



25/10/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.169 RORAIMA

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS
ADVOGADOS DO BRASIL - OAB
ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE
RORAIMA
ADV.(A/S) : MAURO MACHADO CHAIBEN

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTIGO 61-B DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO QUANTO AO PONTO. ARTIGO 61-A DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA. INSTITUIÇÃO DE SUBSÍDIO MENSAL E VITALÍCIO PARA EX-GOVERNADORES E SUAS VIÚVAS. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO, REPUBLICANO, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. O “subsídio mensal” previsto no artigo 61-A da Constituição do Estado de Roraima constitui pagamento singular, estabelecido pela Assembleia Legislativa do Estado de Roraima como benesse a quem tenha exercido a completude do mandato de Governador de Estado.

2. O pagamento de prestação pecuniária mensal e vitalícia a ex-governadores e suas viúvas extrapola o poder constituinte derivado, violando o princípio federativo, além de não se compatibilizar com os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa.

3. O princípio republicano apresenta conteúdo contrário à prática do patrimonialismo na relação entre os agentes do Estado e a coisa pública, o que se verifica no caso *sub examine*.

**ADI 4169 / RR**

4. O princípio da igualdade veda a instituição de tratamento privilegiado sem motivo razoável, tal qual o estabelecido em proveito de quem não mais exerce função pública ou presta qualquer serviço à Administração Pública. Precedentes: ADI 4.552-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 9/6/2015; ADI 3853, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 26/10/2007; e ADI 3.418, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, julgamento em 20/09/2018.

5. A ausência de impugnação específica do artigo 61-B da Constituição do Estado de Roraima impossibilita o conhecimento da ação quanto ao ponto (artigo 3º da Lei federal 9.868/1999).

6. Ação direta parcialmente conhecida, para, nessa parte, julgar procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 61-A da Constituição do Estado de Roraima, incluído pela Emenda Constitucional estadual 18/2007.

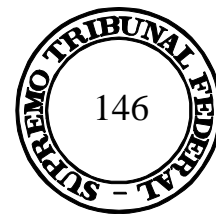
ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, em conhecer parcialmente da ação e, nessa parte, julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 61-A da Constituição do Estado de Roraima, incluído pela Emenda Constitucional estadual 18/2007, nos termos do voto do Relator. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, o Ministro Roberto Barroso.

Brasília, 25 de outubro de 2018.

Ministro LUIZ FUX - RELATOR

Documento assinado digitalmente



25/10/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.169 RORAIMA

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS**
ADVOGADOS DO BRASIL - OAB
ADV.(A/S) : **MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E**
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE**
RORAIMA
ADV.(A/S) : **MAURO MACHADO CHAIBEN**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, tendo por objeto os artigos 61-A e 61-B da Constituição do Estado de Roraima, incluídos pela Emenda Constitucional estadual 18/2007.

Eis o teor inteiro dos dispositivos acimados de inconstitucionalidade:

Art. 61-A. Cessada a investidura no cargo de Governador do Estado, quem o tiver exercido, em caráter permanente, fará jus, a título de representação, a um subsídio mensal e vitalício equivalente a 70% do pago ao titular, percebido em espécie.

§ 1º Será suspenso o benefício caso o Governador seja eleito para outro mandato eletivo enquanto perdurar seu exercício.

§ 2º A representação a que se refere o caput será transferida para a viúva, em caso de falecimento do titular, com um desconto de 30% (trinta por cento), sendo suspensa ocorrendo os casos previstos no parágrafo anterior.



ADI 4169 / RR

Art. 61-B. Nos 4 (quatro) anos posteriores ao término do exercício do mandato, o Governador terá também direito a segurança policial militar ou civil, à sua escolha, com o efetivo máximo de 2 homens.

Como parâmetro de controle, o requerente arguiu os artigos 22, XXIII; 25, *caput* e § 1º; 39, § 4º; e 201, § 1º, da Constituição Federal e os princípios republicano e da impessoalidade. As normas constitucionais tidas por violadas dispõem, *verbis*:

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

(...)

