



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000393428

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2297496-74.2024.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO (PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA), são réus PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ALTAIR (PREFEITO) e PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ALTAIR.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM RESSALVA. V.U.", de conformidade com o voto da Relatora, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, RENATO RANGEL DESINANO, JOSÉ CARLOS FERREIRA ALVES, MÁRIO DEVIENNE FERRAZ, LUIS SOARES DE MELLO, MAURICIO VALALA, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, VICO MAÑAS, CAMPOS MELLO, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, GOMES VARJÃO, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES E MARCIA DALLA DÉA BARONE.

São Paulo, 16 de abril de 2025.

SILVIA ROCHA
RELATORA
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Órgão Especial

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2297496-74.2024.8.26.0000

Autor: Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo

Réus: Prefeito e Presidente da Câmara Municipal de Altair

Voto nº 37575.

- Ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 623, de 7 de abril de 1994, do Município de Altair, que “cria pensão mensal alimentícia a favor de cônjuges de ex-prefeitos falecidos do Município de Altair e dá outras providências” - Alegação de ofensa aos princípios da impessoalidade, moralidade, razoabilidade e interesse público (artigo 111 da Constituição do Estado de São Paulo) e aos artigos 22, XXIII, e 195, § 5º, da Constituição Federal.
- A lei em exame usurpa competência privativa da União para legislar sobre seguridade social (artigo 22, XXIII, da Constituição Federal), colide com os princípios da impessoalidade, moralidade, razoabilidade e interesse público (artigo 111, da Constituição do Estado) e ainda ofende o artigo 195, § 5º, da Constituição Federal, que impede a criação, majoração ou extensão de benefício ou serviço de seguridade social sem a correspondente fonte de custeio total, dispositivo aplicável ao caso em virtude dos artigos 144 e 218 da Constituição Paulista - Precedentes do E. Supremo Tribunal Federal e do C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo.
- Pedido procedente, com observação no que se refere à irrepetibilidade das pensões já pagas a beneficiários de boa-fé.

Trata-se de ação proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, na qual pede a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 623, de 7 de abril de 1994, do Município de Altair, que “cria pensão mensal alimentícia a favor de cônjuges de ex-Prefeitos falecidos do Município de Altair, e dá outras providências”.

O autor alega que: a) a concessão de pensão mensal vitalícia a viúvas de ex-prefeitos infringe os princípios da isonomia, impessoalidade, moralidade, razoabilidade e interesse público, previstos no artigo 111 da Constituição do Estado de São Paulo; b) há usurpação da competência privativa da União para legislar sobre seguridade social (artigo 22, XXIII, da Constituição Federal) e ofensa ao princípio federativo; c) a lei

também é inconstitucional por não indicar a fonte de custeio do benefício previdenciário (artigo 195, § 5º, da Constituição Federal); d) os preceitos citados se aplicam aos Municípios, por força dos artigos 144 e 218 da Constituição Estadual; e) não se admite privilégios em favor de dependentes de ex-agentes políticos; f) a lei em exame viola os princípios da isonomia e da impessoalidade, porque confere benefício a categoria específica de pessoas, sem razão que o justifique, em detrimento das demais; da moralidade, porque destoa dos ditames de justiça, ética e honestidade, que devem direcionar as ações do Estado e que não se compatibilizam com o desperdício de dinheiro público; e da razoabilidade e interesse público, porque não há correlação ou proporcionalidade entre as despesas que ela autoriza e eventual benefício para a população; g) a tese de repercussão geral nº 484, fixada pelo Supremo Tribunal Federal, autoriza o contraste direto de leis municipais com normas da Constituição Federal, desde que se tratem de normas de reprodução obrigatória pelos Estados; h) a declaração de inconstitucionalidade da lei questionada não implicará violação do direito dos servidores públicos à irredutibilidade de vencimentos, ou de direito adquirido, porque o exercício de tais direitos pressupõe a legalidade, a moralidade e a razoabilidade do benefício; e i) a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Órgão Especial deste Tribunal de Justiça respalda a declaração de inconstitucionalidade da lei em análise.

Não foi formulado pedido de tutela de urgência.

Após decisão inicial (fls. 124/125), vieram aos autos informações da Câmara Municipal de Altair e manifestação da Procuradoria-Geral de Justiça.

