



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO**

**ATA DA CENTÉSIMA QUINQUAGÉSIMA OITAVA REUNIÃO ORDINÁRIA**

**DATA:** 10 de maio de 2017

**HORÁRIO:** 13:30 h

**LOCAL:** Sala de Reunião do Conselho Superior

Corregedor-Geral da Advocacia- **Samuel Oliveira Alves**

Geral do Estado:

Conselheiro membro:

Conselheiro suplente:

**Rita de Cássia M. dos Santos Silva  
Carina Fontes Silva Barretto**

Inicialmente convém ressaltar a ausência da Presidente da Conselho Aparecida Gama e da Subprocuradora Geral, Carla Costa, passando a presente reunião a ser presidida pelo Secretário do Conselho, Samuel Alves.

**JULGAMENTOS**

**EM PAUTA**

**AUTOS DO PROCESSO:** 015.000.13592/2011-6  
015.000.15502/2013-3 (apenso)  
**ESPÉCIE:** UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTO  
(DISSENSO)  
**ASSUNTO:** INQUÉRITO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR.  
(RELATOR ORIGINÁRIO - MÁRIO MAPROQUIM)  
**INTERESSADOS:** JOSÉ WALTER BISPO DOS SANTOS E SECRETARIA  
DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E  
GESTÃO - SEPLAG  
**RELATORA:** RITA DE CÁSSIA MATHEUS

ATA DA CENTÉSIMA QUINQUAGÉSIMA OITAVA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA GERAL DO ESTADO

Praça Olímpio Campos, nº 14, Centro, Aracaju - SE - CEP 49010-040 - Tel.: (79) 3198-7600 - [www.pge.se.gov.br](http://www.pge.se.gov.br)



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO**

**Retirado de pauta a pedido da relatora.**

**AUTOS DOS PROCESSOS:** 015.000.09787/2016-1  
015.000.04725/2017-1  
**ESPÉCIE:** PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO / ORIENTAÇÃO JURÍDICA  
**ASSUNTO:** REVISÃO DA APLICAÇÃO DO TETO CONSTITUCIONAL - SERVIDOR DETENTOR DE VÍNCULO CELETISTA E ESTATUTÁRIO  
**INTERESSADO:** CARLOS ALBERTO PEREIRA DE SOUZA JÚNIOR  
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - SEPLAG  
**RELATORA:** RITA DE CÁSSIA MATHEUS

Por unanimidade (Cons. Samuel Alves, Cons. Rita de Cássia e Cons. Carina Barretto), nos termos do voto da relatora, que em razão da recente judicialização da matéria, noticiada através dos autos do processo nº 015.000.04725/2017-1, decidiu-se por sobrestar o presente julgamento, até o desfecho do MS 000009-94.2017.5.20.0000.

**AUTOS DO PROCESSO:** 015.000.01097/2015-3  
**ESPÉCIE:** REPERCUSSÃO GERAL  
**ASSUNTO:** RETORNO DE PAGAMENTO DE PENSÃO ESPECIAL  
**INTERESSADO:** LUCAS DO AMARAL COSTA BARBOSA  
**RELATOR:** SAMUEL ALVES

Por unanimidade (Cons. Samuel Alves, Cons. Rita de Cássia e Cons. Carina Barretto), nos termos do voto do relator, decidiu-se por APROVAR o Parecer 1.112/2017-PEVA, com os adendos constantes no presente voto, no sentido de INDEFERIR o



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO

pleito de restabelecimento de pensão prevista na Lei nº 4.838/03 e para, declarando a inconstitucionalidade da referida norma, por vício material, em virtude da ofensa aos princípios basilares da impessoalidade e moralidade previstos no art. 25 da Constituição Estadual, bem como por afronta à finalidade pública e por sua natureza não decorrer de pensão de ordem previdenciária ou especial, concedendo benesse a administrados específicos sem qualquer motivação, determinar a suspensão do pagamento também à beneficiária principal, Sra Edla do Amaral Costa Cruz. Recomendou-se, ainda, que seja encaminhado expediente ao atual Sr. Governador do Estado quanto ao posicionamento desta Procuradoria Geral, rogando pela revogação de todas as normas semelhantes, em razão de sua inconstitucionalidade flagrante e total afronta aos princípios constitucionais da Administração Pública, bem como à sua finalidade de interesse coletivo.

*Aprovo as deliberações do Conselho tomadas nesta sessão, nos termos do artigo 7º, inciso XIV, da Lei Complementar Estadual 27/1996.*

**SAMUEL OLIVEIRA ALVES**

Corregedor-Geral da Advocacia-Geral  
do Estado, Secretário do Conselho  
Superior e Presidente do Conselho  
Superior em exercício

ATA DA CENTÉSIMA QUINQUAGÉSIMA OITAVA REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA GERAL DO ESTADO

Praça Olímpio Campos, nº 14, Centro, Aracaju – SE - CEP 49010-040 - Tel.: (79) 3198-7600 - [www.pge.se.gov.br](http://www.pge.se.gov.br)



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO**

  
**RITA DE CASSIA M. DOS SANTOS SILVA**  
Membro

  
**CARINA FONTES SILVA BARRETTO**  
Membro suplente



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO Nº: 015.000.01097/2015-3

ASSUNTO: Restabelecimento de pensão concedida por ato do Governador

INTERESSADO: Lucas do Amaral Costa Barbosa

DIREITO CONSTITUCIONAL E  
ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE  
RESTABELECIMENTO DE PENSÃO. LEI Nº  
4.838/03. LEI QUE CRIA MODALIDADE DE  
PENSÃO À CONTA DO ORÇAMENTO DO ESTADO.  
PENSÃO NÃO DECORRENTE DE NATUREZA  
PREVIDENCIÁRIA OU ESPECIAL. MERA  
LIBERALIDADE DO GESTOR ESTATAL. NORMA  
QUE NÃO POSSUI OS REQUISITOS DE  
GENERALIDADE E ABSTRAÇÃO. AFRONTA AOS  
PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA  
ISONOMIA, IMPESSOALIDADE E MORALIDADE.  
ART. 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.  
INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI  
Nº 4.838/03. AUSÊNCIA DE FINALIDADE  
PÚBLICA. RETIRADA DE TODAS AS LEIS NO  
MESMO SENTIDO EXISTENTES NO  
ORDENAMENTO JURÍDICO ESTATAL.  
APROVAÇÃO DO PARECER Nº 1.112/2017-  
PEVA COM ADENDOS DO PRESENTE VOTO.

VOTO DO RELATOR

**I - Relatório**

Cuidam-se os autos de requerimento para o restabelecimento de pensão ao interessado, concedida com base na Lei Estadual nº 4.838/03, à conta do Orçamento do Estado.

Os autos foram instruídos com comprovante de matrícula em universidade (fls.02); cópia da lei



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO**

supramencionada (fls. 04/05); certidão de nascimento do interessado (fls. 06), dentre outros documentos.

Objetiva o requerente o retorno da pensão consubstanciada no §2º, art. 2º da Lei 4.838/03, o qual estabelece que, na hipótese deste ser estudante regular quando concluir o 3º grau, inclusive mestrado e/ou doutorado, a pensão deve ser mantida.

Submetidos os autos à apreciação da Via Consulente, esta, por sua vez, lavrou o Parecer de nº 1.112/2017, cuja conclusão foi pela impossibilidade de pagamento, uma vez que os diplomas legais devem ser dotados dos requisitos de abstração e generalidade; o normativo afronta os princípios constitucionais da impessoalidade, da legalidade e da moralidade; e sugeriu, portanto, a revogação da Lei 4.838/03.

Desse modo, em virtude da repercussão do tema, os autos foram encaminhados a este Conselho Superior, restando a mim a relatoria do feito.

**Estes são os fatos a relatar.**

## **II - Fundamentação**

De início, para análise do presente caso, far-se-á necessárias explicações prévias quanto aos princípios e requisitos que perfazem a criação das normas jurídicas e as



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**  
**CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO**

modalidades previstas quanto ao instituto da pensão e a consonância das normas jurídicas ao estabelecido na Constituição Federal e Estadual, para ao final concluir pela inconstitucionalidade material da Lei nº 4.838/03.

Primeiramente vejamos os conceitos de normas e leis. Kelsen conceitua a norma como *"fonte comum de validade de todas as normas pertencentes a uma e mesma ordem normativa, o seu fundamento de validade comum"*<sup>1</sup>. Segundo a definição clássica de Santo Tomás de Aquino a lei é *"uma ordenação da razão, promulgada, em mira do bem comum, por aquele que tem o encargo da comunidade"*<sup>2</sup>.

Norma consiste em uma regra de conduta, seja ela moral, técnica, jurídica, dentre outras. Apesar de norma e lei serem utilizadas de forma comumente como sinônimos, na verdade aquela é gênero que abrange os costumes e os princípios gerais do direito. Sendo assim, a lei seria o veículo para a existência das normas jurídicas, como assim define Tércio Sampaio Ferraz Junior:

*A lei é a forma de que se reveste a norma ou um conjunto de normas dentro do ordenamento. Nesse sentido, a lei é fonte do direito, isto é, o revestimento estrutural da norma que lhe dá a condição de norma jurídica*<sup>3</sup>.

A partir de tais premissas, a lei, enquanto norma jurídica escrita, possui como características:

---

<sup>1</sup> KELSEN, Hans. Teoria Geral das Normas. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1996.

<sup>2</sup> AQUINO, Tomás de. Suma Teológica. V.4. São Paulo, Ed. Loyola, 2005.

<sup>3</sup> FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2003.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO

bilateralidade, **generalidade, abstratividade**, imperatividade e coercibilidade. Atentando-se, especialmente, à generalidade e abstração, para o doutrinador Norberto Bobbio, tais requisitos se inspiram nos valores da igualdade e da certeza, explica:

*A principal garantia da máxima que se desejaria fosse o fundamento do nosso ordenamento jurídico: "A lei é igual para todos", é, indubitavelmente, a generalidade da norma, isto é, o fato de que a norma se dirija não àquele ou a este cidadão, mas à totalidade dos cidadãos, ou então a um tipo abstrato de operador na vida social. Quanto à prescrição abstrata, ela é considerada como a única capaz de realizar um outro fim a que tende todo ordenamento jurídico: a certeza. Por "certeza" se entende a determinação de uma vez por todas, dos efeitos que o ordenamento jurídico atribui a um dado comportamento, de modo que o cidadão esteja em grau de saber, com antecedência, as consequências das próprias ações<sup>4</sup>.*

Diante do exposto, conclui o ilustre doutrinador:

*Em outras palavras, pensamos que a generalidade e abstração sejam requisitos não da norma jurídica tal como é, mas do que deveria ser para corresponder ao ideal de justiça, no qual todos os homens são iguais, todas as ações são certas; isto é, são requisitos não tanto da norma jurídica (ou seja, da norma válida em um certo sistema), mas da norma justa.*

4 BOBBIO, Norberto. Teoria da Norma Jurídica. 1ª ed. São Paulo. EDIPRO, 2001.





ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO

Infere-se do exposto até o momento que a Lei nº 4.838/03 não possui o respaldo sequer para sua existência, quanto mais para o seu restabelecimento, uma vez que foi editada com o único propósito de conferir benefício de modo concreto e individual a dois administrados. Tais características, por si só, maculam os requisitos da generalidade e abstração das normas, os quais além de se vincularem à teoria geral das normas, também se vinculam aos princípios constitucionais, aplicados no âmbito da Administração Pública: igualdade, impessoalidade e moralidade. Analisemos agora tais aspectos.

Qualquer legislação a ser criada pelo gestor público deve passar, de início, pelo crivo dos princípios basilares constitucionais previstos no art. 37 da Carta Maior, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Entende-se por impessoalidade, segundo o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho:

***O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma faceta do princípio da isonomia. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros<sup>5</sup>.***

<sup>5</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 30º ed. São Paulo. Atlas, 2016.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO

No que tange ao princípio da moralidade, o Autor supramencionado explica:

**O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram. [...] Aliás, o princípio da moralidade está indissociavelmente ligado à noção do bom administrador, que não somente deve ser conhecedor da lei como dos princípios éticos regentes da função administrativa.**

Com base em tais princípios, a Excelsa Corte declarou inconstitucional lei criada no Estado de Goiás que criava exceções ao óbice da prática de atos de nepotismo, senão vejamos:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafo único do art. 1º da Lei nº 13.145/1997 do Estado de Goiás. Criação de exceções ao óbice da prática de atos de nepotismo. Vício material. **Ofensa aos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade.** Procedência da ação. 1. A matéria tratada nesta ação direta de inconstitucionalidade foi objeto de deliberação por este Supremo Tribunal em diversos



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**  
**CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO**

casos, disso resultando a edição da Súmula Vinculante nº 13. 2. A teor do assentado no julgamento da ADC nº 12/DF, em decorrência direta da aplicação dos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade, a cláusula vedadora da prática de nepotismo no seio da Administração Pública, ou de qualquer dos Poderes da República, tem incidência verticalizada e imediata, independentemente de previsão expressa em diploma legislativo. Precedentes. 3. A previsão impugnada, ao permitir (excepcionar), relativamente a cargos em comissão ou funções gratificadas, a nomeação, a admissão ou a permanência de até dois parentes das autoridades mencionadas no caput do art. 1º da Lei estadual nº 13.145/1997 e do cônjuge do chefe do Poder Executivo, além de subverter o intuito moralizador inicial da norma, ofende irremediavelmente a Constituição Federal. 4. Ação julgada procedente. (ADI-3745, STF, Relator Min. DIAS TOFFOLI. Plenário, 15.05.2013).

No mesmo sentido, com supedâneo nos princípios da moralidade e impessoalidade reproduzidos no art. 25 da Constituição do Estado de Sergipe e ausência de finalidade pública, em caso idêntico ao constante nos presentes autos, o Tribunal de Justiça declarou inconstitucional, por vício material, lei municipal que previa pagamento de pensão vitalícia a ex-vereador. *In verbis*:

AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI  
MUNICIPAL - CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PERANTE  
A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - VÍCIO MATERIAL -  
PAGAMENTO DE PENSÃO VITALÍCIA A EX-VEREADOR -  
BENEFÍCIO CONCEDIDO INDEVIDAMENTE A PESSOA ESPECÍFICA



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO

- AUSÊNCIA DE FINALIDADE PÚBLICA - PRIVILÉGIO  
DESARRAZOADO - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE  
E IMPESSOALIDADE - ARTIGO 25 DA CONSTITUIÇÃO  
ESTADUAL - JULGAMENTO PROCEDENTE DO PEDIDO -  
INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 19/1997 DO MUNICÍPIO  
DE SÃO DOMINGOS - DECISÃO UNÂNIME. - É  
inconstitucional a lei municipal que concede  
pagamento vitalício a ex-vereador, visto que cria  
um privilégio de arrazoado para uma pessoa  
específica e sem qualquer finalidade pública,  
restando caracterizada a ofensa aos princípios da  
moralidade e impessoalidade, estabelecidos pelo  
artigo 25 da Constituição do Estado de Sergipe.

(Direta de Inconstitucionalidade nº 201200105542 nº  
único0004283-79.2012.8.25.0000 - TRIBUNAL PLENO,  
Tribunal de Justiça de Sergipe - Relator(a):  
Roberto Eugenio da Fonseca Porto - Julgado em  
26/09/2012)

No julgado supra, o ilustre Relator, ao proferir seu voto, acrescentou que a benesse concedida representaria uma aposentadoria e, em contrapartida, inexistente qualquer recolhimento de contribuições financeiras para custeá-la, seja por parte do Ente, seja por parte do beneficiário. Tais circunstâncias demonstraram a ofensa ao art. 40 da Constituição Federal de 1988. Ademais, o Relator transcreve em seu voto julgado do STF no qual foi também declarada a inconstitucionalidade de lei do Estado do Mato Grosso do Sul que criou subsídio mensal e vitalício aos ex-governadores, *in verbis*:

Na análise da lei sobredita, **forçoso concluir que os princípios supra aludidos não foram observados, na medida em que beneficiou um particular,**



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO

especificamente, ao lhe conceder uma pensão vitalícia e que, por essa característica, acaba por representar uma nítida aposentadoria. Ocorre que, o direito à aposentação é concedido aos servidores ou trabalhadores em geral, após o preenchimento de certos requisitos e, ainda, quando há uma contribuição financeira. Nenhuma dessas exigências foram observadas pelo legislador municipal. À evidência, então, percebe-se que a lei em apreço concedeu um privilégio a um Vereador, especificamente, e sem qualquer finalidade pública. Registre-se que não houve contribuição previdenciária, tanto da parte beneficiada, quanto do Ente Público, cuja exigência decorre do caráter contributivo do regime de previdência, nos termos do artigo 40 da Constituição Federal. É, portanto, indevido o privilégio. Tampouco se avista alguma finalidade pública na norma impugnada e, a bem da verdade, representa uma benesse pecuniária totalmente desarrazoada em favor de ex-parlamentar. Reforçando o raciocínio ora desenvolvido, é interessante citar um precedente da Corte Suprema, Relatado pela Ministra Carmem Lúcia: 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



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**  
**CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO**

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 3853, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 12/09/2007,)

Do mesmo modo, o **Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco** declarou, através da **ADI 175955**, a



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO

inconstitucionalidade de lei municipal que também criou pensão especial vitalícia a ex-vereadores sem a correspondente fonte de custeio, além de ofensa aos princípios da moralidade e impessoalidade por criar sem motivo justo ou razoável contraprestação a administrados específicos, ocasionado o desequilíbrio das contas do ente político. Segue julgado:

**DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 405/99 DO MUNICÍPIO DE JATAÚBA. CONCESSÃO DE PENSÃO ESPECIAL E VITALÍCIA PARA EX-VEREADORES. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 97 E 157, § 1º DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.**

**DECISÃO UNÂNIME.** 1. Conforme entendimento pacificado nesta Corte Especial, **é inconcebível que os vereadores, utilizando-se de sua privilegiada função institucional, editem leis que lhes assegurem, sem nenhum motivo justo ou razoável, e pior, sem a necessária contraprestação, pensão especial quando não mais estiverem exercendo a vereança.** 2. Assim, **a Lei municipal que cria pensão especial e vitalícia para ex-vereadores, sem a correspondente fonte de custeio deve ser extirpada do ordenamento por manifesta ofensa aos artigos 97 (princípios da moralidade e da impessoalidade) e 157, § 1º, da Constituição do estado de Pernambuco.** 3. Da declaração de inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º e incisos I, II e III, da Lei nº 405/1999, do município de Jataúba, decorre seu esvaziamento, o que impõe a declaração de inconstitucionalidade dos seus demais preceitos (artigos 3º, 4º, 5º, 6º e 7º) por arrastamento. 4. À unanimidade, julgou-se procedente a ação, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei nº



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**  
**CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO**

405/99, do município de Jataúba. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0175955-3. TJPE. Relator Des. Antonio de Melo e Lima, Julgado em: 14/03/2011)

Constata-se que no ordenamento jurídico estatal, além da lei em comento, existem outras idênticas que conferem pensão "especial" vitalícia a pessoas específicas sem qualquer motivação, em completa e evidente afronta aos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade, prejuízos ao orçamento público e ausência de finalidade pública. Constituem-se como exemplos as Leis estaduais nº 4.215/00; 5.956/06; 5.957/06, cuja revogação já fora determinada por esta Procuradoria através dos autos de nº 013.000.03288/2013-4.

Por conseguinte, constata-se, de forma cristalina, a inconstitucionalidade material da Lei 4.838/03 e de todas as normas no mesmo sentido, que concedem modalidade de pensão sem previsão constitucional ou legal, através de expressa violação aos princípios constitucionais de isonomia, impessoalidade e moralidade presentes no art. 25 da Constituição Estadual. Trata-se de vício congênito e que tem como única consequência a remoção da norma do mundo jurídico.

Segundo a teoria clássica do escalonamento da ordem jurídica, a Constituição se encontra na posição de **fundamento supremo** de validade de todas as normas jurídicas e assim, todas as manifestações normativas, em um Estado de Direito, devem guardar consonância formal e material com a Constituição.





**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**  
**CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO**

Vale salientar que este Conselho Superior, em apreciação de situação semelhante, ocorrida na Vigésima Terceira Reunião Extraordinária, declarou a inconstitucionalidade da Lei 5.053/03, que criava benefício aos ex-vice governadores estaduais enquanto não estiverem no efetivo desempenho de cargo público ou privado, determinando que fariam jus a participarem de todos os conselhos em que o vice-governador participaria. Na oportunidade, firmou-se o entendimento de que a referida lei, em virtude de sua matéria, assim como a norma em comento, ofendia os princípios da impessoalidade e moralidade administrativas, previstos no art. 25 da Constituição de Sergipe.

A norma dos presentes autos, assim como aquela, foi criada por mera liberalidade do gestor estadual, ofendendo também a finalidade pública e coletiva dos atos praticados pela Administração.

Ademais, além da cristalina inconstitucionalidade, acresce-se o fato da pensão concedida na Lei nº 4.838/03 não advir de qualquer fonte de custeio prévio, seja por parte do ente estatal, seja por parte dos beneficiários.

Para tanto, faz-se mister esclarecer que a pensão concedida através da lei em questão não se enquadra nem como especial nem como previdenciária. Explico. A pensão previdenciária é concedida aos dependentes de servidor público falecido, **o qual contribuiu para usufruir dos benefícios do regime próprio**, ainda que tal benesse seja exercida por seus dependentes através da pensão por morte, por aplicação do art.



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO

40, §7º, incisos I e II da Constituição da República e art. 30, §6º da Constituição Estadual.

Quanto à modalidade de pensão previdenciária  
Carvalho Filho explica:

*Instituto também de caráter previdenciário, a pensão é o pagamento efetuado pelo Estado à família do servidor em atividade ou aposentado em virtude de seu falecimento. Assim como a aposentadoria, a pensão tem a natureza de benefício previdenciário e, da mesma forma que aquela, sujeita-se aos princípios da contributividade e da solidariedade mencionados no art. 40, caput, da CF, já anteriormente analisados. Por tal motivo, para adquirir o direito à pensão, o servidor, no sistema clássico, efetuava contribuições a seu regime previdenciário ao longo do tempo em que exercia suas funções, ou até mesmo no período de aposentadoria. Como o sistema de previdência atualmente assumiu o caráter de solidário, os próprios pensionistas estão sujeitos, em alguns casos, à contribuição previdenciária, como consigna o art. 40, § 18, da Constituição.<sup>6</sup>*

Do mesmo modo, a pensão estabelecida através da Lei nº 4.838/03 não se enquadra como pensão especial, cujos casos de concessão são de caráter excepcionalíssimos a fim de conferir prerrogativas a algumas categorias profissionais ou para atender a demandas sociais geradas por fatos extraordinários, de grande repercussão nacional.

  
<sup>6</sup> CARVALHO FILHO, op cit., p. 900/901.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**  
**CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO**

O referido benefício, a depender do fato gerador de sua criação possui o caráter indenizatório ou assistencial. São exemplos de pensões especiais:

- Lei 7.070/82 criou uma pensão especial aos portadores de deficiência física conhecida como "Síndrome da Talidomida";
- Lei 9.422/96 instituiu pensão especial, retroativa à data do óbito, no valor de um salário mínimo, ao cônjuge, companheiro ou companheira, descendente, ascendente e colaterais até 2º grau das vítimas fatais de hepatite tóxica, por contaminação em processo de hemodiálise no Instituto de Doenças Renais, sediado em Caruaru/PE, no período compreendido entre fevereiro e março de 1996, tragédia de repercussão nacional;
- Lei 9.425/96 criou pensão especial em decorrência do acidente com o Césio 137 ocorrido em Goiânia - registrado como maior acidente nuclear do Brasil;
- Lei 11.520/2007 dispõe sobre a concessão de pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase que foram submetidas a isolamento e internação compulsórios.

Extraí-se dos exemplos supramencionados que as normas editadas para concessão de pensão especial decorrem, em sua maioria, da responsabilidade objetiva do Estado e não por mera liberalidade do administrador a cidadãos específicos e sem motivação. Desse modo, as leis de pensão especial possuem abstração e generalidade, uma vez que atingem grupos de administrados, respeitados os princípios da moralidade e



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO**

impessoalidade, em decorrência de motivo justo ou razoável, completamente diferente do caso em tela.

Dessarte, a pensão percebida pelo requerente e pela outra beneficiária, Sra. Edla do Amaral Costa Cruz, não se enquadram como pensão previdenciária, já que o genitor do interessado não era servidor público efetivo; nem corresponde à pensão especial, visto que não se trata de indenização por dano causado pela Administração Pública.

**III - CONCLUSÃO**

Face o exposto, levando-se em conta as prescrições acima alinhadas, voto para **APROVAR o Parecer 1.112/2017-PEVA**, com os adendos constantes no presente voto, no sentido de **INDEFERIR o pleito de restabelecimento de pensão prevista na Lei nº 4.838/03 e para, declarando a inconstitucionalidade da referida norma, por vício material, em virtude da ofensa aos princípios basilares da impessoalidade e moralidade previstos no art. 25 da Constituição Estadual, bem como por afronta à finalidade pública e por sua natureza não decorrer de pensão de ordem previdenciária ou especial, concedendo benesse a administrados específicos sem qualquer motivação, determinar a suspensão do pagamento também à beneficiária principal, Sra Edla do Amaral Costa Cruz.**

Recomendo, ainda, que seja encaminhado expediente ao atual Sr. Governador do Estado quanto ao posicionamento desta Procuradoria Geral, rogando pela revogação de todas as normas semelhantes, em razão de sua inconstitucionalidade flagrante e total afronta aos princípios



ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO

constitucionais da Administração Pública, bem como à sua finalidade de interesse coletivo.

É como voto.

Aracaju, 04 de maio de 2017.

  
**Samuel Oliveira Alves**  
Conselheiro Relator



**ESTADO DE SERGIPE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO**

**EXTRATO DA CENTÉSIMA QUINQUAGÉSIMA OITAVA REUNIÃO ORDINÁRIA  
SESSÃO DIA 10 DE MAIO DE 2017**

**JULGAMENTOS:**

**AUTOS DO PROCESSO DE Nº 015.000.13592/2011-6**

**015.000.15502/2013-3 (apenso)**

**Interessado:** José Walter Bispo dos Santos e Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPLAG

**Espécie:** Uniformização de entendimento (dissenso)

**Assunto:** Inquérito Administrativo Disciplinar. (Relator originário - Mário Marroquim)

**Relator:** Rita de Cássia Matheus

**DECISÃO:** Retirado de pauta a pedido da relatora.

**APRECIÇÃO CONJUNTA**

**Autos do processo de nº 015.000.09787/2016-1**

**Interessado:** Carlos Alberto Pereira de Souza Júnior

**Autos do processo de nº 015.000.04725/2017-1**

**Interessada:** Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão - SEPLAG

**Espécie:** Pedido de reconsideração / Orientação Jurídica

**Assunto:** Revisão da aplicação do teto constitucional - servidor detentor de vínculo celetista e estatutário

**Relator:** Rita de Cássia Matheus

**DECISÃO:** "Por unanimidade (Cons. Samuel Alves, Cons. Rita de Cássia e Cons. Carina Barretto), nos termos do voto da relatora, que em razão da recente judicialização da matéria, noticiada através dos autos do processo nº 015.000.04725/2017-1, decidiu-se por sobrestar o presente julgamento, até o desfecho do MS 000009-94.2017.5.20.0000."

**AUTOS DO PROCESSO DE Nº 015.000.01097/2015-3**

**Interessado:** Lucas do Amaral Costa Barbosa

**Espécie:** Repercussão geral

**Assunto:** Retorno de pagamento de pensão especial

**Relator:** Samuel Alves



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**  
**CONSELHO SUPERIOR DA ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO**

DECISÃO: "Por unanimidade (Cons. Samuel Alves, Cons. Rita de Cássia e Cons. Carina Barretto), nos termos do voto do relator, decidiu-se por APROVAR o Parecer 1.112/2017-PEVA, com os adendos constantes no presente voto, no sentido de INDEFERIR o pleito de restabelecimento de pensão prevista na Lei nº 4.838/03 e para, declarando a inconstitucionalidade da referida norma, por vício material, em virtude da ofensa aos princípios basilares da impessoalidade e moralidade previstos no art. 25 da Constituição Estadual, bem como por afronta à finalidade pública e por sua natureza não decorrer de pensão de ordem previdenciária ou especial, concedendo benesse a administrados específicos sem qualquer motivação, determinar a suspensão do pagamento também à beneficiária principal, Sra Edla do Amaral Costa Cruz. Recomendou-se, ainda, que seja encaminhado expediente ao atual Sr. Governador do Estado quanto ao posicionamento desta Procuradoria Geral, rogando pela revogação de todas as normas semelhantes, em razão de sua inconstitucionalidade flagrante e total afronta aos princípios constitucionais da Administração Pública, bem como à sua finalidade de interesse coletivo."

Em, 10 de maio de 2017.

  
**Samuel Oliveira Alves**  
Secretário do Conselho

Corregedor-Geral da Advocacia-Geral do Estado