XXIII - seguridade social;

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

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

Art. 39. (...)

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Art. 201. (...)

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.”

**ADI 4169 / RR**

O requerente sustentou a inconstitucionalidade da instituição do benefício de “subsídio mensal” a ex-governadores do Estado de Roraima. Em síntese, argumentou *(i)* que o artigo 39, § 4º, da Constituição Federal veda a instituição de subsídio para quem não seja ocupante de cargo público; *(ii)* que o artigo 201, § 1º, da Constituição Federal proíbe o estabelecimento de critério diferenciado para a concessão de aposentadoria a agentes políticos; *(iii)* que os estados-membros não têm competência para legislar sobre seguridade social; e *(iv)* que a concessão de pensão vitalícia a ex-governador de estado “*traduz grave ofensa ao princípio republicano, que veda a instituição de privilégios, num claro tratamento desigual sem base racional para tanto*”.

Nessa esteira, delimitou o conceito de subsídio enquanto remuneração fixada em parcela única, obrigatória para detentores de mandato eletivo, e facultativa a servidores públicos organizados em carreira, caso haja previsão legal. Por conseguinte, ex-governadores não poderiam receber subsídios, haja vista que não exercem mandato, tampouco são servidores públicos. Na hipótese do referido “subsídio” ser caracterizado como benefício previdenciário, apregou que os dispositivos objeto de presente ação deveriam levar em conta os requisitos constitucionais formais e materiais sobre matéria previdenciária.

Considerando o objeto da presente ação direta e a relevância da matéria versada, o Ministro Eros Grau, então relator do feito, determinou fosse aplicado o rito veiculado pelo artigo 12 da Lei federal 9.868/1999.

A Assembleia Legislativa do Estado do Roraima prestou informações alegando a ausência de interesse de agir do requerente. No mérito, sustentou a constitucionalidade dos dispositivos impugnados (fls. 45-49).

O Advogado-Geral da União exarou parecer pela improcedência do pedido de mérito, nos termos da seguinte ementa, *verbis*:



ADI 4169 / RR

“Constitucional. Emenda à Constituição do Estado de Roraima que institui subsídio mensal vitalícia para ex-Governadores. Competência dos Estados-membros. Ausência de tratamento do tema na Carta Federal. Pensão especial. Inexistência de violação à Constituição da República. Manifestação pela improcedência da ação.” (fls. 53)

Por sua vez, o Procurador-Geral da República se manifestou no sentido do conhecimento parcial da ação e, na parte conhecida, pela procedência dos pedidos de mérito, nos termos da seguinte ementa, *verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INSTITUIÇÃO DE SUBSÍDIOS A EX-GOVERNADORES. ESTADO DE RORAIMA. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO QUANTO AO ART. 61-B. NÃO-CONHECIMENTO EM PARTE DA AÇÃO. NO MÉRITO, MOSTRA-SE INCONSTITUCIONAL PREVISÃO QUE, AO TRATAR DE PENSÃO ESPECIAL, DEIXA, CONTUDO, DE INDICAR SITUAÇÃO PESSOAL QUE JUSTIFIQUE A SUA EXISTÊNCIA. ATO ABUSIVO DO PODER PÚBLICO, A PONTO DE SE TER PATENTE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO REPUBLICANO. CONSIDERAÇÕES QUANTO AO TEMA AMADURECIDAS NA ADI 3.853. PARECER PELO CONHECIMENTO EM PARTE DA AÇÃO, E NESSA, NO MÉRITO, É PELA PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.” (fls. 64)