A Câmara Municipal sustenta que a lei foi “tida como constitucional em seu nascedouro” e que a concessão do benefício configura ato jurídico perfeito. Afirma, além disso, que as pensões têm

natureza indenizatória, não previdenciária, que a procedência do pedido implicaria ofensa aos princípios da segurança jurídica, confiança e boa-fé objetiva, e que se deve presumir a legalidade dos atos administrativos e preservar a estabilidade das relações entre a Administração Pública e os administrados (fls. 138/139).

A Procuradoria-Geral de Justiça destaca que: a) não se admite a instituição de privilégios lesivos ao Erário; b) a lei gera favorecimento indébito, porque não há justificativa para o pagamento de pensão a viúvas de ex-agentes políticos; c) ao contrário do alegado pela Câmara Municipal, a lei viola frontalmente o princípio da impessoalidade, assim como os princípios da moralidade e razoabilidade; d) se aplica ao caso, por analogia, a tese de repercussão geral nº 672 (“Lei municipal a versar a percepção, mensal e vitalícia, de 'subsídio' por ex-vereador e a consequente pensão em caso de morte não é harmônica com a Constituição Federal de 1988”); e) a lei trata de seguridade social, que não é matéria da alçada do município; f) a lei desrespeita a distribuição constitucional de competências e o pacto federativo; g) o princípio da irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos, o ato jurídico perfeito e o direito adquirido, componentes do princípio da segurança jurídica, não podem ser invocados para a defesa de norma contrária aos princípios da Administração Pública; h) o Supremo Tribunal Federal já decidiu que não há direito adquirido contra texto constitucional; i) o fato de a lei impugnada estar em vigor há muitos anos não é relevante, porque não a convalida; e j) a pensão em exame não tem natureza indenizatória, pois, para haver indenização, tem que haver dano a direito, não exercício de mandato eletivo (fls. 166/181).

O Prefeito de Altair foi intimado, mas não se manifestou (fl. 161).

A Procuradora-Geral do Estado foi citada, mas, de igual maneira, não se manifestou (fl. 136).

É o relatório.

O autor aponta a inconstitucionalidade da Lei nº 623, de 7 de abril de 1994, do Município de Altair, que “Cria pensão mensal alimentícia a favor de cônjuges de ex-Prefeitos falecidos do Município de Altair, e dá outras providências”, assim redigida:

“ARTIGO 1º. - Fica criada uma pensão mensal alimentícia e intransferível de amparo social a favor de cônjuges (viúvas) de ex-Prefeitos falecidos do Município de Altair, correspondente a referência 9 (nove) do quadro de servidores da Prefeitura Municipal.

ARTIGO 2º. - A pensão será extinta, nas seguintes hipóteses:

- I – morte ou falecimento da beneficiária;
- II – segundas núpcias ou estabelecimento de concubinato;
- III – possuir rendas ou rendimentos suficientes para manutenção;

Artigo 3º. - A pensão deverá ser requerida pela beneficiária e será revalidada anualmente mediante apresentação ou comprovação das provas mencionadas no artigo anterior.

Artigo 4º. - As despesas correrão por conta das dotações próprias da despesa orçamentária do Município, suplementadas até o limite estabelecido no artigo anterior, se necessário fôr.

Artigo 5º. - Esta lei entrará em vigor a partir de 1º (primeiro) de abril do corrente ano, revogadas as disposições em contrário.”.

O autor afirma que a lei viola os princípios da impessoalidade, moralidade, razoabilidade e interesse público, previstos no artigo 111 da Constituição do Estado (“A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade,

impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência”), que se aplica ao caso por força do artigo 144 da mesma Carta (“Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”), além dos artigos 22, XXIII, e 195, § 5º, da Constituição Federal:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXIII - seguridade social;

(...)”

“Art. 195. (...)

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

(...)”

O tema não é novo e o C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo já definiu, na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que leis com semelhante objeto usurpam a competência privativa da União para legislar sobre seguridade social (artigo 22, XXIII, da Constituição Federal), o que caracteriza vício formal e violação do pacto federativo, afrontam os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, razoabilidade e interesse público (artigo 111 da Constituição do Estado) e ainda desrespeitam o artigo 195, § 5º, da Constituição Federal, aplicável ao caso por força dos artigos 144 e 218 da Constituição Estadual (“O Estado garantirá, em seu território, o planejamento e desenvolvimento de ações que viabilizem, no âmbito de sua competência, os princípios de seguridade social previstos nos artigos 194 e 195 da Constituição Federal”), sendo, pois,

inconstitucionais.

