



ESTADO DA PARAÍBA
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA
CASA DE EPITÁCIO PESSOA

**AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR
CELSO DE MELLO**

Referente à Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 4.562/PB

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA., parte devidamente qualificada nos autos da presente *Ação Direta de Inconstitucionalidade*, movida pelo **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL** em face do art. 54, §3º da Constituição do Estado da Paraíba, opor...

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO com pedido de efeitos infringentes e modulação de efeitos

...o que faz tempestivamente, consoante os artigos 1.022 e seguintes do Código de Processo Civil, tendo em vista os fatos e fundamentos jurídicos a seguir delineados:

FATOS

Foi ajuizada Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o §3º do art. 54 da Constituição do Estado da Paraíba, inserido pela Emenda Constitucional de nº 21/2006, que fixa subsídio mensal e vitalício, a título de pensão especial, para ex-governadores de Estado que tenham

Assembléia Legislativa

exercido o mandato de forma permanente, equivalente ao subsídio do Chefe do Poder Executivo em exercício.

A parte Autora sustentou, em síntese, que a norma afrontaria o princípio da simetria, já que não há norma equivalente na Constituição Federal e, ainda, que haveria afronta ao art. 37, XIII da Carta Maior, que veda a vinculação ou equiparação de remuneração dentro do serviço público, assim como ofensa aos princípios republicanos e da moralidade.

Informa que a lei em discussão viola, igualmente, o princípio da impessoalidade, constante do art. 37 da Constituição Federal, na medida em que cria regalia baseada na condição pessoal do beneficiado e afronta a ética e a razoabilidade, pois inexistiria, no caso em análise, qualquer interesse público a ser albergado.

A ação foi julgada procedente, com estes fundamentos, para declarar inconstitucional o §3º do art. 54 da Constituição do Estado da Paraíba. Nada obstante, conforme se verá adiante, a decisão padece de erro de premissa e é omissa, pelo que são opostos os presentes Embargos de Declaração, também com a finalidade de requerer a modulação dos efeitos do julgado¹.

Vejamos.

1 CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CABIMENTO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. CONCESSÃO. EMBARGOS ACOLHIDOS. I Conhecimento excepcional dos embargos de declaração em razão da ausência de outro instrumento processual para suscitar a modulação dos efeitos da decisão após o julgamento pelo Plenário. II Modulação dos efeitos da decisão que declarou a inconstitucionalidade da cobrança da taxa de matrícula nas universidades públicas a partir da edição da Súmula Vinculante 12, ressalvado o direito daqueles que já haviam ajuizado ações com o mesmo objeto jurídico. III Embargos de declaração acolhidos. (STF - RE: 500171 GO, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 16/03/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-106 DIVULG 02-06-2011 PUBLIC 03-06-2011 EMENT VOL-02536-02 PP-00220)

FUNDAMENTOS

Os embargos de declaração, nos termos do art. 1.022 do Código de Processo Civil, são cabíveis para eliminar contradições, suprir omissão de ponto sobre o qual devia se pronunciar o juiz e corrigir erro de premissa. Nesse sentido, a contradição se perfaz na incompatibilidade de premissas e a omissão configura a carência de pronunciamento.

1. ERRO DE PREMISSA, CONTRARIEDADE, OMISSÃO E OBSCURIDADE.

A decisão guarda erro de premissa, na medida em que afirma que a norma declarada inconstitucional violaria o princípio da simetria, porquanto inexistente na Constituição Federal dispositivo com igual conteúdo. Afirma que não se ignora que os Estados-membros são entes autônomos, mas esta autonomia é temperada pelo disposto no art. 25 da Carta Cidadã, que assim dispõe:

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

Com efeito, o poder constituinte decorrente, embora autônomo, encontra limites na Constituição da República, já que não há federação se há gritante descompasso entre as normas exaradas pelos entes federados e os postulados insculpidos na Lei Fundamental – é este o cerne do princípio da simetria, garantir harmonia na organização e projeção dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Não trata a simetria de um dever de reprodução de toda a Constituição pelos entes federados porque, também nesta perspectiva, a federação falece. Antes, é funciona como vetor dirigido ao legislador

Assembléia Legislativa

estadual, municipal e distrital, para que não se distancie dos valores fundamentais que dão suporte à República Federativa do Brasil.