O Tribunal de Contas do Estado de Roraima juntou o inteiro teor da exordial e da decisão liminar prolatada nos autos do Processo 267/2014 TCE-RR, feito em que a OAB - Seccional de Roraima pleiteou providência cautelar no órgão estadual de controle interno com o objetivo de sustar a aplicação dos artigos 61-A e 61-B da Constituição estadual. A referida decisão liminar deferiu medida cautelar para determinar que o Governador do Estado de Roraima se abstenha de conceder ou, acaso já concedido, suspenda qualquer espécie de subsídio ao ex-governador do



ADI 4169 / RR

Estado; bem como de designar servidores para realizar a segurança do ex-governador do Estado. O *decisum* restou assim ementado:

“ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SECCIONAL DE RORAIMA. REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE LIMINAR. ADMISSIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 5º, XXXIV, ‘a’, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E 57 DA LEI ORGÂNICA Nº 006/94. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. PODER GERAL DE CAUTELA. LEGITIMIDADE. POSSIBILIDADE, MESMO SEM AUDIÊNCIA DA PARTE CONTRÁRIA, BASTANDO QUE SE FUNDAMENTE A DECISÃO. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL-STF. PRESENTES OS PRESSUPOSTOS DO FUMUS BONI IURE E PERICULUM IN MORA, DEVE A LIMINAR SER CONCEDIDA PARA PROTEÇÃO DO ERÁRIO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA NOS TERMOS DA EXORDIAL.” (fls. 84)

É o relatório.



25/10/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.169 RORAIMA

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Senhor Presidente, eminentes pares, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados aqui presentes, a controvérsia posta em debate cinge-se à constitucionalidade dos artigos 61-A e 61-B da Constituição do Estado de Roraima, incluídos pela Emenda Constitucional estadual 18/2007, *verbis*:

Art. 61-A. Cessada a investidura no cargo de Governador do Estado, quem o tiver exercido, em caráter permanente, fará jus, a título de representação, a um subsídio mensal e vitalício equivalente a 70% do pago ao titular, percebido em espécie.

§ 1º Será suspenso o benefício caso o Governador seja eleito para outro mandato eletivo enquanto perdurar seu exercício.

§ 2º A representação a que se refere o caput será transferida para a viúva, em caso de falecimento do titular, com um desconto de 30% (trinta por cento), sendo suspensa ocorrendo os casos previstos no parágrafo anterior.

Art. 61-B. Nos 4 (quatro) anos posteriores ao término do exercício do mandato, o Governador terá também direito a segurança policial militar ou civil, à sua escolha, com o efetivo máximo de 2 homens."

Trata-se, portanto, de saber se a instituição de uma prestação pecuniária mensal e vitalícia a ex-Governadores, extensível às suas viúvas, viola os princípios da moralidade, impessoalidade e outros preceitos consagrados pela Constituição da República.

I – Conhecimento parcial da ação:

**ADI 4169 / RR**

A Constituição Federal privilegiou o Conselho Federal da OAB como legitimado especial à propositura de ações diretas de inconstitucionalidade, diferenciando esse ente das confederações sindicais e das entidades de classe (artigo 103, VII). Essa escolha se justifica pelo papel essencial atribuído à OAB para a consolidação do regime democrático e proteção dos direitos fundamentais. Portanto, desnecessária a avaliação de pertinência temática na hipótese.

Ademais, os dispositivos impugnados no presente pleito correspondem a legislação estadual dotada de generalidade e de abstração, no que satisfazem o comando do artigo 102, I, *a*, da Constituição Federal.

Outrossim, a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade deve indicar os dispositivos normativos impugnados e os respectivos fundamentos da alegada inconstitucionalidade, bem como apresentar o pedido, com suas especificações (artigo 3º da Lei federal 9.868/1999).

