



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA 4ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO  
FORO CENTRAL DA COMARCA DE PORTO ALEGRE**

AÇÃO POPULAR Nº 5099957-55.2022.8.21.0001/RS

AUTORES: FÁBIO MAIA OSTERMANN, GIUSEPPE RICARDO MENEGHETTI RIESGO E MARCEL VAN HATTEM

RÉUS: EDUARDO CAVALHEIRO LEITE E ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, pelos Procuradores do Estado signatários, vem, perante Vossa Excelência, nos autos da Ação Popular identificada em epígrafe, apresentar **MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR em face do pedido cautelar deduzido**, consoante os fundamentos que passa a expor.

**1. SÍNTESE DA PRESENTE MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR.**

A presente manifestação preliminar contém:

- 1** - arguição da incompetência do presente Juízo em face da prevenção do Juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Alegre;
- 2** - demonstração da legalidade do ato impugnado, diante da correta interpretação das Leis 14.800/15 e 15.678/21;
- 3** - demonstração da ausência de nulidade por desnecessidade de publicação no DOE;
- 4** - demonstração da constitucionalidade da Lei nº 14.800/15.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**2. DA PREVENÇÃO DO JUÍZO DA 5ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DE PORTO ALEGRE. CONEXÃO. AÇÃO POPULAR Nº 5110511-83.2021.8.21.0001.**

Tramita na 5ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central desta Comarca a Ação Popular nº 5110511-83.2021.8.21.0001, com coincidência parcial nos pólos ativo e passivo e na causa de pedir, no âmbito da qual os autores postulam:

*“e) o reconhecimento da ilegalidade dos pagamentos realizados com fundamento na revogada Lei nº 7.285/1979, em quaisquer de suas redações, determinando-se, conseqüentemente, que o Estado se abstenha de efetuar qualquer pagamento a esse título”* (destaque acrescido).

Naquela ação, os autores defendem que *“a partir de 13 de agosto de 2021, não há mais no Estado do Rio Grande do Sul legislação que ampare a concessão desse benefício”*. Também sustentam que todo pagamento feito com base na citada lei *“(1) importa violação ao princípio da legalidade, já que o fundamento de validade do benefício criado pela Lei nº 7.285/89 foi integralmente revogado; e porque (2) importa violação patente à Constituição Federal, uma vez que o Supremo Tribunal Federal já declarou inúmeras vezes que a pensão paga a ex-governadores não encontra guarida no texto constitucional e que, portanto, não deve mais ser paga, nem mesmo àqueles que já recebem o benefício”*. Conquanto nominados os ex-governadores e dependentes que, naquele momento, eram beneficiários do subsídio, não houve, como se observa do pedido acima transcrito, qualquer delimitação subjetiva do alcance da tutela jurisdicional pleiteada, inclusive tendo sido incluído no polo passivo exclusivamente o Estado do Rio Grande do Sul.

Não houve a prolação de sentença no aludido feito, que está atualmente suspenso.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Da leitura da inicial da presente ação popular, observa-se que o objeto e a causa de pedir, conquanto de alcance mais restrito, por versar apenas acerca dos pagamentos devidos ao primeiro réu, está inegavelmente contido no objeto e na causa de pedir da ação popular primigênia, ainda que existam argumentos específicos voltados à situação jurídica do primeiro demandado.

A situação em tela caracteriza, portanto, a conexão entre as demandas, pois lhes é comum o pedido e a causa de pedir, havendo, no mínimo, risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, impondo-se, nessa hipótese, a tramitação conjunta de ambos os feitos.

Com efeito, dispõe o Código de Processo Civil:

Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.

§ 1º Os processos de ações conexas serão reunidos para decisão conjunta, salvo se um deles já houver sido sentenciado.

...

§ 3º Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles.

Desse modo, requer o ente público seja reconhecida a conexão entre a presente ação popular e a de nº 5110511-83.2021.8.21.0001, determinando-se a remessa dos autos à 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Alegre, para tramitação conjunta, nos termos do art. 55, *caput* ou § 3º, do CPC.

### 3. DO HISTÓRICO NORMATIVO.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

A fim de desfazer o equívoco hermenêutico em que se fundamenta a tese da petição inicial, e para bem contextualizar a dimensão da interpretação jurídica a que se chegou no Parecer PGE nº 18.915/2021, e que à evidência aprofundou a análise para compreender todos os aspectos legais e constitucionais envolvidos na revogação da Lei Estadual nº 7.285/1979, mostra-se pertinente expor o histórico normativo subjacente à *quaestio*.

Em sua redação original, a Lei nº 7.285, de 23 de julho de 1979, tinha a seguinte redação:

Art. 1º - Ao ex-Governador do Estado, que haja exercido o cargo em caráter permanente, fica assegurado um subsídio, mensal e vitalício, a título de representação, igual ao vencimento do Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado.

Parágrafo único - O exercício de cargo ou função pública, assim como emprego em sociedade de economia mista, empresas públicas ou entidades com participação majoritária da União, dos Estados ou dos Municípios, é causa impeditiva ou suspensiva da percepção do subsídio.