A premissa equivocada, portanto, reside na afirmação constante do julgado de que, na ausência de disposição na Constituição Federal, sobre concessão de pensão especial para ex-presidentes, como existia em Constituição anterior, não poderia o Estado-membro inaugurar a legislação, conferindo este benefício para os seus ex-chefes do Poder Executivo.

Mas não é essa a perspectiva a ser adotada. O vácuo constitucional acerca do tema não significa, em absoluto, vedação para que os Estados promovam regulamentação sobre o tema. Fosse assim, sequer haveria previsão de competência concorrente, a permitir que o Estado legisle sobre matérias, na falta de lei geral a ser exarada pela União.

Mas não é, exatamente, aí que repousa o erro de premissa, embora seja certo que o legislador estadual tem autonomia para legislar sobre o tema, pois (i) os valores serão pagos com o seu orçamento; (ii) trata-se de benefício para ex-governador daquele ente, cabendo a este ente proceder à análise da justificativa e necessidade; (iii) a matéria sequer é de índole constitucional.

É que quando o legislador Constituinte, em 1988, afastou o benefício da *pensão* para ex-presidentes, não incorporando o art. 184 da Constituição de 1967/69, não proibiu os Estados-membros de assim o

Assembléia Legislativa

fazerem, o que fica muito claro mediante a verificação da permanência, em nosso sistema, de uma carga de benesses para ex-presidentes e viúvas de ex-presidentes.

A Lei 7.474/86, regulamentada pelo Decreto 6.381/08 garante aos ex-Presidentes da República o direito a utilizar o serviço de **quatro** assessores, para segurança e apoio pessoal, **dois veículos oficiais** com motorista, podendo contar, ainda, com o assessoramento de dois servidores ocupantes de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, de nível 5

Já a Lei 1.593/52, jamais revogada, concede **pensão especial às viúvas de ex-Presidentes da República**, que, inclusive, vem sendo confirmada por outros diplomas, para pessoas determinadas, a exemplo da Lei 7.481/86, que reajusta o valor da pensão da viúva do Presidente Café Filho para 20 (vinte) salários mínimos.

Vê-se, assim, que não há proibição da Carta da República para instituição de tais direitos, veiculada, inclusive, mediante leis ordinárias. Ou seja, o ordenamento aceita referidos benefícios, que têm natureza indenizatória, servindo para custear àqueles que já prestaram serviços ao Poder Público, a impedir que vivam em situação de penúria.

Não se trata de privilégio – poder-se-ia assim falar caso não houvesse justificativa plausível para a concessão da pensão especial – mas de verdadeiro direito, que nasce, sim, da circunstância diferenciada de aquele indivíduo ter dedicado, pelo menos, quatro anos de sua vida a serviço de um Estado inteiro, inexistindo quebra de isonomia.

Assembléia Legislativa

Ao assumir cargo público via eleição, cria-se situação de distinção, pois cada Estado só conta com um Governador. A par disto, ele é diferente dos demais, não pelo poder que detem, mas das funções que exerce e dos ônus que dela advêm, como, ameaças, injúrias públicas, afastamento do mercado de trabalho. A propósito, trecho do voto do Min. Dias Toffoli, na ADI 4552 MC/DF:

Com efeito, é corrente no ordenamento jurídico pátrio a instituição de pensões especiais, que, a exemplo da questionada, não possuem natureza previdenciária, sendo concedidas de maneira graciosa a determinadas pessoas ou grupos de pessoas, com fundamento em situação especial. (...) encontramos em nosso ordenamento jurídico, diversos casos de pensão especial fixada em caráter geral, ou seja, em favor de determinadas classes de sujeitos. (...) Não podemos deixar de reconhecer a relevância da função exercida por um chefe do poder executivo. No que tange aos ex-presidentes da República, observo que, tanto no ordenamento jurídico pátrio quanto em outras ordens constitucionais, confere-se a eles uma série de benefícios, todos fundados na dignidade da função outrora exercida e no reconhecimento da relevância de suas ações para o país.