In casu, o artigo 61-A, adicionado à Constituição do Estado de Roraima pela Emenda Constitucional 18/2007 foi devidamente impugnado na petição inicial, mas tal não ocorreu em relação ao artigo 61-B, tendo em vista que a argumentação aduzida pelo requerente se referiu única e exclusivamente ao benefício patrimonial conferido aos ex-Governadores, não impugnando especificadamente o direito à segurança específica. A esse respeito, o *parquet* assim se pronunciou:

“(...) apesar de haver pedido expresso de declaração de inconstitucionalidade do art. 61-B, não foi articulada qualquer fundamentação específica quanto à sua pretensa incompatibilidade com o Texto Constitucional. Tal previsão é autônoma, portanto, não depende do conteúdo normativo atribuído ao art. 61-A, o que tornaria necessário dedicar individualizada impugnação a seus comandos.

É de se propor o não-conhecimento da ação, quanto à impugnação ao art. 61-B da Constituição do Estado de Roraima, na



ADI 4169 / RR

redação que lhe foi conferida pela EC 18/2007, em atenção ao art. 3º, I c/c 4º da Lei 9.868/99.”

Assim, a presente ação direta de inconstitucionalidade merece tão somente conhecimento parcial, no que se refere à impugnação do artigo 61-A da Constituição do Estado de Roraima.

II – Inconstitucionalidade do artigo 61-A da Constituição do Estado de Roraima

Como visto, o objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade consiste em perquirir se a instituição de benefício pecuniário a ex-Governadores e suas viúvas por norma constitucional estadual viola a ordem constitucional federal e os princípios fundamentais do ordenamento jurídico pátrio.

Ciente de que esta Suprema Corte não se vincula aos fundamentos jurídicos trazidos pelo requerente em seu pedido, diante do princípio da *causa pretendi* aberta na análise das ações de controle abstrato (ADI 2.728, Rel. Min Maurício Corrêa, DJ de 20/2/2004), a controvérsia será dividida em quatro vertentes argumentativas basilares: *(i)* natureza jurídica do benefício previsto no artigo 61-A da Constituição do Estado de Roraima; *(ii)* limites ao poder constituinte estadual; *(iii)* princípio republicano na Constituição Federal; e *(iv)* princípios da Administração Pública.

II. 1. Enquadramento histórico do subsídio de ex-governadores

Consoante exposto alhures, sustentou o requerente que o benefício instituído na norma ora impugnada fugiria à natureza do conceito constitucional de subsídio. Mais adiante, afirmou que a natureza jurídica da verba seria de benefício previdenciário, hipótese que levaria à inconstitucionalidade formal e material da norma.



ADI 4169 / RR

O texto original da Constituição Federal de 1988 não fazia referência ao termo subsídio enquanto forma de pagamento a servidores públicos ou a agentes políticos. A escolha do constituinte originário se deu com ruptura em relação à ordem constitucional anterior, que dispunha, *in verbis*:

“Art. 33. O subsídio, dividido em parte fixa e parte variável, e a ajuda de custo de deputados e senadores serão iguais e estabelecidos no fim de cada legislatura para a subsequente.

§ 1º Por ajuda de custo entender-se-á a compensação de despesas com transporte e outras imprescindíveis para o comparecimento à sessão legislativa ordinária ou à sessão legislativa extraordinária convocada na forma do § 1º do artigo 29.

§ 2º O pagamento da ajuda de custo será feito em duas parcelas, somente podendo o congressista receber a segunda se houver comparecido a dois terços da sessão legislativa ordinária ou de sessão legislativa extraordinária.

§ 3º O pagamento da parte variável do subsídio corresponderá ao comparecimento efetivo do congressista e à participação nas votações.

§ 4º Serão remuneradas, até o máximo de oito por mês, as sessões extraordinárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; pelo comparecimento a essas sessões e às do Congresso Nacional, será paga remuneração não excedente, por sessão, a um trinta avos da parte variável do subsídio mensal.

(...)

