

ÍNTEGRA DA DECISÃO
ESTADO DE RONDÔNIA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Tribunal Pleno / Gabinete Des. Gilberto Barbosa

Processo: 0803284-33.2019.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: GILBERTO BARBOSA

Data distribuição: 30/08/2019 16:42:39

Data julgamento: 14/05/2021

Polo Ativo: GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA e outros

Polo Passivo: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDONIA

RELATÓRIO

Cuida-se de **Ação Direta de Inconstitucionalidade**, com pedido de medida cautelar, proposta pelo **Governador do Estado de Rondônia** e aponta vício formal e material da LC 1.014/2019 que, regulamentando o artigo 268 da Constituição do Estado, institui pensão especial por incapacidade a Deputado Estadual, Magistrado, Conselheiro do Tribunal de Contas, membros do Ministério Público e seus dependentes.

Aponta inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e, para tanto, afirma que o tratamento legal do regime previdenciário de Magistrado, Conselheiro do Tribunal de Contas e membros do Ministério Público é reservado, de forma privativa, aos Presidentes do Tribunal de Justiça e de Contas e Procurador-Geral de Justiça.

Referindo-se a precedente do Supremo Tribunal Federal, afirma maculado o princípio da separação dos poderes e invasão de competência legislativa, a macular de inconstitucionalidade, pois, a norma em comento por afronta aos artigos 50, 77 e 100 da Constituição do Estado.

Lado outro, diz que, ao estabelecer nova espécie de benefício previdenciário sem correspondência na Constituição Federal, a norma impugnada padece de inconstitucionalidade material, vulnerando o princípio federativo e disposições do artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal.

Dizendo que, por ocupar cargos temporários, os membros da Casa Legislativa estão sujeitos ao regime geral de previdência social, vedada a extensão de benefícios do regime próprio dos servidores públicos, aponta violação do artigo 40, §13, da Constituição Federal.

Ressaltando que, nos termos do que dispõe o artigo 201, §1º, da Constituição Federal é vedada a adoção de critérios e requisitos diferenciados à concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, sustenta inconstitucionalidade material da LC 1.014/2019, que estabelece benefício previdenciário restrito à determinados agentes públicos.

Aponta, ademais, ofensa aos princípios republicanos da igualdade, moralidade, razoabilidade e impessoalidade, pois, sem fundamento idôneo, foram estabelecidas regras privilegiadas para aposentação de agentes políticos.

Pontuando que, no âmbito de sua competência, a Corte de Contas já reconheceu a inconstitucionalidade da norma combatida, postula, em sítio de liminar, a suspensão da eficácia da LC 1.014/2019.

Nesse contexto, postula que seja declarada a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar 1.014, de 30 de Janeiro/2019, pois há vício formal e material, esse último por ofensa aos princípios da separação de poderes, da razoabilidade, moralidade, impessoalidade, solidariedade, da universalidade e da diversidade da base de custeio do sistema previdenciário, id. 6872027.

Adotado o rito abreviado estabelecido no artigo 12 da lei 9.868/99.

A Assembleia Legislativa sustenta que não há inconstitucionalidade formal ou material na LCE 1.014/2019, que institui pensão especial por incapacidade a Deputado, Magistrado, Conselheiro do Tribunal de Contas, membros do Ministério Público e seus dependentes, pois foi editada para regulamentar o artigo 268 da Constituição do Estado de Rondônia.

Discorrendo sobre o princípio da separação dos poderes, postula a total improcedência dos pedidos, id. 8278821.

O Estado de Rondônia informa que, em que pese ter o Poder Executivo vetado integralmente o projeto legislativo, na sessão de 22.01.2019, esse obstáculo foi superado com a aprovação, promulgação e publicação da Lei pelo Poder Legislativo.

Referindo-se aos requisitos indispensáveis, pediu que fosse deferida medida cautelar para que, até o julgamento do mérito, fossem suspensos os efeitos da legislação impugnada, considerando, para tanto, risco de dano irreparável ao erário.

Sustenta que a lei em comento, ao estabelecer requisito de idade, de beneficiário e valores de pensão e ao tratar de direitos e deveres dos servidores do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, adentrou na iniciativa legislativa reservada à cada uma dessas Instituições.

Afirma vício de inconstitucionalidade formal a macular, pois, regras de fixação de competência dos entes federados e separação de poderes, protagonizando indevida ingerência e mácula ao que dispõe o artigo 2º da Constituição Federal, id. 8446737.

Oficiou no feito o e. Subprocurador-Geral de Justiça, manifestando-se pela procedência da ação, id. 8684386.

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

O Governador do Estado de Rondônia afirma inconstitucionalidade formal e material da LC 1.014/2019 que, regulamentando o artigo 268 da Constituição do Estado de Rondônia, institui pensão especial por incapacidade a Deputado, Magistrado, Conselheiro do Tribunal de Contas, membros do Ministério Público, alcançando inclusive dependentes desses agentes políticos.

I – Da Inconstitucionalidade Formal

Impõe-se ter presente que a Constituição Federal estabeleceu competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre previdência social, atribuindo à primeira a edição de normas gerais que busquem a padronização nacional; aos Estados a edição de normas supletivas, ou complementares, mas que observem, entretanto, normas constitucionais e gerais de regência.

A Constituição Federal prevê, taxativamente, três espécies de regimes previdenciários: *a*) o regime geral de previdência social (RGPS); *b*) o regime próprio de previdência social (RPPS) dos servidores públicos com vínculo efetivo com a Administração; *c*) os regimes complementares de previdência, de natureza pública ou privada, portanto inconstitucional regime distinto.

No que respeita ao Estado, o artigo 40, §13, da Constituição Federal, dispôs que ocupantes de cargo temporário, inclusive parlamentares, são contribuintes obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social.

No mesmo sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, agora corroborada pela atual Emenda Constitucional 103/2019, que alterou o §13, do seu artigo 40, pois orienta no sentido de que se aplica o regime geral de previdência social ao agente público ocupante exclusivamente de cargo em comissão, declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo

temporário, inclusive o ocupante de mandato eletivo ou de emprego público, *in verbis*:

CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEIS 5.085/86, 6.243/93, 6.623/95, 7.498/01, 7.960/03 E 9.041/08, DO ESTADO DE MATO GROSSO. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS PARLAMENTARES ESTADUAIS. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 40, §13, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AGENTES POLÍTICOS. CARGOS TEMPORÁRIOS. FILIAÇÃO OBRIGATÓRIA AO RGPS. MODULAÇÃO DE EFEITOS. PRESERVAÇÃO DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS ANTERIORMENTE À DECISÃO CAUTELAR.

1. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é a via adequada para impugnação conjunta de atos normativos anteriores e posteriores à edição dos preceitos constitucionais que são invocados como parâmetros de controle.

2. A Emenda Constitucional 20/98 limitou a filiação aos regimes próprios de previdência apenas a servidores titulares de cargo efetivo, bem como vedou a criação de regimes previdenciários alternativos, em benefício de categorias determinadas.

3. Os agentes políticos, no exercício de mandato, desempenham cargos públicos temporários, de modo que se submetem à filiação obrigatória ao Regime Geral de Previdência Social, a teor do disposto no art. 40, §13, da Constituição Federal, incluído pela EC 20/18.

4. A existência de regime previdenciário específico para os deputados estaduais de Mato Grosso, com condições mais vantajosas que aquelas definidas no RGPS, importa violação aos princípios republicano, da igualdade, da moralidade, da razoabilidade e da impessoalidade.

5. Medida cautelar confirmada e arguição julgada parcialmente procedente, com modulação dos efeitos da decisão, para resguardar os pensionistas que, até a data da publicação da decisão que deferiu a medida cautelar, já percebiam os benefícios previdenciários previstos nas leis invalidadas. (ADPF 446-MT, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 04.10.2019).

Considerando que não há regra constitucional, ou infraconstitucional, autorizativa de regime previdenciário especial em benefício de deputados estaduais, não poderia a Assembleia Legislativa, para não macular o artigo 24, inciso XII e 40, §13, da Constituição Federal, dispor em favor dos parlamentares locais.

Ademais, a partir da EC 20/98, a aposentadoria e pensão de Ministros do Tribunal de Contas da União e, por simetria, dos Conselheiros do Tribunal de Contas dos Estados, Magistrados e membros do Ministério Público passaram a ser regidas pelo artigo 40 da Constituição Federal, o que permite concluir que qualquer outra regra que se distancie desse parâmetro deve ser tida por inconstitucional.

No caso em análise, a LC 1.014/2019 foi editada, a pretexto de regulamentar o artigo 268 da Constituição do Estado, que dispõe sobre pensão especial por incapacidade de Deputado estadual, Magistrado, Conselheiro do Tribunal de Contas, membros do Ministério Público e seus dependentes, *in verbis*:

“Art. 268. O Deputado Estadual, o Magistrado, o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado e o Membro do Ministério Público que vier a se incapacitar total ou parcialmente durante o exercício do mandato ou cargo, terá assegurada uma pensão equivalente ao que perceberia se estivesse em atividade, a ser paga pelo Poder, Órgão ou Instituição a que pertencer.

§1º No caso de falecimento das pessoas mencionadas no ‘caput’ deste artigo, no exercício do mandato ou de cargo ou fora dele, o cônjuge ou os filhos menores de dezoito anos ou comprovadamente inválidos para o trabalho, farão jus ao mesmo benefício.

§2º O valor a ser pago ao beneficiário pelo órgão a que pertencia o ‘de cujus’ será a diferença entre a pensão previdenciária e o valor da remuneração a que este faria jus se estivesse em atividade.

§3º Na hipótese de incapacitação parcial do beneficiário em exercício de mandato, cargo ou função pública, este perceberá somente a complementação da remuneração que perceberia se estivesse em atividade.

§4º Se o beneficiário da pensão de que trata este artigo perceber qualquer outra remuneração dos cofres públicos, a qualquer título, somente receberá do órgão a que pertencia o ‘de cujus’ o valor necessário para complementar a remuneração que este perceberia se estivesse em atividade.”

Impõe-se observar, pela pertinência, que a Corte de Contas tem rechaçado pedido de pensão especial por invalidez em favor de ex-deputado estadual e assim tem obrado por entender inconstitucional o regime de aposentadoria aqui referido, *in verbis*:

“RECURSO AO PLENÁRIO. PEDIDO DE REEXAME. PENSÃO POR INVALIDEZ EM FAVOR DE EXDEPUTADO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE. SÚMULA 7/TCERO. NÃO APLICÁVEL. CUMULAÇÃO INDEVIDA DE PROVENTOS.

LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. FATO NOVO. EFEITO DEVOLUTIVO RESTRITO. IMPULSO OFICIAL. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROVIMENTO PARCIAL. DETERMINAÇÕES.

1. Nos termos do art. 94 do Regimento Interno, a admissibilidade do Recurso ao Plenário requer, para além dos pressupostos recursais genéricos, a comprovação de divergência entre decisões colegiadas da Corte proferidas em casos análogos, compreendendo-se estes como dotados das mesmas circunstâncias fáticas e jurídicas.

2. Os exercentes de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculados a regime próprio de previdência social, submetem-se ao regime geral de previdência social, sendo vedada a criação de regime próprio exclusivo para esses agentes, equiparável ao dos servidores efetivos, consoante o disposto no art. 40, §§ 13 e 20 da Constituição Federal. Precedentes desta Corte.

3. Negativa de excoatoriedade do art. 268 Constituição do Estado de Rondônia, nos termos do Acórdão APL-TC 00478/2016.

4. A concessão de benefício previdenciário flagrantemente inconstitucional a um ex-agente político ofende os princípios da isonomia, da impessoalidade e da moralidade.

5. A ocorrência de fato novo, com eficácia sobre o substrato probatório produzido no curso da instrução, exorbita os limites de cabimento da espécie recursal manejada, dotada de fundamentação vinculada e efeito devolutivo restrito.

6. A atuação desta Corte se pauta pelos princípios do impulso oficial e da busca da verdade real, de modo que, havendo indícios suficientes de materialidade e autoria de irregularidade danosa, faz-se imperativa a instauração de tomada de contas especial, consoante o art. 8.º da Lei Complementar estadual n. 154/1996.

7. Recurso conhecido e parcialmente provido.

[...] ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro PAULO CURI NETO, por unanimidade de votos, em:

I – Conhecer do Recurso ao Plenário interposto pelo Ministério Público de Contas, em face do Acórdão AC2-TC 1243/17, proferido nos autos de n. 1981/2017, porque foram preenchidos os pressupostos recursais.

II – Dar provimento parcial ao recurso interposto, para considerar ilegal o ato concessório de pensão por invalidez (Ato da Mesa Diretora n. 013/2007) exarado pela Assembleia Legislativa do

Estado de Rondônia em favor do Senhor Daniel Neri de Oliveira, ExDeputado Estadual, em face da divergência com o precedente do Plenário firmado no Acórdão APL-TC 00478/16, proferido nos autos de n. 0407/07-TCE-RO, que negou executoriedade ao artigo 268 da Constituição Estadual, em observância à Emenda Constitucional n. 20/98 e, por conseguinte, negar registro ao ato junto a esta Corte de Contas, com fulcro no art. 71, inciso III, da Constituição Federal, e no art. 49, inciso III, alínea “b”, da Constituição Estadual, c/c. o art. 37, inciso II, da Lei Complementar estadual n. 154/96 e o art. 58 do Regimento Interno.

III – Determinar à Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, por meio de seu atual Presidente, ou de quem vier a sucedê-lo ou substituí-lo, que:

a) cesse definitivamente, no prazo de 15 (quinze) dias, contados da ciência deste Acórdão, o pagamento do benefício previdenciário referido no item II, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa omissa, nos termos do art. 59 do RITCERO; [...]” (Proc. nº 00289/18/TCE-RO, Plenário, Rel. Cons. Paulo Curi Neto, j. 03.05.2018).

No caso em comento, foi criado regime previdenciário especial diverso do previsto na Constituição Federal, malferindo, desse modo, o seu artigo 40, §§13 e 22, que estabelece regime geral de previdência para ocupante de cargo eletivo e veda a instituição de novo regime próprio de previdência social.

A malfadada lei, ademais, malferir frontalmente o artigo 24, §§1º a 4º, que confere competência à União para legislar sobre normas gerais e aos Estados para editar norma de caráter suplementar.

No que se refere à pensão de servidores titulares de cargos efetivos, abrangidos a dos Conselheiros do Tribunal de Contas dos Estados, Magistrados e membros do Ministério Público, a partir da EC 20/98, passou a ser regida pelo artigo 40 da Constituição Federal, que estabelece regime próprio de previdência e autoriza a instituição de regime de previdência complementar, de iniciativa do Poder Executivo, desde que observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

No caso posto para exame, para além de criar regime previdenciário diverso do previsto na Constituição Federal, o regramento aqui tratado (LC 1.014/2019) é da iniciativa do então deputado Jesuíno Baobaid, o que desnuda iniludível invasão de competência legislativa reservada do Chefe do Poder Executivo e, ao editar norma geral de regime de previdência especial, extrapolou, por consequência, os limites da competência do Estado para legislar de forma supletiva.

Inegável, a mais não poder, a usurpação da competência do Executivo para legislar supletivamente sobre o regime de previdência e a mácula ao princípio da autonomia administrativa e financeira e da independência do Poder Judiciário e do Ministério Público.

II – Da Inconstitucionalidade Material

De igual modo, a LC 1.014/2019 padece de inconstitucionalidade material, pois institui pensão especial, requisitos de idade, valor integral do benefício por incapacidade, independente de contribuição mensal ou tempo de carência, permitindo, ademais, cumulação com outros benefícios previdenciários.

Essa pensão especial vulnera, a mais não poder, o caráter contributivo do regime de previdência previsto no artigo 235 da Constituição do Estado de Rondônia que, em simetria com o artigo 195, §5º, da Constituição Federal, dispõe que a seguridade social estadual será financiada por toda a sociedade, de forma direta ou indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes do orçamento do Estado e de contribuições sociais.

Repiso, a aposentadoria dos magistrados e membros do Ministério Público, bem como a pensão de seus dependentes deve observar o que dispõe o artigo 235 da Constituição do Estado de Rondônia, que trata do caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

No que se refere ao limite do valor das aposentadorias, o artigo 40, §§ 14 e 15, da Constituição Federal, autorizou a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a fixarem, para o valor das aposentadorias concedidas pelo Regime Próprio de Previdência Social, o limite máximo estabelecido para os benefícios concedidos pelo Regime Geral de Previdência Social (art. 20, CF), desde que criado o chamado Regime de Previdência Complementar instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão, aos participantes, planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida, ficando expressamente vedado mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos e mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada Ente estatal.

Com efeito, ao criar espécie anômala de pensão especial e critérios para concessão que diferem da norma constitucional em prol de restrita categorias de agentes públicos, a LCE 1.014/2019 quebrou a isonomia, enfraqueceu a perpetuidade da separação dos poderes, desrespeitou direitos fundamentais e maculou o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário e as normas gerais de direito previdenciário editadas pela União (art. 40 e art. 24, §1º, CF) e pelo Estado de Rondônia (art. 234 e seguinte da Constituição Estadual).

A flexibilidade no que respeita a critérios e a não previsão de período de carência e o universo de beneficiários atendidos, indica que a legislação impugnada favorece, de forma desproporcional e em prejuízo do erário, os próprios parlamentares, a demonstrar, a mais não poder, abuso do poder a macular igualdade, impessoalidade, moralidade, sem que se fale na quebra da responsabilidade com os gastos públicos.

Portanto, palmar a inconstitucionalidade da LCE 1.014/2-19, pois em choque com os artigos 1º, 234 e 235 da Constituição do Estado de Rondônia e com as normas gerais de previdência e de competência previstas nos artigos 24, XII, 25, §1º, 37, X, 40, §13, 169, § 1º, inc. I e II, e 195, §5º, da Constituição Federal, a que às normas constitucionais estão submetidas.

3. Dispositivo

Ante o exposto, **julgo procedente** a ação direta de inconstitucionalidade, declarando, por consequência, a inconstitucionalidade da LCE 1.014/2019 por afronta direta aos artigos 1º, 234 e 235 da Constituição do Estado de Rondônia e às normas gerais previstas em simetria nos artigos 24, XII, 25, §1º, 37, X, 40, §13, 169, § 1º, inc. I e II, e 195, §5º, da Constituição Federal.

É o voto.

EMENTA

Ação direta de inconstitucionalidade. Deputado estadual sujeito ao RGPS. Pensão especial por invalidez. Aposentadoria e pensão de membros do Ministério Público, Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas. Autonomia administrativa e financeira. Independência dos poderes. Violação ao caráter contributivo, equilíbrio financeiro e atuarial e isonomia.

1. Aplica-se o Regime Geral de Previdência Social a agente público ocupante de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração e de outro cargo temporário, inclusive de mandato eletivo ou de emprego público. EC 103/2019. Precedentes do STF.

2. Na falta de regra constitucional autorizativa de regime previdenciário especial em benefício de deputados estaduais, a instituição de pensão especial em favor de parlamentar, vulnera os arts. 24, inc. XII e 40, §13, da CF.

3. A partir da EC 20/98, a aposentadoria e pensão de Ministros do Tribunal de Contas da União e, por simetria, dos Conselheiros do Tribunal de Contas dos Estados, Magistrados e membros do Ministério Público passaram a ser regidas pelo art. 40 da CF, o que permite

concluir pela inconstitucionalidade de regra que se distancie desse parâmetro.

4. Por afrontar o caráter contributivo e a igualdade de tratamento no que respeita à aposentação de magistrados e servidores públicos, macula os arts. 234 e 235 da Constituição do Estado, lei que, independente de contribuição mensal e carência, admitindo cumulação com outros benefícios, institui pensão especial, requisitos de idade, valor integral do benefício por incapacidade a deputado estadual, magistrado, conselheiro do Tribunal de Contas, membros do Ministério Público e seus dependentes.

5. ADI provida.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, A??O JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, ? UNANIMIDADE.

Porto Velho, 17 de Maio de 2021

Desembargador(a) GILBERTO BARBOSA

RELATOR



Assinado eletronicamente por: **GILBERTO BARBOSA**

26/05/2021 15:19:02

<http://pjesg.tjro.jus.br:80/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento: **12351426**