Também neste sentido, posicionou-se o Min. Gilmar Mendes, quando do julgamento da ADI 3.853/MS:

Não é possível deixar de constatar que o exercício do cargo de Presidente da República constitui, em si, um fator de diferenciação. A própria eleição, em regime democrático e num sistema de votação direta e universal, torna o representante do Governo um cidadão distinto dos demais. Se partirmos de pressuposto, inexorável, de que o próprio sistema exige tratamento desigual diante de uma situação desigual, podemos então descartar qualquer hipótese, nesse caso, de violação ao princípio da igualdade. Com Alexy aprendemos que a estrutura da norma de tratamento desigual tem que ter a seguinte forma: *“se há uma razão suficiente para ordenar um tratamento desigual, então está ordenado o tratamento desigual”*. E, ademais, todos os que têm alguma vivência política sabem quão difícil é a equação institucional que envolve presença, na vida política, dos ex-Presidentes da República.

Não se pode, assim, invocar a simetria, quando o silêncio Constitucional permite o alastramento de pensões especiais concedidas a diversos grupos de pessoas, inclusive a ex-Presidentes e viúvas de

Assembléia Legislativa

ex-presidentes, pelo que se compreende que a falta de menção expressa na Constituição outra coisa não quer dizer senão a liberdade que os Estados têm para legislar sobre a matéria.

Aliás, é mitigar a autonomia dos entes a permissão para que um confira benefícios aos seus ex-Chefes do Poder Executivo e suas viúvas e outros não. Confere-se um poder à União que agora se retira do Estado-membro, quando o fundamento da concessão da benesse é justamente o mesmo: empregar dignidade àquele que se sacrificou em prol de uma função.

Se o vácuo constitucional não só permite a criação de direitos para ex-titulares de mandatos eletivos em nível federal, como recepcionou àqueles volvidos às viúvas de ex-Presidentes, é porque o silêncio significa consentimento, e não vedação, de modo que o argumento da simetria, aqui, não pode ser utilizado. A propósito, a lição de Fernando Dias Menezes:

Mais lacônica do que a Constituição anterior, que enumerava um extenso rol de princípios a ser imperativamente observados na espécie (art. 13 c/c art. 200), a atual reforma uma fórmula que foi da Constituição de 1891, referindo-se a princípios que não são desde logo explicitados. Naquela altura, **o laconismo constitucional, vocacionado a gerar maior amplitude de horizontes para auto-organização dos Estados, mostrou-se, no entanto, passível de produzir efeito inverso**, em razão do subjetivismo na identificação de quais os princípios a observar. (...) A autonomia dos Estados é também delimitada por certas vedações impostas **a todos os integrantes da federação** e por alguns condicionamentos ao seu exercício. Quanto às vedações, destinam-se ora a assegurar a convivência harmoniosa dos homens em sociedade, ora a convivência harmoniosa dos próprios entes entre si.

Sabendo-se que não há hierarquia entre os entes federados, como já assentado por esta Corte Constitucional, é que não se pode proibir que o Estado-membro confira um benefício a uma determinada classe

Assembléia Legislativa

de sujeitos, quando se permite à União fazê-lo. Tal conduta viola gravemente o pacto federativo, a sublinhar, assim, o erro de premissa e a contrariedade deste julgado.

Veja-se, ainda, que o §1º do art. 25 da Constituição Federal informa que são **reservadas** aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição, a reafirmar a garantia de auto-organização, inclusive (e sobretudo) financeira, de modo a lhes permitir o uso de seus recursos de acordo com seu entendimento, observados os postulados gerais de direito financeiro.

O julgado é obscuro, quando informa que a lei tida por inconstitucional promove tratamento diferenciado para outros, a gerar desequilíbrio entre os indivíduos, o que conduz ao raciocínio de que, para ser considerada válida perante o sistema, a pensão especial precisaria ser destinada a todos, sob pena de gerar distorções em detrimento de fatores de gênero, etnia, etc.

Neste ponto, além de não se levar em conta (premissa) a distinção da figura daquele que exerceu o cargo de Governador, em razão dos serviços prestados e do ônus que isso lhe gera, também não ficou claro em que ponto e em que extensão as distorções mencionadas são causadas no extremo em que foram situadas.

É que a chave maior para se descortinar a desigualdade, é ventilar a situação de igualdade entre os indivíduos. O benefício que aqui se discute não tem o condão de desnivelar os cidadãos, ao passo em que se exige, para o seu recebimento, uma dedicação especial à coisa

Assembléia Legislativa

pública, ainda que exercida temporariamente. Esta ponderação não foi auferida.

Este tipo de benesse, diga-se de passagem, existe nos berços do republicanismo moderno, como os Estados Unidos, que conta com o Former Presidents Act, por exemplo, a conferir pensão vitalícia para ex-Presidentes, sob o mesmo fundamento que erige a lei estadual condenada à nulidade, qual seja, a homenagem ao exercício do cargo e dos serviços prestados.

2. MODULAÇÃO DE EFEITOS.

A regra geral adotada é a de que a declaração de inconstitucionalidade da norma tem efeitos *ex tunc*, vez que o entendimento assentado em nosso ordenamento é o de que a lei inconstitucional é nula e, portanto, jamais existiu no sistema, de maneira que a decisão que a entende por incompatível com a constituição apenas declara situação sempre existente.

Este posicionamento, contudo, recebe temperamentos da própria lei que cuida de disciplinar o julgamento das ações de controle concentrado, qual seja, a Lei 9.868/99, ao criar o mecanismo da modulação dos efeitos, que permite inserir marco temporal específico para que a declaração de inconstitucionalidade passe a surtir efeitos. Perceba-se:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de **segurança jurídica** ou de **excepcional interesse social**, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

Assembléia Legislativa

Importa aqui visualizar, portanto, a imprescindibilidade de modulação temporal dos efeitos da presente decisão, por razões de segurança jurídica, para que, caso não sejam emprestados efeitos infringentes a estes embargos, a modificar o julgado, este só valha para casos futuros, sob pena de violação ao direito adquirido.

É que o normativo apontado como inconstitucional está no sistema desde o ano de 2006 (e, na verdade, por meio de outra legislação, antes disso), a beneficiar sobretudo pessoas idosas, que já não têm meios de garantir sua subsistência, por razões de saúde e que contam com a pensão especial como única forma de manutenção.

É de se lembrar, como, inclusive, já fora indicado no tópico anterior, que, no mais das vezes, a dedicação à carreira política é integral, não permitindo que os detentores de mandatos eletivos exerçam outras atividades, configurando-se como verdadeiro sacerdócio. Em relação aos seus cônjuges, especialmente mulheres, a situação ainda é mais gravosa.

É que as viúvas de ex-gestores vêm de uma geração de mulheres que viveram com restrições de direitos e que, via de regra, não trabalhavam, ou por imposição legal ou cultural. Pode não ser o caso da geração presente, onde as mulheres, cada vez mais, ocupam espaços no mercado de trabalho, mas não se pode fechar os olhos para este fator histórico e deixar à míngua estas pessoas.

O corte abrupto de suas pensões importará deixar em situação de penúria indivíduos que já não podem exercer qualquer labor, a violar

Assembléia Legislativa

também, deste modo, o princípio da dignidade humana. São pessoas, repita-se, com problemas de saúde, cuja maioria de seus parentes já está falecido e que têm a pensão em referência como garante de sua manutenção. A propósito, explica Lênio Streck:

A modulação de efeitos deve ser utilizada como meio assecuratório de que direitos fundamentais não sejam atingidos em razão dos ordinários efeitos de uma decisão de declaração de inconstitucionalidade. (...) O critério interesse social demanda sedimentada justificação por parte do intérprete que realizará a modulação de efeitos, **devidamente aportada na promoção dos direitos fundamentais**. E mais: a situação não é diferente quando se fala no critério da segurança jurídica, isto é, **a modulação deve ocorrer sempre que a declaração de inconstitucionalidade provida de efeitos ordinários for capaz de desestabilizar situações jurídicas que possuíam expectativa de continuidade diante da constituição, ou seja, que eram eivadas de presunção de constitucionalidade, mesmo que já quebrantada**.

Assim, pelo prisma da segurança jurídica, critério que possibilita a modulação dos efeitos da decisão, verifica-se a necessidade de aplicação de efeitos prospectivos no presente caso, sob pena de se ferir também o princípio da confiança, que permite que os cidadãos criem expectativas legítimas em relação aos atos do Poder Público. Neste sentido, precedentes desta Corte:

PROCESSO CONSTITUCIONAL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMBARGOS DECLARATÓRIOS. **SEGURANÇA JURÍDICA. ESTABILIDADE EXCEPCIONAL PARA SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS NÃO CONCURSADOS.** HIPÓTESES DE APOSENTADORIA. NECESSIDADE DE PRESERVAR A VALIDADE DOS ATOS PRATICADOS PELOS SERVIDORES DE PROVIMENTO IRREGULAR. POSSIBILIDADE DE MODULAR EFEITOS. PARCIAL PROVIMENTO DOS DECLATÓRIOS. **1. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade para (i) preservar os atos praticados pelos ocupantes dos cargos declarados irregulares e (ii) ressalvar, exclusivamente para fins de aposentadoria, os aposentados e os indivíduos que implementaram os requisitos para aposentação até a data da publicação da ata de julgamento.** Precedentes representativos: ADI nº 1.301-ED, Rel. Min. Roberto Barroso; ADI nº 3.609, Rel. Min. Dias Toffoli; ADI nº 4.876, Rel. Min. Dias Toffoli; ADI nº 3.415-ED-Segundos, Rel. Min. Alexandre de Moraes. **2. Embargos de declaração parcialmente providos.** (ADI 3552 ED RN, Min Relator Roberto Barroso, DJe 11/02/2019).

Assembléia Legislativa

E mais:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OMISSÃO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 27 DA LEI Nº 9.868/1999. VANTAGEM REMUNERATÓRIA RECEBIDA DE BOA-FÉ POR SIGNIFICATIVO LAPSO TEMPORAL. PRECEDENTES. 1. Verificadas razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, nos moldes do art. 27 da Lei nº 9.868/1999, cumpre ao Supremo Tribunal Federal harmonizar o princípio da nulidade da norma inconstitucional com a exigência de preservação, considerado o aspecto temporal, histórico e irreversível da realidade, de preceitos outros da Lei Maior que, sem essa providência, seriam feridos caso atribuída eficácia retroativa ou plena à decisão: notadamente a segurança jurídica, a confiança legítima e a boa-fé objetiva. **2. O caráter alimentar da vantagem remuneratória recebida de boa-fé, por significativo lapso temporal, impõe a incidência do art. 27 da Lei nº 9.868/1999 para restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade do art. 64, parágrafo único, da Lei nº 13.417/2010 do Estado do Rio Grande do Sul, assentando a inexigibilidade de devolução dos valores recebidos, a título de adicional de dedicação exclusiva, pelos servidores extranumerários em exercício na Secretaria de Saúde estadual, até a data da publicação do acórdão embargado (31.5.2017).** Precedentes. 3. Embargos de declaração acolhidos em parte para fins de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade. (ADI 4884 ED RS, Min. Relatora Rosa Weber, DJe 08/10/2018).

Perceba-se que, no caso, a discussão versa, justamente, sobre verba de caráter alimentar, que vem sendo paga há mais de 13 (treze) anos, de forma ininterrupta, a beneficiar indivíduos, em sua maioria, idosos, sem condições de, agora, retornar ao mercado de trabalho e que tinham a legítima expectativa de continuidade do adimplemento da pensão.

Por tais razões é que, ainda que se mantenha a decisão de inconstitucionalidade da norma, fato é que, vindo a declaração a alcançar situações pretéritas, haverá clara violação à segurança jurídica, ao princípio da boa-fé e da confiança, sem falar nos danos concretos que serão causados aos indivíduos contemplados pela pensão especial.

Veja-se que caso a modulação não seja concedida, corre-se, inclusive, o risco de a Administração Pública vir a requerer os valores

Assembléia Legislativa

pagos, embora recebidos de boa-fé pelos beneficiários, o que só incrementa o prejuízo e a sensação de desconfiança em relação aos atos do Poder Público, situação inadmissível no Estado Democrático de Direito.

Por estas razões, espera-se pelo acolhimento dos embargos.

PEDIDO

Ante o exposto, pede a esta Corte que conheça dos presentes embargos de declaração, para, sanando os vícios apontados, empreste-lhes efeitos infringentes, a fim de reconsiderar a decisão que declarou a inconstitucionalidade do §3º do art. 54 da Constituição do Estado da Paraíba.

Caso assim não se compreenda, o que não se espera, pugna pela modulação dos efeitos da decisão, na forma do art. 27 da Lei 9896/99, para atribuir efeitos prospectivos ao julgado, sob pena de violação à boa-fé, princípio da confiança e, especialmente, da segurança jurídica.

Nestes termos, pede deferimento.

João Pessoa, 14 de março de 2019.

Marcos Cavalcanti de Albuquerque Filho

Procurador-Chefe da ALPB
OAB/PB n.º 15.662

Adalberto de Farias Falcão Júnior

Procurador da ALPB
OAB/PB n.º 19.818-B