Art. 44. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

VII - fixar, para viger na legislatura seguinte, a ajuda de custo dos membros do Congresso Nacional, assim como os subsídios destes, os do Presidente e os do Vice-Presidente da República;”

Da leitura do texto da Constituição Federal de 1967, deduz-se que o subsídio era uma forma de pagamento a Deputados, a Senadores e ao Presidente da República, em virtude do exercício do mandato. Para os

**ADI 4169 / RR**

parlamentares, havia uma parcela variável a ser percebida além da quantia fixa. Os parágrafos do artigo 33 reforçavam o caráter indenizatório das ajudas de custo a membros do Congresso Nacional para a realização das atividades inerentes ao mandato eletivo.

A figura do subsídio foi reinstituída no ordenamento jurídico pátrio por meio da Emenda Constitucional 19/1998, que incluiu o § 4º ao artigo 39 da Constituição Federal, passando a denominar os proventos recebidos por detentores de mandato eletivo, Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais. Ao contrário do disposto na Constituição anterior, essa forma de retribuição se dá em parcela única. Transcrevo o referido dispositivo:

“Art. 39: (...)

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.”

Destarte, a inclusão desse dispositivo no texto constitucional trouxe novo significado para o termo “subsídio”, conforme preleciona José Afonso da Silva:

*“O subsídio, agora reincorporado à Constituição por força do art. 5º da EC-19/98, difere substancialmente tipo referido acima, porque: (a) não é forma de retribuição apenas a titulares de mandato eletivo; (b) **tem natureza de remuneração, é mesmo considerado pelo novo texto constitucional uma espécie remuneratória;** (c) é fixado em parcela única.”* (Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, 25 ed., p. 682)

Assim, a natureza do subsídio passou a ser tipicamente **remuneratória** no regime da Constituição Federal de 1988, de forma que

**ADI 4169 / RR**

se exige a prestação de serviços à sociedade para sua percepção.

In casu, o benefício objeto da controvérsia é destinado a: (i) ex-Governadores que cumpriram o mandato em sua totalidade e não foram eleitos para outro mandato eletivo e a (ii) suas respectivas viúvas, que também não foram eleitas para outro mandato eletivo, em caso do falecimento do titular.

Mutatis mutandis, conclui-se que o benefício instituído pelo dispositivo ora impugnado constitui **pagamento estadual singular**, estabelecido pela Assembleia Estadual de Roraima como benesse a quem quer que tenha exercido a completude do mandato de Governador de Estado.

II. 2) Limites ao poder constituinte decorrente

A Constituição Federal de 1988 adotou o regime federativo, em que União, Estados-membros e Municípios dividem e concorrem pelas competências estatais. As Assembleias Legislativas detêm autonomia para legislar sobre as matérias afeitas aos Estados-membros, mas esse poder é limitado pelo artigo 25, *caput* e § 1º, da Constituição Federal e pelo artigo 11 do ADCT. Transcrevo esse último dispositivo:

“Art. 11: Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.”

Dessa forma, os princípios constitucionais não apenas orientam, mas também podem invalidar as escolhas legislativas do constituinte estadual.

Não se pode ignorar que havia na ordem constitucional anterior previsão de benefício de natureza semelhante ao ora questionado para os ex-Presidentes. Trata-se do artigo 184, adicionado pela Emenda



ADI 4169 / RR

Constitucional 1/1969, o qual teve sua redação parcialmente alterada pela Emenda Constitucional 11/1978, *in verbis*:

“Art. 184. Cessada a investidura no cargo de Presidente da República, quem o tiver exercido, em caráter permanente, fará jus, a título de representação, a um subsídio mensal e vitalício igual aos vencimentos do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal.”