Nesse sentido são os seguintes precedentes do

C. Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE em face da expressão "ou seus dependentes", prevista no inciso I do art. 2º da Lei nº 5.751, de 05 de junho de 1990, do Município de Ribeirão Preto, bem como do inciso IV do art. 2º da Lei Complementar nº 740, de 03 de abril de 1998, do mesmo município, que dispõem sobre o pagamento de pensões vitalícias aos dependentes de ex-vereadores; 2. Extinção da ação, sem resolução do mérito, em relação ao dispositivo da LC nº 740/1998 – Norma, em sua integralidade, objeto de ADI anterior, julgada improcedente – Logo, lei constitucional – Caráter dúplice do controle abstrato de constitucionalidade – Ocorrência de coisa julgada – Art. 485, V, do CPC; 3. Expressão "ou seus dependentes", prevista no inciso I do art. 2º da Lei nº 5.751/1990 – Inconstitucionalidade formal – Vício de iniciativa – Instituição de benefício previdenciário – Matéria de competência privativa da União – Art. 22, XXIII, da CF – Violação ao pacto federativo; 4. Inconstitucionalidade material – Afronta aos princípios da moralidade, da impessoalidade, do interesse público, da razoabilidade – Privilégio concedido a certa categoria de pessoas pelo simples fato de serem dependentes de ex-detentores de cargos eletivos, temporários por sua própria natureza – Ademais, segundo o STF, desrespeito aos princípios da igualdade, democrático e republicano – Precedentes deste OE e da Corte Constitucional – Tema 672 do STF, dotado de repercussão geral; 5. Ação julgada extinta em parte, sem resolução de mérito, e acolhida, no mais, para declarar a inconstitucionalidade da expressão "ou seus dependentes", prevista no inciso I do art. 2º da Lei nº 5.751, de 05 de junho de 1990, do Município de Ribeirão Preto, com efeitos "ex tunc", ressalvada a irrepetibilidade de valores recebidos de boa-fé pela beneficiária da única pensão.” (ADIN nº 2259184-63.2023.8.26.0000, rel. Des. Vico Mañas, j. 15.05.2024, *g.n.*);

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DO LEI Nº 3.930, DE 09 DE OUTUBRO DE 1991, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 4.668 DE 21 DE NOVEMBRO DE 1994, AMBAS DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, QUE INSTITUI PENSÃO MENSAL VITALÍCIA ÀS VIÚVAS DE EX-PREFEITOS, EX-VICE-PREFEITOS E EX-VEREADORES. 1) PRELIMINAR LEVANTADA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS AFASTADA. As normas impugnadas não se direcionam a pessoas específicas, a caracterizar os requisitos de abstração e generalidade, mostrando-se, pois, hábeis para o controle concentrado de constitucionalidade. 2) MÉRITO. 2.1) VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO. RECONHECIMENTO. MATÉRIA QUE DIZ RESPEITO A BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO, DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. ART. 22, XXIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 2.2) VIOLAÇÃO AO ART. 195, § 5º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECONHECIMENTO. CRIAÇÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO SEM A RESPECTIVA PREVISÃO DE FONTE DE CUSTEIO. 2.3) VIOLAÇÃO AO ART. 111 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. FAVORECIMENTO EM OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, RAZOABILIDADE E INTERESSE PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE QUE SE IMPÕE. PRECEDENTES DESTES C. ÓRGÃO ESPECIAL E DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação procedente, com efeito ex tunc, ressalvada a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé até a data do julgamento desta ação.” (ADIN nº 2000310-40.2021.8.26.0000, rel. Des. Cristina Zucchi, j. 13.10.2021, *g.n.*);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Arts. 227, caput e §§ 2º e 3º, 227-A e 228, todos da Lei Orgânica do Município de Caraguatatuba, de 05 de abril de 1990 (que instituem pensão mensal vitalícia para ex-Prefeitos, viúvas, filhos menores de 18 anos, ex-vice Prefeitos portadores de deficiência física) – Afronta aos princípios da impessoalidade, moralidade, razoabilidade e interesse público e, ainda, violação ao princípio federativo (diante da competência privativa da União para legislar sobre seguridade social) –

Estabelecimento do benefício de caráter previdenciário, sem fonte de custeio (afronta ao princípio da preexistência do custeio em relação aos benefícios ou serviços) - Violação ao art. 195, § 5º, da Constituição Federal, bem como arts. 144 e 218 da Constituição Estadual – Precedentes - Ação procedente.” (ADIN nº 2103466-83.2017.8.26.0000, rel. Des. Sales Rossi, j. 20.09.2017);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 703, DE 17 DE AGOSTO DE 1989, DE CÂNDIDO RODRIGUES, QUE “CONCEDE ÀS VIÚVAS DOS EX-PREFEITOS DO MUNICÍPIO DE CÂNDIDO RODRIGUES, PENSÃO MENSAL, NO VALOR DE 1 (UM) SALÁRIO-MÍNIMO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEGURIDADE SOCIAL, CONCERNENTE À PREEXISTÊNCIA DO CUSTEIO, EM RELAÇÃO AOS BENEFÍCIOS OU SERVIÇOS. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 195, PARÁGRAFO 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DOS ARTIGOS 144 E 218 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INFRINGÊNCIA TAMBÉM DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA RAZOABILIDADE, DA ISONOMIA E DA MORALIDADE. AFRONTA AO ARTIGO 111 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. IRREPETIBILIDADE, NO ENTANTO, DAS VERBAS PAGAS COM FUNDAMENTO NA LEI IMPUGNADA, ATÉ A DATA DESTE JULGAMENTO. A criação de benefício com nítida característica previdenciária, sem a indicação da respectiva fonte de custeio viola o disposto no parágrafo 5º, do artigo 195 da Constituição Federal, aplicável à hipótese, por força do disposto nos artigos 144 e 218 da Constituição Estadual. Referido dispositivo traz o princípio da preexistência do custeio em relação aos benefícios ou serviços, que 'visa o equilíbrio econômico financeiro do sistema da seguridade social, impedindo que decisões de ocasião prejudiquem o futuro do sistema através da criação ou aumento súbito de um benefício ou serviço, sem a indicação da correspondente fonte de custeio'. Ademais, ao instituir verdadeiro privilégio às viúvas dos ex-Prefeitos, violam os princípios da razoabilidade e da moralidade, insculpidos no artigo 111, da Constituição Estadual. Irrepetibilidade, no entanto, das verbas pagas com fundamento na lei impugnada, até a data deste

julgamento. AÇÃO PROCEDENTE, COM OBSERVAÇÃO.” (ADIN nº 2049064-52.2017.8.26.0000, rel. Des. Amorim Cantuária, j. 07.06.2017, *g.n.*).

Vale destacar o seguinte trecho do voto condutor da ADIN nº 2000310-40.2021.8.26.0000, acima referida, invocado também no julgamento da ADIN nº 2259184-63.2023.8.26.0000, igualmente antes referida:

“(…) Inegável a incompatibilidade das normas impugnadas em face dos princípios constitucionais da impessoalidade, da isonomia, da razoabilidade, da moralidade e do interesse público (art. 111 da Constituição Estadual).

Como acima já afirmado, o regime previdenciário dos agentes políticos é o regime geral da previdência social (RGPS), visto ser esse agente um ocupante de 'cargo temporário', de sorte que seus dependentes e os benefícios a que farão jus em caso de morte serão aqueles previstos na Lei nº 8.213/91, a qual regulamenta os planos de benefícios do regime geral.

Não se afigura, portanto, razoável e nem de interesse público, contemplar com pensão mensal pessoas que não fazem parte dos quadros do Estado e fora da regra geral da previdência social, sem qualquer contrapartida e especialmente sem qualquer causa razoavelmente justificada.

Tal circunstância ainda caracterizaria verdadeiro privilégio para um grupo específico de pessoas às custas do erário público, o que a afasta do princípio da isonomia, bem como da moralidade, eis que não se coaduna com qualquer motivação ética” (grifei).

Já da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal colhem-se as ementas e excertos abaixo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 35, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2006, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. ACRÉSCIMO

DO ART. 29-A, CAPUT e §§ 1º, 2º E 3º, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS E TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO SUL-MATO-GROSSENSE. INSTITUIÇÃO DE SUBSÍDIO MENSAL E VITALÍCIO AOS EX-GOVERNADORES DAQUELE ESTADO, DE NATUREZA IDÊNTICA AO PERCEBIDO PELO ATUAL CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. GARANTIA DE PENSÃO AO CÔNJUGE SUPÉRSTITE, NA METADE DO VALOR PERCEBIDO EM VIDA PELO TITULAR. 1. Segundo a nova redação acrescentada ao Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição de Mato Grosso do Sul, introduzida pela Emenda Constitucional n. 35/2006, os ex-Governadores sul-mato-grossenses que exerceram mandato integral, em 'caráter permanente', receberiam subsídio mensal e vitalício, igual ao percebido pelo Governador do Estado. Previsão de que esse benefício seria transferido ao cônjuge supérstite, reduzido à metade do valor devido ao titular. 2. No vigente ordenamento republicano e democrático brasileiro, os cargos políticos de chefia do Poder Executivo não são exercidos nem ocupados 'em caráter permanente', por serem os mandatos temporários e seus ocupantes, transitórios. 3. Conquanto a norma faça menção ao termo 'benefício', não se tem configurado esse instituto de direito administrativo e previdenciário, que requer atual e presente desempenho de cargo público. 4. Afronta o equilíbrio federativo e os princípios da igualdade, da impessoalidade, da moralidade pública e da responsabilidade dos gastos públicos (arts. 1º, 5º, caput, 25, § 1º, 37, caput e inc. XIII, 169, § 1º, inc. I e II, e 195, § 5º, da Constituição da República). 5. Precedentes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 29-A e seus parágrafos do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.” (ADI nº 3853, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 12.09.2007, *g.n.*);

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Maranhão e Lei estadual nº 6.245/1994. “Subsídio” mensal e vitalício a ex-governador que

tenha exercido o cargo em caráter permanente. Pensão ao cônjuge supérstite. Inconstitucionalidade. Jurisprudência do STF. Ação direta julgada procedente. 1. O Supremo Tribunal tem afirmado que a instituição de prestação pecuniária mensal e vitalícia a ex-governadores, comumente designada sob o nomen juris “subsídio”, corresponde à concessão de benesse que não se compatibiliza com a Constituição Federal (notadamente com o princípio republicano e o princípio da igualdade, consectário daquele), por desvelar tratamento diferenciado e privilegiado sem fundamento jurídico razoável, com ônus aos cofres públicos, em favor de quem não exerce função pública ou presta qualquer serviço à administração, sendo também inconstitucionais prestações de mesma natureza concedidas aos cônjuges supérstites dos ex-mandatários. Precedentes: ADI nº 4.552-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 9/6/15; ADI nº 3.853, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 26/10/07. 2. Ação julgada procedente para se declarar a inconstitucionalidade do art. 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Maranhão e da Lei estadual nº 6.245/1994.” (ADI nº 3418, rel. Min. Dias Toffoli, j. 20.09.2018, *g.n.*);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 305 DA CONSTITUIÇÃO DO PARÁ. INCONSTITUCIONALIDADE DE PENSÃO VITALÍCIA PARA EX-GOVERNADORES. PRECEDENTES. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. 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. 2. Inexiste direito ao recebimento de pensão vitalícia por ex-governador. 3. Ausência de parâmetro constitucional nacional e inauguração de padrão normativo estadual em desacordo com os princípios da Constituição da República, especialmente aqueles referentes às regras orçamentárias e aos princípios constitucionais da Administração Pública. Precedentes. 4. Ação julgada procedente para declarar inconstitucional o art. 305, caput e § 1º, da Constituição do Pará.” (ADI nº 4552, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 01.08.2018, *g.n.*);

“Este Supremo Tribunal firmou jurisprudência no sentido de que, por consistirem os cargos políticos de chefia do Poder Executivo mandatos temporários e seus ocupantes serem transitórios, inexiste direito ao recebimento de pensão vitalícia por ex-ocupantes do cargo e/ou dependentes, configurando-se ofensa aos princípios republicano, democrático, da moralidade, da impessoalidade e da igualdade a sua previsão normativa e a sua aplicação.” (RE nº 1.449.159/PI, Rel. Min. Carmen Lúcia, j. 29.08.2023, *g.n.*);

“A separação entre a coisa pública e a coisa privada constitui o cerne do princípio republicano, que veda a utilização dos recursos públicos como se fossem patrimônio privado dos agentes do Estado. Dessa forma, a instituição de benefícios, como pensões vitalícias, com base em motivações pessoais, viola frontalmente o princípio republicano.

(...).

O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada sobre a inconstitucionalidade de normas municipais que instituem pensões vitalícias para cônjuges supérstites de ex-vereadores, por violação aos princípios republicano, da igualdade, da impessoalidade e da moralidade.” (ADPF nº 889, rel. Min. Edson Fachin, j. 10.11.2022, *g.n.*);

“Os cargos políticos do Poder Legislativo e do Poder Executivo municipal têm caráter temporário e transitório, motivo pelo qual não se justifica a concessão de qualquer benefício a ex-ocupante do cargo de forma permanente, sob pena de afronta aos princípios da igualdade, impessoalidade, moralidade pública e responsabilidade com gastos públicos.” (ADPF nº 764, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 30.08.2021, *g.n.*);

“A instituição de pensão mensal vitalícia a familiares de prefeito, vice-prefeito e vereador falecido no exercício do mandato constitui benesse ou privilégio que não se compatibiliza com os princípios constitucionais republicano, da

igualdade, da impessoalidade e da moralidade, por configurar tratamento diferenciado e privilegiado, sem fundamento jurídico ou fato de discrimen razoável, em favor de quem não exerce função pública ou presta serviço público.

(...)

O constituinte originário introduziu, no art. 1º da Carta Magna, a forma republicana de governo, encerrando-a, vale ressaltar, como preceito nuclear, medula do Estado Democrático de Direito, o qual se desdobra em princípios de observância obrigatória, como o da igualdade – a implicar a exclusão de privilégios –, o da impessoalidade, o da moralidade e o da alternância de poder e temporariedade dos mandatos. Cuida-se, então, de norma de observância obrigatória pelos entes federados, impondo-se como condicionante à auto-organização dos entes políticos e à conformação da atuação do poder público e de seus agentes.

Ora, se todo o poder emana do povo, o exercício do poder político por meio de representantes eleitos não é prerrogativa de certo indivíduo, determinada família ou dado grupo, mas, sim, de todos os cidadãos.

O regime jurídico dos agentes políticos, bem como seus direitos, deveres e responsabilidades, tem assento constitucional em termos taxativos, não comportando ampliação. À luz do Texto Constitucional, o subsídio é a contraprestação pecuniária que lhes é devida (arts. 37, X e XI; e 39, § 4º). Trata-se de parcela remuneratória, paga em virtude do desempenho do cargo público. Ou seja, aquele que não mais o ocupa não persiste a percebê-la.

Ora, inexistente previsão constitucional de aposentadoria ou benefício previdenciário a ser concedido a ex-agente político ou familiares seus. É dizer, findo o exercício do cargo eletivo, o ex-ocupante retorna ao status jurídico anterior, não cabendo, quer a ele, quer a membro de sua família, pensão vitalícia ou qualquer benefício congênere.

Esse o quadro, poderia legislador estadual ou municipal criar categoria nova de gasto público de modo a autorizar que familiar sobrevivente de quem tenha exercido mandato receba pensão mensal vitalícia?

De modo nenhum. A Constituição Federal prevê, no art. 5º, que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, e estabelece como princípio de regência da Administração Pública, no caput do art. 37, a impessoalidade, por meio da qual se veda a concessão de favor, regalia, privilégio ou proveito de acordo com a condição de cada indivíduo.

Numa República, as diretrizes fundamentais da atuação estatal são o interesse público e a moralidade, a implicarem o direito do cidadão ao comportamento ético e probo das autoridades. Não é permitido, pois, ao legislador, personalizar o tratamento da coisa pública, ainda mais por meio do direcionamento de recursos do erário.

Esse é o entendimento do Supremo inclusive quanto a “subsídio” mensal e vitalício concedido a ex-chefe do Executivo, considerada a ausência de parâmetro federal que respalde a instituição desse tipo de benefício no âmbito estadual (ADIs 3.853, ministra Cármen Lúcia, DJe de 26 de outubro de 2007; 3.418, ministro Dias Toffoli, DJe de 4 de dezembro de 2018; e 4.552, ministra Cármen Lúcia, DJe de 14 de fevereiro de 2019).

Os cargos políticos dos Poderes Legislativo e Executivo – em todas as esferas da Federação – têm caráter transitório e mandato temporário. Por essa razão, não se justifica benefício deferido a ex-ocupante, sob pena de contrariedade aos princípios da igualdade, da moralidade, da impessoalidade e da responsabilidade com os gastos públicos.

Ademais, com o advento da Emenda de n. 20/1998 – voltada a disciplinar os regimes próprios de previdência social aos titulares de cargo efetivo –, os ocupantes de cargos temporários passaram a submeter-se ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).” (ADPF nº 833, rel. Min. Nunes Marques, j.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

16.08.2022, g.n.).

De tão recorrente o assunto, o Supremo editou a tese de repercussão geral nº 672 (*leading case*: RE nº 638.307, relator Min. Marco Aurélio, j. 19.12.2019): “Lei municipal a versar a percepção, mensal e vitalícia, de 'subsídio' por ex-vereador e a consequente pensão em caso de morte não é harmônica com a Constituição Federal de 1988”.

O artigo 22, XXIII, da Constituição Federal (“Compete privativamente à União legislar sobre seguridade social”), foi inobservado, porque não existe benefício semelhante ao da lei impugnada no direito administrativo e previdenciário federal, como a Suprema Corte afirmou, no julgamento da ADI nº 3853, acima mencionada.

Nas palavras do Supremo, para o pagamento de pensão, sob o Regime Geral de Previdência Social, exige-se “atual e presente desempenho de cargo público”, não o exercício, findo, de mandato, de sorte que a lei de Altair inovou e criou benefício de seguridade social sem ter competência para fazê-lo, o que não se admite.

O artigo 195, § 5º, da Constituição Federal, foi infringido, porque, para completar, a lei não indica a fonte de custeio total do benefício por ela instituído.

Como o autor sustentou, a lei conflita com o princípio da isonomia, porque confere benefício a categoria específica de pessoas que não exercem função pública e não prestam serviço público, sem razão que o justifique, com o princípio da moralidade, porque destoa dos ditames de justiça, ética e honestidade que devem direcionar as ações do Estado e que não se compatibilizam com o desperdício de dinheiro público, e com os princípios da razoabilidade e interesse público, porque não há relação nem proporcionalidade entre as despesas que ela autoriza e eventual proveito para a população.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

A natureza do benefício previsto na lei em exame não é remuneratória, porque ele não é contraprestação, nem indenizatória, porque ele não decorre da prática de ato ilícito.

Além disso, como o autor igualmente aduziu, o princípio da irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos, o princípio da segurança jurídica (de que resulta a proteção ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido), os princípios da boa-fé objetiva e da confiança, bem como a presunção de legalidade dos atos administrativos e a proteção à estabilidade das relações jurídicas da Administração, não se aplicam ao caso e não podem ser invocados para a defesa de norma contrária à Constituição, pouco importando, ademais, o fato de tal norma estar em vigor desde 1994, já que o decurso do tempo não a convalidou.

Assim, fica declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 623, de 7 de abril de 1994, do Município de Altair, por ofensa aos artigos 22, XXIII, e 195, § 5º, da Constituição Federal, aplicáveis ao caso com fundamento nos artigos 144 e 218 da Constituição do Estado de São Paulo e, diretamente, ao artigo 111 desta última Carta.

O Supremo Tribunal Federal definiu, há muito, que “Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados” (tese de repercussão geral nº 484).

As pensões já recebidas de boa-fé pelos beneficiários da lei agora declarada inconstitucional não terão que ser devolvidas, em face do seu caráter alimentar, cessando-se os pagamentos imediatamente, como consequência da invalidação da lei.

Diante do exposto, julgo o pedido procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 623, de 7 de abril de 1994,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

do Município de Altair, com observação no que toca à irrepetibilidade das pensões já pagas a beneficiários de boa-fé.

SILVIA ROCHA
Relatora