimentar pagas pelo Poder Público, com fulcro em norma inconstitucional, durante o período de validade inquestionada de tal norma (STF, RE 122.202, Rel. Min. Francisco Resek, RDA 202/161).

Alvitro, outrossim, por medida de imperiosa isonomia, que tal procedimento administrativo seja estendido a todos os ex-Governadores e ex-Vice-Governadores do Estado do Rio de Janeiro que porventura estejam percebendo a pensão vitalícia de que tratam os artigos 62 e 63 do ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada a 05.10.1989.

Fica superado, assim, o Parecer nº 09/75-EQS.

Ao Gabinete Civil, sugerindo posterior remessa à Secretaria de Estado de Administração e Reestruturação do Estado.

Em 18 de janeiro de 2001

Francesco Conte
Procurador-Geral do Estado

Processo nº E-01/151.323/1999