À época, vários Estados federados reproduziram essa previsão em suas respectivas Constituições. Vale lembrar que as disposições constitucionais locais que extrapolaram a permissão ao constituinte estadual foram reconhecidas inconstitucionais por esta Corte sob o prisma da ordem constitucional de 1967, em observância ao princípio da simetria. Cito, a título exemplificativo, a Representação 979, cujo acórdão restou assim ementado:

“É INCONSTITUCIONAL O PAR-ÚNICO DO ART-140 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, COM A REDAÇÃO DA EMENDA N. 2, POR DESTOAR DO PRECEITO FEDERAL, ART. 184 DA EC 1/69. A OBEDIÊNCIA AOS MODELOS FEDERAIS TEM SIDO UM ‘STANDART’ DA CONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS DAS LEIS MAIORES DOS ESTADOS SEGUNDO A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE.” (Rp 949, Rel. Min. Cordeiro Guerra, Plenário, DJ de 1º/07/1977)

Todavia, a Constituição Federal de 1988 aboliu esse benefício, ao passo que alguns Estados-membros mantiveram a previsão. Esse silêncio do texto constitucional federal foi objeto de apreciação desta Corte quando do julgamento da medida cautelar nos autos da ADI 1.461, em que se questionava benefício semelhante instituído por Emenda à Constituição do Estado do Amapá. Na ocasião, o Relator Min. Maurício Corrêa afirmou ser implícita, *“a vedação ao poder constitucional derivado, em face do silêncio da Lei Maior, o que implica ausência de comando federal*

**ADI 4169 / RR**

suscetível de ser reproduzido nas normas constitucionais estaduais”.

Nesse contexto, a instituição do pagamento do benefício questionado pela Assembleia Legislativa de Roraima extrapola o poder constituinte derivado, violando o princípio federativo.

II. 3) Violação ao princípio republicano

O postulado republicano se consolidou na célebre previsão de que *“todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”*. Em outros termos, o exercício do poder político não é prerrogativa de determinada família ou classe social, mas de todos os cidadãos.

Na classificação aristotélica, a forma de governo republicana, em oposição à aristocrática e à monárquica, é fundada sobre ideais de igualdade entre os cidadãos, o que fundamenta a transitoriedade e a alternância de poder ao longo do tempo, conforme lecionam Paulo Márcio Cruz e Luiz Henrique Cademartori:

“A Temporalidade dos Mandatos Eletivos é um dos elementos caracterizadores da República, pois funciona como um dos princípios dela derivados, que serve como instrumento para, de tempos em tempos, aferir-se o Interesse da Maioria em um de seus aspectos, ou seja, na definição de quem governa e de como será composta a dieta que representa os cidadãos. O sentido aristotélico de República indica o Governo em que a multidão governa no sentido do interesse coletivo, da maioria, do Bem Comum.” (O princípio republicano: aportes para um entendimento sobre o interesse da maioria. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), 1(1)87-96)

Portanto, o princípio republicano constitui elemento fundamental da Constituição Federal de 1988, de forma que a aferição de sua abrangência

**ADI 4169 / RR**

possui especial relevância. Consoante o pronunciamento do Min. Gilmar Mendes no julgamento do RE 637.485, cuja controvérsia se dava em relação à viabilidade do denominado “prefeito itinerante”:

“(...) o instituto da reeleição tem fundamento não somente no postulado da continuidade administrativa, mas também no princípio republicano, que impede a perpetuação de uma mesma pessoa ou grupo no poder. O princípio republicano condiciona a interpretação e a aplicação do próprio comando da norma (resultado ou solução normativa): a reeleição é permitida por apenas uma única vez. E é sensato considerar que esse princípio impede a terceira eleição não apenas no mesmo município, mas em relação a qualquer outro município da federação. Entendimento contrário tornaria possível a figura do denominado ‘prefeito itinerante’ ou do ‘prefeito profissional’, o que claramente é incompatível com esse princípio republicano, que também traduz um postulado de temporariedade/alternância do exercício do poder.” (RE 637485, Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2012, DJe 21-05-2013)

Destarte, discutir o princípio republicano enquanto limite ao poder constituinte estadual implica compreender a presença ainda acentuada do patrimonialismo na relação entre os agentes do Estado e a coisa pública. Já na década de 1930, Sérgio Buarque de Holanda expôs em sua obra:

“Para o funcionário ‘patrimonial’, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles aufere, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos.” (Raízes do Brasil. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1971, 6. ed. p. 105-106)

In casu, o vício do patrimonialismo se manifesta na possibilidade de

**ADI 4169 / RR**

ex-agentes políticos e suas viúvas adquirirem direitos patrimoniais vitalícios. Assim, dilui-se o limite entre o patrimônio público e o privado, uma vez que ex-governadores continuam recebendo valores pecuniários de forma permanente, apenas em virtude de um serviço pretérito.