Art. 2º - Falecendo o ex-Governador, o direito à percepção do subsídio transferir-se-á aos beneficiários legais, definida essa condição segundo a lei que regular, em casos análogos, a situação dos dependentes de segurado perante o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul.

Por força da Lei nº 10.548/1995, o artigo 1º da Lei nº 7.285/1979 passou a ter a seguinte redação:

Art. 1º - Ao ex-governador do Estado, que haja exercido o cargo em caráter permanente, fica assegurado um subsídio, mensal e vitalício, a título de representação, igual ao vencimento do Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado, de acordo com a proporcionalidade temporal em que exerceu efetivamente o cargo. (Redação dada pela Lei n.º 10.548/95)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

§ 1º - A percepção de remuneração referente a exercício de cargo ou função pública, assim como de emprego em sociedade de economia mista, empresas públicas ou entidades com participação majoritária da União, dos Estados ou municípios e ainda, relativa a proventos ou aposentadoria, destes decorrentes, não é cumulável com o direito assegurado no "caput", facultada a opção. (Redação dada pela Lei n.º 10.548/95)

§ 2º - Para efeitos deste artigo considerar-se-á que o cumprimento do tempo integral do mandato corresponde a 100% (cem por cento) da remuneração a que se refere. (Redação dada pela Lei n.º 10.548/95)

A disciplina legislativa foi mais uma vez alterada pela Lei nº 14.800/2015, sendo a concessão do benefício ao primeiro réu integralmente submetida ao seu regime jurídico. Prevendo expressamente a produção de efeitos a partir de 1º de janeiro de 2019, essa lei revogou o artigo 2º e deu nova redação ao *caput* do artigo 1º da Lei nº 7.285/1979, sem, entretanto, revogar os seus §§ 1º e 2º, passando a dispor o seguinte:

Art. 1.º Ao ex-Governador do Estado, que haja exercido o cargo em caráter permanente, fica assegurado um subsídio, mensal, a título de representação, igual ao vencimento de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado, limitado ao período de 4 (quatro) anos, imediatamente posterior ao término do mandato, de acordo com a proporcionalidade temporal em que exerceu efetivamente o cargo. (Redação dada pela Lei n.º 14.800/15) (Vide art. 2.º da Lei n.º 14.800/15)

Assim, a redação vigente entre 1º de janeiro de 2019 e 13 de agosto de 2021 era a seguinte:

**“Art. 1º Ao ex-Governador do Estado, que haja exercido o cargo em caráter permanente, fica assegurado um subsídio, mensal, a título de representação, igual ao vencimento de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado, limitado ao período de 4 (quatro) anos, imediatamente posterior ao término do mandato, de acordo com a proporcionalidade temporal em que exerceu efetivamente o cargo.**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**§ 1º - A percepção de remuneração referente a exercício de cargo ou função pública, assim como de emprego em sociedade de economia mista, empresas públicas ou entidades com participação majoritária da União, dos Estados ou municípios e ainda, relativa a proventos ou aposentadoria, destes decorrentes, não é cumulável com o direito assegurado no "caput", facultada a opção.**

**§ 2º - Para efeitos deste artigo considerar-se-á que o cumprimento do tempo integral do mandato corresponde a 100% (cem por cento) da remuneração a que se refere."**

Por derradeiro, a Lei nº 15.678, de 13 de agosto de 2021, revogou a Lei nº 7.285/1979, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica revogada a Lei nº 7.285, de 23 de julho de 1979.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Presente esse histórico normativo, passa-se à análise da controvérsia jurídica propriamente dita.

Registra-se, entretanto, que não será objeto de debate o excesso de retórica de que se valeu a parte autora em sua argumentação, tendo-se presente que a razão cede diante da fragilidade argumentativa, autorizando concluir que tal conduta representa apenas uma frustrada tentativa de compensar a ausência de argumentos jurídicos sólidos a inquirir de ilegalidade o ato questionado nesta ação.

#### **4. DA LEGALIDADE DO ATO IMPUGNADO.**

##### **4.1 Da Natureza Jurídica do Direito estabelecido pela Lei nº 14.800/2015.**

Os autores confundem, propositadamente, a natureza jurídica do direito decorrente da Lei nº 14.800/2015 com o direito previdenciário à pensão por morte.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Contudo, o direito à percepção de subsídio mensal, por quatro anos, a título de representação, pelo ex-Governador do Estado, não possui natureza previdenciária e, como se pode ver adiante, **no tópico 5**, tem por finalidade assegurar a proteção do exercício livre e independente da elevada função pública, para que ao longo de seu mandato não se preocupe com o seu sustento imediato após o término deste, situação que poderia expor o agente público a situações de conflito de interesses, dado que a sua percepção só ocorre se o ex-Governador não receber nenhuma outra remuneração de origem pública, de qualquer âmbito (§ 1º do art. 1º da Lei nº 7.285/1979, com a redação dada pela Lei nº 10.548/1995).

Referido direito, de natureza estatutária, tem mais semelhança com o **benefício assegurado aos ex-Presidentes da República** pela Lei nº 7.474/1986, com a redação dada pela Lei nº 8.889/94, de *“utilizar os serviços de quatro servidores, para segurança e apoio pessoal, bem como a dois veículos oficiais com motoristas, custeadas as despesas com dotações próprias da Presidência da República”*, ou mesmo com o que é garantido aos membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada das Agências Reguladoras Nacionais, a quem é **assegurada a remuneração compensatória por período de 6 (seis) meses**, contados da exoneração ou do término de seu mandato, conforme o disposto no art. 8º da Lei nº 9.986/2000, com a redação dada pela Lei nº 13.848/2019.

A argumentação dos autores está calcada na tentativa de aproximar a verba de representação de que trata o art. 1º da Lei nº 7.285/1979, com a redação dada pela Lei nº 14.800/2015, dos benefícios de natureza previdenciária, servindo-se das expressões “aposentadoria” e “pensão”, que nada mais são do que nomenclaturas despidas da adequada técnica jurídica para o caso em análise, o que deve ser desde logo alertado para não confundir o intérprete e afastar a equivocada tese acerca da ausência de direito adquirido.

A Lei Estadual nº 7.285/1979, entre a vigência da sua redação anterior e a alteração promovida pela Lei nº 14.800/2015, cujos efeitos foram expressamente previstos para vigorar a partir de 1º de janeiro de 2019, estabelecia o direito à percepção,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

a título de verba de representação, de um subsídio, mensal e vitalício, igual ao vencimento do Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado, ao ex-Governador do Estado que houvesse exercido o cargo em caráter permanente.

A partir de 1º de janeiro de 2019, a Lei nº 14.800/2015 passou a estabelecer que “ao ex-Governador do Estado, **que haja exercido o cargo em caráter permanente**, fica assegurado um subsídio, mensal, a título de representação, igual ao vencimento de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado, **limitado ao período de 4 (quatro) anos, imediatamente posterior ao término do mandato, de acordo com a proporcionalidade temporal em que exerceu efetivamente o cargo**”.

Além disso, a Lei nº 14.800/2015 revogou o art. 2º da Lei Estadual nº 7.285/1979, que assegurava o direito à percepção do subsídio aos beneficiários legais do ex-governador falecido.

O diploma de 2015 implicou, portanto, substancial alteração normativa, visto que, além de revogar a disposição que permitia a percepção do benefício pelos dependentes legais do ex-governador quando de seu falecimento, determinou que a percepção do subsídio mensal não mais seria vitalícia, mas, sim, pelo prazo de 4 (quatro) anos, em valor proporcional ao período de efetivo exercício do cargo.

Ainda que nunca tenha de fato existido uma característica propriamente previdenciária no pagamento da verba em análise, com as alterações que suprimiram o pagamento de subsídio vitalício aos ex-governadores, bem como a transmissibilidade aos seus dependentes, **a verba de representação recebeu a adequada delimitação de sua real natureza jurídica, deixando de guardar qualquer aproximação relevante com o regime jurídico aplicável aos benefícios previdenciários**. Assim, a verba de representação devida ao primeiro demandado não ostenta natureza previdenciária, não se lhe aplicando o plexo normativo constitucional e legal que rege os benefícios dessa natureza.

Dessa forma, conforme será melhor delineado adiante, a partir da vigência da Lei nº 14.800/2015, o regime jurídico passou a ser o de percepção de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

subsídio mensal por quatro anos, adquirido integralmente com o exercício, por qualquer tempo, em caráter permanente, do cargo de governador, sendo o valor calculado de acordo com a proporcionalidade temporal de efetivo exercício, considerando-se que o cumprimento do tempo integral do mandato corresponderia a 100% (cem por cento) do valor do subsídio de Desembargador do Tribunal de Justiça.

#### 4.2 Do Direito Adquirido.

Considerando que a Lei nº 15.678, de 13 de agosto de 2021, tão-somente revogou a Lei nº 7.285/1979, não regulando os efeitos já produzidos e os eventuais direitos adquiridos, a Administração Pública Estadual o fez ponderando os limites fixados no art. 5º, XXXVI, da Constituição da República, o que restou resolvido na forma do Parecer nº 18.915/21 da PGE/RS.

Assim, embora os autores confundam conceitos, vê-se que, consoante o disposto no § 2º do art. 6º da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42), **“consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem”**.

Ou seja, extrai-se desse texto normativo que **são direitos adquiridos:**

1. **os direitos que o seu titular**, ou alguém por ele, **possa exercer**;
2. **os direitos cujo começo do exercício** tenha **termo pré-fixo**; ou
3. **os direitos cujo começo do exercício** tenha **condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem**.

Conquanto a parte autora tente fazer crer que somente é adquirido o direito que pode e foi exercido na vigência da lei anterior, de acordo com os ensinamentos de De Plácido e Silva, *“o direito adquirido tira sua existência dos fatos jurídicos passados e definitivos, quando o seu titular os pode exercer. No entanto, **não deixa de ser adquirido o direito, mesmo quando seu exercício dependa de um termo prefixo ou de uma condição preestabelecida inalterável ao arbítrio de outrem**. Por isso*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

sob o ponto de vista da retroatividade das leis, **não somente se consideram adquiridos os direitos aperfeiçoados ao tempo em que se promulga a lei nova, como os que estejam subordinados a condições ainda não verificadas, desde que não se indiquem alteráveis ao arbítrio de outrem**" (SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. Forense, 8ª ed., 1984, p. 77/78, sem destaques no original).

Para Carvalho Santos, **"se o exercício depende de termo prefixo, o direito já é adquirido, sendo evidente, pois, que no sistema do código não é adquirido somente o direito que já se incorporou ao patrimônio individual. O prazo ou termo, de fato, não prejudica a aquisição do direito, que já se verificou, sendo seu único efeito protelar o exercício deste direito"** (SANTOS, Carvalho. Código Civil Brasileiro Interpretado. Freitas Bastos, 14ª edição, Vol, I, 1986, p. 43/44, sem destaques no original)

Disso se vê que a simplificação pretendida na inicial não encontra respaldo na norma que rege os direitos adquiridos, nem na doutrina.

Prosseguindo, impõe-se aprofundar o exame quanto aos efeitos da Lei Estadual nº 15.678/2021 ao primeiro demandado, ex-governador que exerceu, por 39 (trinta e nove) meses, seu mandato, dos quais 31 (trinta e um) meses durante a vigência da Lei Estadual nº 14.800/2015.

A norma de regência quando o primeiro demandado iniciou o seu mandato era a definida pela Lei nº 14.800/2015 (que alterou o art. 1º da Lei nº 7.285/1979), que assim dispunha:

Art. 1.º Ao ex-Governador do Estado, que **haja exercido o cargo em caráter permanente, fica assegurado** um subsídio, mensal, a título de representação, igual ao vencimento de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado, limitado ao período de 4 (quatro) anos, **imediatamente posterior ao término do mandato, de acordo com a proporcionalidade temporal em que exerceu efetivamente o cargo.** (Redação dada pela Lei n.º 14.800/15)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

§ 1º - A percepção de remuneração referente a exercício de cargo ou função pública, assim como de emprego em sociedade de economia mista, empresas públicas ou entidades com participação majoritária da União, dos Estados ou municípios e ainda, relativa a proventos ou aposentadoria, destes decorrentes, não é cumulável com o direito assegurado no "caput", facultada a opção. (Redação dada pela Lei n.º 10.548/95)

§ 2º - **Para efeitos deste artigo** considerar-se-á que o **cumprimento do tempo integral do mandato corresponde a 100% (cem por cento) da remuneração** a que se refere. (Redação dada pela Lei n.º 10.548/95)"

A principal confusão que fazem os autores é a de considerar que ser ex-governador é elemento essencial para a constituição do direito, quando, na verdade, se trata de mero termo para o seu exercício, reforçando o termo pré-fixo que consta da lei, ou seja, "imediatamente após o término do mandato".

Isso porque não há ex-Governador que não tenha sido Governador, sendo a diferença entre ambos apenas o tempo, ou seja, o momento em que o mesmo sujeito de direito está, se durante o mandato ou após. Não pode, portanto, a expressão "ex-Governador" ser considerada núcleo do suporte fático quando se trata da mesma pessoa após ter completado o suporte fático, que é, em seu cerne, o exercício do mandato em caráter permanente por determinado tempo.

Assim, tem-se que o cerne do suporte fático é ter exercido, em caráter permanente, o cargo de Governador do Estado. Os demais elementos são complementares, pois não incidem sobre a formação do direito, mas sobre o momento do seu exercício. Não fosse assim, **a norma não traria previsão de proporção entre o valor e o tempo de efetivo exercício, pressupondo a própria norma que o exercício inferior a um mandato completo de quatro anos também assegura o mesmo direito, porém proporcional**, e não integral.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Evidente, portanto, que a aquisição do direito se dá ao longo dos meses e proporcional ao tempo do exercício do mandato, encerrando a contagem no momento do encerramento do mandato ou, como no caso dos autos, com a revogação da norma.

A conclusão dos autores ignora o conceito legal de direito adquirido (Lei de Introdução ao Direito Brasileiro), que não afasta a aquisição do direito mesmo quando há termo ou condição que protele a sua fruição.

O termo é evento futuro e certo e, de acordo com o art. 131 do Código Civil, que corrobora aqui a interpretação:

“Art. 131. O termo inicial suspende o exercício, mas não a aquisição do direito.  
(grifo nosso)”

Contudo, diversamente do exemplo trazido na inicial, que compara a uma pensão por morte, na qual somente surge o direito com o falecimento do instituidor, o direito à percepção de subsídio mensal a título de representação por ex-governador depende exclusivamente de que este haja exercido o cargo em caráter permanente, sendo o direito proporcional ao tempo de efetivo exercício, considerando que um mandato de quatro anos corresponde a 100% (conforme o § 2º), dado que ser “ex-governador”, que se agrega logicamente à expressão “imediatamente após o mandato”, é evento futuro e certo, o qual suspende o exercício, mas não a aquisição do direito (art. 131 do CC).

Conforme a doutrina de Clóvis Beviláqua, ***“trata-se aqui de um termo e condições suspensivos, que retardam o exercício do direito. Quanto ao prazo, é princípio corrente que ele pressupõe a aquisição definitiva do direito e apenas lhe demora o exercício. A condição suspensiva torna o direito apenas esperado, mas ainda não realizado. Todavia, com seu advento, o direito se supõe ter existido desde no momento em que se deu o fato que o criou”*** (BEVILAQUA, Clóvis. Comentários ao Código Civil. 5ª edição, p. 101, sem destaques no original).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Para desfazer a confusão trazida pelos autores na inicial, basta comparar:

a) a morte do instituidor para a pensão por morte é o evento que faz surgir o direito ao pensionamento, sendo ele incerto quanto ao momento em que ocorrerá e não pode ser determinado pelo beneficiário da pensão;

b) o término do mandato de governador é evento certo quanto à ocorrência e também quanto ao momento; mais do que isso, pode o beneficiário antecipá-lo, como no caso de renúncia ao mandato. De qualquer modo, sempre haverá a certeza de que o Governador deixará de sê-lo.

São situações muito diferentes, não sendo possível se desgarrar da dicção da norma então vigente, de acordo com a qual:

**1** - todos aqueles que haja exercido o cargo de Governador em caráter permanente fazem jus ao benefício;

**2** - o valor do benefício respeita a proporcionalidade temporal em que exerceu efetivamente o cargo, portanto há evidente aquisição do direito ao longo do mandato;

**3** - o momento de exercer o direito é imediatamente após o término do mandato, ou seja, há um termo pré-fixado, momento em que o beneficiário logicamente assume a condição de ex-Governador, quando efetivamente pode exercer o direito, e este elemento temporal não é constitutivo do direito, pois é evento futuro e certo que não pode ser alterado por terceiros, pois o mandato possui regramento próprio com limite temporal e delimitado.

Ou seja, a comparação correta que os autores evitaram, por ser-lhes desfavorável, é com a de um servidor que preencheu os requisitos para aposentadoria com base em uma norma e não se aposentou (embora pudesse tê-lo feito). O pedido de aposentadoria, embora trouxesse consequências como o seu desligamento do serviço



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

público, poderia ter sido feito por este servidor, apenas ele tinha esse domínio, assim como o governador beneficiário que poderia ter antecipado o encerramento do seu mandato e antecipado o termo para o exercício do direito, já adquirido.

A pensão por morte, por seu turno, em nada se assemelha ao caso dos autos, pois o beneficiário pode deixar de sê-lo ao longo da vida do instituidor e este não pode ter a sua vida retirada no momento em que o beneficiário desejar.

Não é demais reiterar que a própria lei que define o conceito de direito adquirido assim considera, conforme já destacado, também aqueles **cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo e aqueles cujo começo do exercício tenha condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem** (§ 2º do art. 6º da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro).

É exatamente o caso dos autos, pois o término do mandato, como consta expressamente no texto da Lei nº 14.800/15 é o termo pré-fixado para exercício do direito, de modo que ser ex-Governador não é um elemento constitutivo do direito, que já se formou com o exercício do mandato, proporcionalmente ao tempo exercido, mas, sim, mero reforçativo (pois é termo equivalente ao inevitável e, por isso, constante término do mandato de quem exerceu em caráter permanente o cargo) do momento em que o direito pode ser exercido.

De todo o exposto, resta claro que o exercício do mandato em tempo inferior ao de quatro anos impunha, no regime instaurado pela Lei nº 14.800/2015, a redução proporcional do valor do subsídio, aí se esgotando as consequências do tempo do mandato no regime jurídico da verba de representação.

A aquisição do direito, observada a dicção legal e a disciplina do art. 6º, § 2º, da LINDB, dava-se com o **haver exercido** o cargo de Governador do Estado em caráter permanente, e não com o **haver exercido e encerrado o exercício** do cargo de Governador do Estado em caráter permanente, descabendo ao intérprete criar requisitos de aquisição de direitos ao seu alvedrio, alheios à previsão legal.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

A diferença das locuções é fundamental para a correta solução jurídica da controvérsia instaurada nos autos, pois no momento da vigência da Lei Estadual nº 15.678/2021 o primeiro demandado *havia exercido* o cargo de Governador do Estado em caráter permanente, desimportando que ainda não *houvesse encerrado* esse exercício.

Do contrário, não faria sentido a proporção que a própria norma estabelece quanto à aquisição do direito e o tempo de efetivo exercício.

#### 4.3 Da Publicidade do Ato

No que diz respeito à alegação de nulidade do ato por ausência de publicidade do ato concessivo, confundem os autores novamente a natureza jurídica da verba de representação em questão com os benefícios previdenciários em geral.

Aqui **importa observar que nenhum benefício** de tal natureza, ou seja, nem mesmo o subsídio na modalidade vitalícia nem aquele na modalidade por tempo determinado **jamais teve ato concessivo publicado** em Diário Oficial.

O primeiro motivo é que não há formalmente ato concessivo, para o qual deve haver uma autoridade a conceder, mas, sim, uma mera vantagem estatutária que decorre, automaticamente, do encerramento do mandato.

Veja-se que a Constituição Estadual arrola os atos cuja validade não dispensa a publicação no Diário Oficial do Estado:

Art. 24. Será publicado no Diário Oficial do Estado, em observância aos princípios estabelecidos no art. 19, além de outros atos, o seguinte: (Vide Lei n.º 11.454/00)

I - as conclusões de todas as sindicâncias e auditorias instaladas em órgãos da administração direta e indireta;

II - mensalmente:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

a) o resumo da folha de pagamento do pessoal da administração direta e indireta e a contribuição do Estado para despesas com pessoal de cada uma das entidades da administração indireta, especificando-se as parcelas correspondentes a ativos, inativos e pensionistas, e os valores retidos a título de imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e de contribuições previdenciárias;

b) o balancete econômico-financeiro, referente ao mês anterior, do órgão de previdência do Estado;

III - anualmente, relatório pormenorizado das despesas mensais realizadas pelo Estado e pelas entidades da administração indireta na área de comunicação, especialmente em propaganda e publicidade;

IV - no primeiro dia útil dos meses de fevereiro e agosto, o quadro de pessoal dos órgãos e entidades da administração direta e indireta e das subsidiárias destas relativo ao último dia do semestre civil anterior, relacionando também o número de admitidos e excluídos no mesmo período, distribuídos por faixa de remuneração, e quadro demonstrativo dos empregados contratados;

V - os contratos firmados pelo poder público estadual nos casos e condições disciplinados em lei. (Vide Lei Complementar n.º 11.299/98)

Evidentemente que a lei pode estabelecer tal requisito para outros atos, como é o caso das aposentadorias dos servidores públicos, para a qual a publicação é ato constitutivo:

“Art. 38. Os benefícios de aposentadoria e de transferência para a inatividade **vigoram a partir da data da publicação do respectivo ato no Diário Oficial do Estado.**” (Lei Complementar n.º 15.142/2018, grifo nosso).

Contudo, este não é o caso do benefício em questão, pois nenhuma norma impõe a sua publicação como ato constitutivo, nem mesmo como ato necessário para mera publicidade.

Com efeito, uma vez implementados os requisitos para a percepção do direito (exercício do cargo em caráter permanente) e para o exercício do direito (verificação do termo pré-fixado, qual seja, o término do mandato), a concessão do



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

subsídio devido ao ex-governador é automática e decorre diretamente da lei, que não exige a publicação de ato concessivo.

Trata-se, assim, de consequência direta da veiculação do ato de renúncia ao cargo, ao qual foi dada ampla publicidade, inclusive por meio de publicação no Diário Oficial da Assembleia, desnecessitando de publicação específica os demais atos daí decorrentes, exatamente igual aos subsídios concedidos aos anteriores Governadores do Estado.

A parte autora, nesse aspecto, confunde publicidade - garantida e praticada no ato atacado - com publicação. O registro público do ato, acessível à coletividade, foi realizado, no âmbito do portal da transparência, e, inclusive, permitiu aos autores apresentarem a sua irrisignação. A publicação em veículo oficial, que, diferentemente da publicidade, não é um requisito do ato administrativo em análise, é exigida em determinados casos e realizada ordinariamente em outros, ainda que não obrigatória.

Não há falar, portanto, em nulidade do ato por ausência de publicidade, tampouco em falta de transparência, pois os valores pagos são tão públicos que foram, como dito, até mesmo informados na petição inicial.

## **5. DA CONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL Nº 14.800/2015.**

Muito embora não seja o tema central da presente ação, importante informar que a arguição de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 14.800/2015, trazida na presente ação popular, pende de julgamento perante o E. Supremo Tribunal Federal no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 745 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.556.

Entretanto, cumpre referir, em atenção a registro realizado pelos autores, que a Lei Estadual nº 14.800/2015 não se submete aos precedentes do Supremo Tribunal Federal citados pelos autores, uma vez que (a) não institui pagamento mensal e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

vitalício; e (b) a verba não tem natureza previdenciária e não se transmite aos dependentes.

Com efeito, a Lei Estadual nº 14.800/2015, conforme já salientado, conferiu nova redação ao artigo 1º da Lei Estadual nº 7.285/1979, estabelecendo o pagamento de uma verba mensal, a título de representação, a ser paga ao ex-Governador que haja exercido o cargo em caráter permanente, limitado ao período de 4 (quatro) anos, imediatamente após o término do mandato.

A alteração legislativa promovida extinguiu o modelo anterior, que consistia na previsão de pagamento de um subsídio mensal e vitalício, originando verba de natureza jurídica diversa. Conforme já destacado anteriormente, não mais se trata de verba à qual se possa atribuir características previdenciárias, pois ausente a vitaliciedade do seu pagamento, bem como a possibilidade de transmissão do direito aos dependentes.

Com a sistemática da Lei nº 14.800/15, tem-se a previsão de pagamento de verba de natureza transitória aos ex-Governadores do Estado do Rio Grande do Sul – o que difere essencialmente do pagamento de aposentadoria ou pensão vitalícia, não se encaixando nos precedentes do Supremo Tribunal Federal que declaram inconstitucionais as normas estaduais que preveem benefícios vitalícios aos seus ex-Governadores.

Verifica-se, ainda, que a norma estadual criava uma proteção ao exercício do próprio cargo, independentemente da pessoa que viesse a ocupá-lo, visando a trazer ao seu exercente a tranquilidade e a isenção necessárias para a tomada de decisões que atendam sempre ao interesse da sociedade, sem preocupar-se com a sua recolocação no mercado de trabalho imediatamente após o término do mandato.

Embora se afigure legítimo que o legislador, no exercício de suas prerrogativas constitucionais, entenda ser necessário suprimir o instituto do ordenamento jurídico estadual, a revogação não tem o condão de suprimir direitos adquiridos, por se tratar, enquanto vigente a norma, de garantia institucional, que tutela interesse coletivo,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

cuja satisfação exige a proteção do exercício livre e independente de elevada função pública.

Normas de caráter estatutário semelhante seguem vigentes em âmbito federal. Assim, por exemplo, a Lei nº 7.474, de 8 de maio de 2008, com a redação dada pela Lei nº 8.889/94, assegura aos ex-Presidentes da República os serviços de quatro servidores, para segurança e apoio pessoal, bem como a dois veículos oficiais com motoristas, custeadas as despesas com dotações próprias da Presidência da República.

Vale mencionar, também, o direito garantido aos membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada das Agências Reguladoras Nacionais, a quem é **assegurada a remuneração compensatória por período de 6 (seis) meses**, contados da exoneração ou do término de seu mandato, conforme o disposto no art. 8º da Lei nº 9.986/2000, com a redação dada pela Lei nº 13.848/2019, assim como aos Ministros de Estado, após deixarem o cargo, conforme o disposto no art. 7º da Medida Provisória nº 2.225-45, de 4 de setembro de 2001.

Isso evidencia que o direito instituído pela Lei Estadual nº 14.800/2015 difere dos casos já analisados pela Corte Suprema, dado que não possui natureza vitalícia e se amolda aos preceitos constitucionais.

Nesse sentido, vale citar o seguinte julgado do STF:

Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **LEI 13.219/2014 DO ESTADO DA BAHIA, QUE CONCEDE A EX-GOVERNADORES, EM CARÁTER VITALÍCIO, O DIREITO A SERVIÇOS DE SEGURANÇA E MOTORISTA, PRESTADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL. VITALICIEDADE DA PRESTAÇÃO.** PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DA ISONOMIA E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA (ART. 1º, 5º, CAPUT E 37, CAPUT, DA CF). INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme quanto à inconstitucionalidade de leis estaduais e locais que concedem benefícios em caráter gracioso e vitalício a ex-agentes públicos, com fundamento nos princípios republicano, isonômico e da moralidade



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

administrativa. Precedentes. 2. No caso, a norma impugnada não prevê o pagamento de benefício pecuniário, mas a disponibilização de serviços relacionados à preservação da incolumidade e integridade física de ex-agentes públicos que, no exercício da chefia do Poder Executivo, conduziram políticas públicas de grande interesse social, como segurança pública, com especial nível de exposição pessoal. 3. Não obstante, a vitaliciedade do benefício ultrapassa os limites mínimos da razoabilidade, transformando os serviços prestados em privilégio injustificado, afastada a comparação com o tratamento conferido pela Lei Federal 7.474/1986 a ex-Presidentes da República. 4. **Ação Direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “de forma vitalícia”, do art. 1º da Lei 13.219/2014 do Estado da Bahia, conferindo interpretação conforme ao texto remanescente, pela qual a prestação dos serviços de segurança e motorista fica limitada ao final do mandato subsequente, enquanto não regulamentada a norma.**

(ADI 5346, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-242 DIVULG 05-11-2019 PUBLIC 06-11-2019)

Não fosse isso tudo o bastante, é necessário observar, mais uma vez, que a matéria, globalmente considerada, pende de julgamento pelo e. Supremo Tribunal Federal, que não concedeu medida cautelar para suspender tais pagamentos (nem o foi no âmbito da ação popular em trâmite junto à 5ª Vara da Fazenda), o que significa dizer que a parte autora, por meio desta ação, visa à substituição do trâmite emprestado ao tema pelo guardião máximo da Constituição Federal pelo desta ação, o que, igualmente, é motivo suficiente para a rejeição do pedido liminar formulado. Pa

## **6 DA AUSÊNCIA DE REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DE TUTELA DE URGÊNCIA.**

A ausência da verossimilhança decorre imediatamente da argumentação adrede exposta, notadamente da dessemelhança entre a verba de representação impugnada na inicial e os benefícios de natureza previdenciária. Tal distinção conceitual é suficiente para fazer cair por terra toda a fundamentação de que se valeu a parte requerente para justificar a suposta ilegalidade no pagamento questionado.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Lado outro, importante ressaltar que o primeiro demandado noticiou ter renunciado ao direito à percepção da verba de representação, com a imediata cessação dos pagamentos, como se pode ver nas suas redes sociais ([https://www.instagram.com/reel/CfCXv-5A03n/?utm\\_source=ig\\_web\\_copy\\_link](https://www.instagram.com/reel/CfCXv-5A03n/?utm_source=ig_web_copy_link)) e na imprensa. Em face disso, não há falar em *periculum in mora*.

Outro ponto a ser considerado é que os autores são conhecedores da orientação administrativa do Estado quanto à aplicação da Lei nº 14.800/15 e da Lei nº 15.678/21 desde a prolação do Parecer nº 18.915/21. Na página 8 da inicial da Ação Popular nº 5110511-83.2021.8.21.0001, em trâmite na 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Alegre, os autores (Fábio Ostermann e Giuseppe Riesgo), parcialmente coincidentes com os da presente ação, reafirmam o seu conhecimento desta orientação, inclusive citando a sua divulgação na imprensa:

**“Mesmo com a revogação integral da Lei nº 7.285, de 23 de julho de 1979, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, amparado no Parecer nº 18.915 da Procuradoria-Geral do Estado, aprovado em 19/08/2021, decidiu manter a continuidade dos pagamentos. A decisão já é publicamente conhecida e foi noticiada em diversos veículos de imprensa<sup>3</sup>.”**

[...]

**<sup>3</sup>(O Portal “G1” noticiou em 19 de agosto de 2021: “Parecer da PGE afirma que ex-governadores do RS têm direito adquirido à pensão vitalícia”. A consulta pode ser feita no seguinte endereço eletrônico: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2021/08/19/parecer-da-pge-afirma-que-ex-governadores-do-rs-tem-direito-adquirido-a-pensao-vitalicia.ghtml>. No mesmo sentido, é a notícia do Portal “Gaúcha ZH”: “PGE deve confirmar direito adquirido de ex-governadores à pensão vitalícia”. Na íntegra:<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2021/08/pge-deve-confirmar-direito-adquirido-de-ex-governadores-a-pensao-vitalicia-cksc50ah7002b013buwa3vj3h.html>.)”** (grifos nossos)

Vale pontuar que o ajuizamento daquela ação popular foi noticiada no sítio eletrônico do Partido Político a que estão vinculados como uma realização de dois



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

dos autores da presente  
(<https://novo.org.br/bancada-do-novo-ingressa-com-acao-para-barrar-pensoes-dos-ex-governadores-do-rs/>).

A esse propósito, causa perplexidade que os autores nem sequer mencionem a existência da Ação Popular nº 5110511-83.2021.8.21.0001, cujo objeto era mais abrangente do que o da presente, não tendo sido formulado, naquela oportunidade, nenhum pedido de tutela de urgência. Esse comportamento, evidentemente questionável em face do dever de cooperação e de boa-fé que rege as relações processuais, deve ser tido no mínimo como contraditório e, somadas às circunstâncias já destacadas, conduz ao indeferimento do pedido cautelar formulado na presente ação.

## 7. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, o ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL requer:

a) seja reconhecida a conexão entre a presente ação popular e a de nº 5110511-83.2021.8.21.0001, determinando-se a remessa dos autos à 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Porto Alegre, para tramitação conjunta, nos termos do art. 55, *caput* ou § 3º, do CPC;

b) seja indeferida a medida cautelar requerida, uma vez ausente qualquer ilegalidade no ato impugnado;

c) seja oportunizada a apresentação de defesa pelos demandados, pugnano-se, desde já, pela total improcedência dos pedidos formulados na inicial, em face da inexistência de ilegalidade no ato impugnado.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Protesta, desde já, provar o alegado por todos os meios em direito admitidos, notadamente pela juntada de documentos que oportunamente se façam necessários ao esclarecimento de questões surgidas no decorrer da instrução processual.

Pede deferimento.

Porto Alegre, 20 de junho de 2022.

**Eduardo Cunha da Costa,  
Procurador-Geral do Estado.**

**Thiago Josué Ben,  
Procurador do Estado.**

**Luciano Juárez Rodrigues,  
Procurador do Estado.**

**Guilherme de Souza Fallavena,  
Procurador do Estado.**

**Tiago Bona,  
Procurador do Estado.**