Ressalto que a Constituição de 1988 deixou de prever pagamento semelhante a ex-Presidentes em prestígio ao princípio republicano, uma vez que o mandato de Presidente da República possui período determinado e, após esse período, o indivíduo que ocupou o cargo não faz jus a qualquer pagamento pelo Estado. A norma estadual impugnada, assim, vem na contramão desse entendimento, pois possibilita a manutenção do pagamento de pensão vitalícia a pessoas que não exercem mais mandato eletivo, sem qualquer contraprestação.

Portanto, conclui-se que a ordem constitucional de 1988, homenageando o princípio republicano, vedou aos Estados-membros a instituição de benefícios patrimoniais destinados a ex-Governadores em virtude do exercício do cargo, como ocorre na hipótese dos autos.

II. 4) Violação aos princípios da Administração Pública

Noutro giro, percebe-se que o dispositivo impugnado também dá margem à violação dos princípios da Administração Pública, conforme previsão do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. Sobre o tema, transcrevo brilhante exposição da Min. Cármen Lúcia no julgamento da ADI 3.853:

“Pelo princípio da impessoalidade, expresso no caput do art. 37 da Constituição da República, impõe-se a vedação de concessão de favores, regalias ou proveitos segundo a condição pessoal do beneficiado. Como disse em outra oportunidade, ‘o princípio constitucional da impessoalidade administrativa tem como objetivo a neutralidade da atividade pública, fixando como única diretriz jurídica válida para os comportamentos estatais o interesse público. A

**ADI 4169 / RR**

impessoalidade no trato da coisa pública garante exatamente esta qualidade da res gerida pelo Estado: a sua condição de ser pública, de todos, patrimônio de todos, voltada à concretização do bem de todos e não de grupos ou de algumas pessoas. (...) traduz-se (o princípio da impessoalidade) na ausência de marcas pessoais e particulares correspondentes ao administrador que, em determinado momento, esteja no exercício da atividade administrativa, tornando-a, assim afeiçoada a seu modelo, pensamento ou vontade” (Princípios constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 1993, p. 147)

(...)

O que a Constituição expõe como princípio da Administração Pública, em seu art. 37, caput (e que, de resto, é repetido no art. 25 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul) impõe-se, como é óbvio, para o legislador em face da forma republicana de governo, que não possibilita ao legislador personalizar o que não é condição personalista e, o que é mais, com recursos públicos.

A graça concedida pela norma do art. 29-A e seus parágrafos, do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição sul-matogrossense com a norma da Emenda n. 35/2006 afronta, manifestamente, o princípio da impessoalidade, porque dota um cidadão, que foi e tenha deixado de ser agente público, pelo exaurimento do mandato de Governador do Estado, de condição excepcional, privilegiada, que não se compadece com aquela imposição constitucional.

Também obriga a todos, na forma republicana de governo, o princípio da moralidade pública. Ao direito do cidadão ao governo ético impõe-se ao juiz, ao administrador e ao legislador o dever da moralidade pública, que há de perpassar e informar todos os seus atos.” (ADI 3853, Relatora Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 12/09/2007, DJe 26-10-2007).

Saliento que a matéria já foi objeto de apreciação por esta Corte em outros precedentes, em que se questionava a constitucionalidade de benefícios semelhantes, instituídos em âmbito estadual. Confira-se:

**ADI 4169 / RR**

“Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Maranhão e Lei estadual nº 6.245/1994. Subsídio mensal e vitalício a ex-Governador que tenha exercido o cargo em caráter permanente. Pensão ao cônjuge supérstite. Inconstitucionalidade. Jurisprudência do STF. Ação direta julgada procedente.

1. O Supremo Tribunal tem afirmado que a instituição de prestação pecuniária mensal e vitalícia a ex-Governadores, comumente designada sob o nomen juris subsídio, corresponde à concessão de benesse que não se compatibiliza com a Constituição Federal (notadamente com o princípio republicano e o princípio da igualdade, consectário daquele), por desvelar tratamento diferenciado e privilegiado sem fundamento jurídico razoável, com ônus aos cofres públicos, em favor de quem não exerce função pública ou presta qualquer serviço à administração, sendo também inconstitucionais prestações de mesma natureza concedidas ao cônjuge supérstite do ex-mandatário. Precedentes: ADI 4552 MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, Dje de 09/6/15; ADI 3853, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, Dje de 26/10/07.

2. Ação julgada procedente para se declarar a inconstitucionalidade do Art. 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Maranhão e da Lei estadual nº 6.245/1994.” (ADI 3.418, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, julgamento em 20/09/2018)

“MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 305 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. PENSÃO VITALÍCIA PARA EX-GOVERNADORES. 1. 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. 2. Ex-governador não é mais agente público, pelo que não se poderia cogitar de vinculação de categoria remuneratória afeta à desembargador do Estado, do Tribunal de Justiça do Estado. A remissão ao vencimento do governador em exercício ou, na espécie, de

**ADI 4169 / RR**

desembargador, para fixação do padrão de subsídio, patenteia estender-se o subsídio a quem não mais trabalha no Estado e, por isso, não teria razão para ser remunerado, menos ainda em idêntica situação a quem está no cargo. 3. A carência de parâmetro constitucional nacional e a inauguração de padrão normativo estadual em desacordo com os princípios da Constituição da República, especialmente aqueles referentes às regras orçamentárias e aos princípios constitucionais da Administração Pública, evidenciam a relevância jurídica da questão posta e os gravames jurídicos e sociais que a preservação dos efeitos da norma poderia acarretar. 4. Precedentes. 5. Medida cautelar deferida para suspender a eficácia do art. 305, caput e § 1º, da Constituição do Estado do Pará, até julgamento de mérito da presente ação.” (ADI 4.552-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 9/6/2015)

Portanto, a previsão de “subsídio” a ex-Governadores não possui razão constitucional para ser mantida. Reforça esse entendimento a constatação de que o pagamento do benefício, longe de estar contido na discricionariedade do poder constitucional estadual, manifesta flagrante violação aos princípios federativo, republicano, da impessoalidade e da moralidade administrativa.

Ex positis, diante das premissas e fundamentos expostos, **CONHEÇO PARCIALMENTE** a ação direta de inconstitucionalidade e, nessa parte, **JULGO PROCEDENTE** o pedido formulado, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 61-A da Constituição do Estado de Roraima, incluído pela Emenda Constitucional estadual 18/2007.

É como voto.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.169

PROCED. : RORAIMA

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - OAB

ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO (18958/DF, 167075/MG, 2525/PI) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RORAIMA

ADV.(A/S) : MAURO MACHADO CHAIBEN (17738/DF)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu parcialmente da ação e, nessa parte, julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 61-A da Constituição do Estado de Roraima, incluído pela Emenda Constitucional estadual 18/2007, nos termos do voto do Relator. Não participou, justificadamente, deste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Ausente, justificadamente, o Ministro Roberto Barroso. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 25.10.2018.

Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Ausente, justificadamente, representando o Supremo Tribunal Federal no Seminário "El Constitucionalismo Abusivo y Autoritario en América Latina - Conmemoración de los 30 años de la Constitución de Brasil" na Universidad Externado de Colômbia, o Senhor Ministro Roberto Barroso.

Procuradora-Geral da República, Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário