

25/10/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.601 MATO GROSSO

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS**
ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S) : **MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E**
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO**
GROSSO
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO MATO GROSSO**

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTIGO 1º DA LEI 4.586/1983. DIREITO PRÉ-CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME EM SEDE DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 1º, PARTE FINAL, DA EMENDA CONSTITUCIONAL 22/2003 DO ESTADO DO MATO GROSSO. MANUTENÇÃO DO PAGAMENTO DE PENSÃO VITALÍCIA A EX-GOVERNADORES, EX-VICE-GOVERNADORES E SUBSTITUTOS CONSTITUCIONAIS QUE PERCEBIAM O BENEFÍCIO À ÉPOCA DE SUA EXTINÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO, REPUBLICANO, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. INEXISTÊNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.

1. O artigo 1º da Emenda Constitucional 22/2003 do Estado do Mato Grosso, ao prever que deve ser "*respeitado o disposto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal*", permitiu a continuidade do pagamento de subsídio mensal e vitalício a ex-governadores, ex-vice-governadores e substitutos que percebiam o benefício à época de sua extinção.

2. O direito adquirido é inoponível à Constituição quando nela se encontra interditado, posto eclipsado em alegado regime jurídico

ADI 4601 / MT

imutável, mormente quando o regime jurídico que se pretende ver preservado não encontra guarida na Constituição Federal.

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

4. 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*.

5. 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.

6. O artigo 1º da Lei 4.586/1983 do Estado do Mato Grosso é direito pré-constitucional, insuscetível de figurar como objeto de ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes: ADI 2, Rel. Min. Paulo Brossard, Plenário, DJ de 21/11/1997; ADI 74, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 25/9/1992; e ADI 129, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ de 4/9/1992.

7. Ação direta parcialmente conhecida, para, nessa parte, julgar procedente o pedido, para dar interpretação conforme a Constituição Federal ao artigo 1º, parte final, da Emenda Constitucional 22/2003 do Estado do Mato Grosso e declarar que o trecho “*respeitado o disposto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal*” não autoriza a continuidade do pagamento de pensão mensal e vitalícia aos ex-governadores, ex-vice-governadores e substitutos constitucionais.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do

ADI 4601 / MT

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 dar interpretação conforme a Constituição Federal ao artigo 1º, parte final, da Emenda Constitucional 22/2003 do Estado do Mato Grosso e declarar que o trecho *“respeitado o disposto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal”* não autoriza a continuidade do pagamento de pensão mensal e vitalícia a ex-governadores, ex-vice-governadores e substitutos constitucionais, 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 4.601 MATO GROSSO

RELATOR : **MIN. LUIZ FUX**
REQTE.(S) : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS**
ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S) : **MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E**
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO**
GROSSO
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO MATO GROSSO**

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 o artigo 1º, parte final, da Emenda Constitucional 22/2003 do Estado do Mato Grosso, que manteve o pagamento de pensão mensal e vitalícia a ex-governadores, ex-vice-governadores e substitutos constitucionais que percebiam o benefício até o advento da referida emenda, e o artigo 1º da Lei estadual 4.586/1983, que instituiu pensão mensal e vitalícia às viúvas e filhos de ex-governadores. Como parâmetro de controle, o requerente indicou os artigos 5º, XXXVI; 25, *caput* e § 1º; 37, *caput*; 39, § 4º; 195, § 5º; e 201, § 1º, da Constituição Federal.

Eis o teor dos dispositivos acimados de inconstitucionalidade:

“Emenda Constitucional 22/2003 do Estado do Mato Grosso

Art. 1º Fica extinta a pensão vitalícia aos ex-Governadores do Estado, benefício criado pela Emenda Constitucional nº 17, de 05.12.78, modificado pela Emenda Constitucional nº 28, de 30.01.85, aos Vice-Governadores e substitutos constitucionais criados pela Emenda Constitucional nº 13, de 15.12.98, e pela Emenda Constitucional nº 18, de 06.09.00, respeitado o disposto no art. 5º,

ADI 4601 / MT

XXXVI, da Constituição Federal.

Lei 4.586/1983 do Estado do Mato Grosso

Art. 1º. Fica instituída às viúvas e filhos de ex-governadores pensão mensal na mesma base e sob as mesmas condições estabelecidas no artigo 254 e seus parágrafos da Lei 4.279 de 29.12.80."

As normas constitucionais tidas por violadas dispõem, *in verbis*:

"Art. 5º (...)

XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

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. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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. 195. (...)

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de

ADI 4601 / MT

custeio total.

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.”

O requerente, em síntese, argumentou *(i)* que não há direito adquirido a regime jurídico; *(ii)* 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 o artigo 195, § 5º, da Constituição Federal veda a criação, a majoração ou a extensão de benefício previdenciário sem a indicação da correspondente fonte de custeio; *(iv)* que os estados-membros não têm competência para legislar sobre seguridade social; e *(v)* que a concessão de pensão vitalícia a ex-governador de estado “*viola os princípios da impessoalidade e da moralidade prescritos no artigo 37 da Constituição Federal, uma vez que assenta regalia baseada em condição pessoal do beneficiado e afronta a ética e a razoabilidade, pois inexistente no caso em análise qualquer interesse público a ser albergado*”.

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, apregooou que os dispositivos objeto de presente ação deveriam levar em conta os requisitos constitucionais formais e materiais sobre matéria

ADI 4601 / MT

previdenciária.

Considerando o objeto da presente ação direta e a relevância da matéria versada, determinei fosse aplicado o rito veiculado pelo artigo 12 da Lei federal 9.868/1999 (doc. 14).

O Governador do Estado do Mato Grosso se manifestou no sentido do descabimento de ação direta de constitucionalidade para impugnar o artigo 1º da Lei estadual 4.586/1983, por se tratar de norma anterior à Constituição Federal de 1988. Quanto à parte final do artigo 1º da Emenda Constitucional estadual 22/2003, argumentou que a pretendida declaração de inconstitucionalidade não produziria nenhum efeito prático *“porque, ainda assim, as pensões atualmente pagas foram concedidas com fundamento na Lei Estadual nº 4.586/1993, anterior à Constituição Federal e revogada pela referida Emenda à Constituição Estadual”*. Ademais, alegou que a ação direta de inconstitucionalidade não se presta a impugnar atos normativos de efeitos concretos. No mérito, sustentou a constitucionalidade dos atos concessivos das pensões, com fundamento no princípio da segurança jurídica (doc. 17).

Por sua vez, a Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso sustentou que possui competência para legislar sobre a matéria versada nos dispositivos questionados e que a manutenção do pagamento das pensões àqueles que percebiam o benefício à época de sua extinção buscou preservar a garantia constitucional do direito adquirido (doc. 22).

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

“Administrativo. Pensão vitalícia a ex-governadores do Estado de Mato Grosso. Ausência de embasamento constitucional para o deferimento de referida prestação pecuniária. Afronta ao artigo 37, inciso XIII, da Carta Republicana. Incidência, no caso, da vedação à vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para

ADI 4601 / MT

o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. Inobservância dos princípios da igualdade, da razoabilidade e da moralidade. Ofensa ao artigo 169, § 1º, incisos I e II, e ao artigo 195, § 5º, da Constituição Federal, diante do estabelecimento de critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria a beneficiários vinculados ao regime geral de previdência social, sem prévia dotação orçamentária e correspondente fonte de custeio. Precedentes. Manifestação pela procedência do pedido.” (fls. 24)

O Procurador-Geral da República também se manifestou no sentido da procedência do pedido de mérito, em parecer assim ementado, *in verbis*:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 1º da EC 22/2003 e art. 1º da Lei 4.586/1983, ambos do Estado do Mato Grosso. Extinção da concessão de pensão vitalícia a ex governadores. Preservação dos benefícios concedidos até 4 de setembro de 2003. Inexistência de direito adquirido a vantagem pecuniária inconstitucional ou ilegal. Precedentes. Afronta ao princípio republicano. Precedentes. Parecer pela procedência do pedido.” (doc. 25)

Iraci Araújo Moreira e Maria Lígia de Borges Garcia pleitearam seu ingresso no feito na qualidade de *amici curiae*. O pedido foi indeferido, pois as interessadas não se ajustavam à condição especial exigida pelo artigo 7º, § 2º, da Lei federal 9.868/1999 (doc. 35). Maria Lígia de Borges Garcia interpôs agravo interno contra referida decisão (doc. 39), mas não obteve êxito (doc. 42). Por fim, Maria Lígia de Borges Garcia pleiteou a permanência, nos presentes autos, das petições contendo seus argumentos acerca da matéria, a título de memoriais (doc. 44), pedido que também restou indeferido, *“tendo em vista certidão prolatada pela Secretaria Judiciária desta Corte, em 22 de agosto de 2013, a qual certifica o desentranhamento da Petição n. 94.385/2011 e da Petição n. 37.310/2012, com posterior encaminhamento aos seus subscritores (doc. 36)”* (doc. 46).

É o relatório.

25/10/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.601 MATO GROSSO

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 do artigo 1º, *in fine*, da Emenda Constitucional 22/2003 do Estado do Mato Grosso, e o artigo 1º da Lei estadual 4.586/1983.

Trata-se, portanto, de saber se a manutenção de uma prestação pecuniária mensal e vitalícia a ex-governadores, ex-vice-governadores e substitutos constitucionais que percebiam o benefício até o advento da referida emenda, assim como a previsão legal que instituía pensão mensal e vitalícia às viúvas e filhos de ex-governadores violam os princípios da moralidade, impessoalidade e outros preceitos consagrados pela Constituição da República.

I – CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO:

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, o artigo 1º, parte final, da Emenda Constitucional 22/2003 do Estado do Mato Grosso corresponde à legislação estadual dotada de generalidade e de abstração, no que satisfaz o comando do artigo 102, I, *a*,

ADI 4601 / MT

da Constituição Federal.

Não prospera o argumento do Governador do Estado do Mato Grosso de que o dispositivo supracitado caracterizaria ato normativo de efeitos concretos, pois a determinabilidade dos destinatários da norma não se confunde com a sua individualização, esta sim capaz de convertê-la em ato de efeitos concretos, embora plúrimos (ADI 2.135, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 12/5/2000).

Outrossim, a jurisprudência atual desta Suprema Corte se consolidou no sentido de que a lei é ato normativo primário de aplicação da Constituição, de forma que se submete ao controle concentrado de constitucionalidade sempre que houver uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico de seu objeto. A propósito, cito a ADI 4.048-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 21/8/2008; e a ADI 4.049-MC, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, DJe de 8/5/2009.

No entanto, a presente ação direta de inconstitucionalidade não pode ser conhecida no ponto em que ataca o artigo 1º da Lei 4.586/1983 do Estado do Mato Grosso, pois se trata de norma editada antes da vigência da Constituição Federal de 1988. Com efeito, é assente nesta Corte a impossibilidade de direito pré-constitucional figurar como objeto de ação direta de inconstitucionalidade (ADI 2, Rel. Min. Paulo Brossard, Plenário, DJ de 21/11/1997; ADI 7, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 4/9/1992; ADI 74, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 25/9/1992; e ADI 129, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ de 4/9/1992).

Dessa forma, a presente ação direta de inconstitucionalidade merece tão somente conhecimento parcial, no que se refere à impugnação do artigo 1º, parte final, da Emenda Constitucional 22/2003 do Estado do Mato Grosso.

ADI 4601 / MT

II – INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO
À PARTE FINAL DO ARTIGO 1º DA EMENDA CONSTITUCIONAL 22/2003
DO ESTADO DO MATO GROSSO

Como visto, o objeto da presente ação direta de inconstitucionalidade consiste em perquirir se a manutenção do pagamento de benefício pecuniário a ex-governadores, ex-vice-governadores e substitutos constitucionais por norma constitucional estadual viola a ordem constitucional federal e os princípios fundamentais do ordenamento jurídico pátrio. Assim dispõe o ato normativo ora examinado:

Emenda Constitucional 22/2003 do Estado do Mato Grosso:

*Art. 1º Fica extinta a pensão vitalícia aos ex-Governadores do Estado, benefício criado pela Emenda Constitucional nº 17, de 05.12.78, modificado pela Emenda Constitucional nº 28, de 30.01.85, aos Vice-Governadores e substitutos constitucionais criados pela Emenda Constitucional nº 13, de 15.12.98, e pela Emenda Constitucional nº 18, de 06.09.00, **respeitado o disposto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal.***

Da leitura do texto normativo supra, verifica-se que o legislador estadual extinguiu a pensão vitalícia a ex-governadores, ex-vice-governadores e substitutos constitucionais. Contudo, ao prever que deve ser “*respeitado o disposto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal*”, que, por sua vez, assegura que “*a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*”, a parte final do dispositivo dá margem à interpretação de que o benefício vitalício continuará sendo pago àqueles que percebiam o benefício à época de sua extinção.

Ciente de que esta Suprema Corte não se vincula aos fundamentos jurídicos trazidos pelo requerente em seu pedido, pois prevalece o 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

ADI 4601 / MT

será dividida em cinco vertentes argumentativas basilares: (i) natureza jurídica do benefício versado no artigo 1º da Emenda Constitucional 22/2003 do Estado do Mato Grosso; (ii) direito adquirido a regime jurídico; (iii) limites ao poder constituinte estadual; (iv) princípio republicano na Constituição Federal; e (v) 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.

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, *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

ADI 4601 / MT

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 dois primeiros grupos, 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

ADI 4601 / MT

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

In casu, o benefício objeto da controvérsia é destinado a ex-governadores, ex-vice-governadores e substitutos constitucionais do Estado do Mato Grosso.

Saliento que a matéria já foi objeto de apreciação por esta Corte no julgamento da ADI 3.853, que questionava benefício semelhante instituído pela Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul. Na ocasião, a Exma. Rel. Min. Cármen Lúcia assim entendeu, *in verbis*:

“O que sob o rótulo normativo se apelidou subsídio, subsídio não é. No direito, como se sabe, o nome não transforma a realidade sob a qual ele se encobre. Também não se tem ali uma pensão de graça, como insiste em afirmar a Assembleia Legislativa sul-matogrossense, porque pensão, no sistema jurídico vigente, não se confunde com graça, somente podendo ocorrer nos casos e condições legalmente previstos.

O de que ali se cuida é de um pagamento estadual singular, instituído como uma graça com recursos públicos, conforme anotado pela Assembleia Legislativa, para ex-governador que atenda às exigências afirmadas nos §§ 1º a 3º do art. 29-A, introduzido na

ADI 4601 / MT

Constituição do Estado pela Emenda Constitucional n. 35/2006. Trata-se de uma regalia, uma dádiva, uma recompensa vitalícia, um proveito pecuniário de natureza permanente, instituído não como um benefício, mas como um benesse ou um favor conferido a quem tenha se desinvestido do cargo de Governador do Estado, após ter desempenhado o mandato completo.”

Mutatis mutandis, o benefício ora impugnado constitui pagamento estadual singular, destinado a ex-governadores, ex-vice-governadores e substitutos constitucionais do Estado do Mato Grosso.

II.2) INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO

Os requeridos sustentaram que a manutenção do pagamento da extinta pensão vitalícia aos ex-governadores, ex-vice-governadores e substitutos constitucionais que percebiam o benefício à época de sua extinção buscou preservar a garantia constitucional do direito adquirido.

Ora, não há se falar em direito adquirido à continuidade do pagamento do referido benefício, pois não existe direito adquirido a determinado regime jurídico, mormente quando o regime jurídico que se pretende ver preservado não encontra guarida na Constituição Federal. É o que se verificará a seguir.

Nesse sentido é a jurisprudência pacífica desta Corte, da qual colaciono os seguintes julgados:

“MANDADO DE SEGURANÇA. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA 84/1995. LICENÇA PRÊMIO. MAGISTRADO. 1. Competência do Supremo Tribunal Federal. Interesse da magistratura (art. 102, inc. I, alínea n, da Constituição da República). Precedentes. 2. Pretensão de gozo do direito de licença prêmio adquirido na condição de servidora pública federal (art. 87 da

ADI 4601 / MT

*Lei n. 8.112/1990) após a Impetrante passar a integrar a carreira da magistratura trabalhista (Lei Complementar n. 35/1979 – LOMAN). 3. O rol taxativo de direitos e vantagens para a magistratura nacional estatuído no art. 69 da LOMAN não prevê a licença especial ou a licença-prêmio por assiduidade, razão por que não se aplicam aos magistrados as normas que conferem esse mesmo direito aos servidores públicos em geral. Precedentes. 4. Não consta nos autos prova de que lhe teria sido negado o exercício do direito adquirido no primeiro período aquisitivo (14.9.1983 a 13.9.1988). O segundo período aquisitivo (14.9.1988 e 7.1.1992), no qual a Impetrante ainda atuava como servidora pública, não pode ser somado ao tempo de serviço prestado como magistrada, para fins de reconhecimento do direito à licença-prêmio por assiduidade. **Não há direito adquirido a regime jurídico.** Precedentes. 5. Mandado de segurança denegado.” (AO 482, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 25/5/2011 - grifos nossos)*

“CONSTITUCIONAL. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. QUINTOS. INCORPORAÇÃO. NOMEAÇÃO NA MAGISTRATURA. VANTAGEM NÃO PREVISTA NO NOVO REGIME JURÍDICO (LOMAN). INOVAÇÃO DE DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA. 1. **O Supremo Tribunal Federal já pacificou entendimento de que descabe alegar direito adquirido a regime jurídico.** Precedentes. 2. Preservação dos valores já recebidos em respeito ao princípio da boa-fé. Precedentes. 3. Agravo regimental parcialmente provido.” (AI 410.946-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 7/5/2010 - grifos nossos)

“DIREITOS CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ESTABILIDADE FINANCEIRA. MODIFICAÇÃO DE FORMA DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO. OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DA REMUNERAÇÃO: AUSÊNCIA. JURISPRUDÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR N. 203/2001 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE: CONSTITUCIONALIDADE. 1. *O Supremo Tribunal Federal pacificou a sua jurisprudência sobre a constitucionalidade do*

ADI 4601 / MT

instituto da estabilidade financeira e sobre a ausência de direito adquirido a regime jurídico. 2. Nesta linha, a Lei Complementar n. 203/2001, do Estado do Rio Grande do Norte, no ponto que alterou a forma de cálculo de gratificações e, conseqüentemente, a composição da remuneração de servidores públicos, não ofende a Constituição da República de 1988, por dar cumprimento ao princípio da irredutibilidade da remuneração. 3. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.” (RE 563.965, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 20/3/2009 - grifos nossos)

II.3) 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 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

ADI 4601 / MT

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 por esta Corte quando do julgamento da medida cautelar na ADI 1.461, em que se questionava benefício semelhante instituído por Emenda à Constituição do Estado do Amapá. Na ocasião, o 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 suscetível de ser reproduzido nas normas constitucionais estaduais”*.

Nesse contexto, percebe-se que a manutenção do pagamento do benefício questionado pela Assembleia Legislativa do Mato Grosso

ADI 4601 / MT

extrapola o poder constituinte derivado, violando o princípio federativo.

II.4) 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 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”:

ADI 4601 / MT

“(...) 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 ex-agentes políticos 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.

ADI 4601 / MT

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, por outro lado, vem na contramão desse entendimento, pois possibilita a manutenção do pagamento de pensão vitalícia a pessoas que não exercem mais mandato eletivo, sem nenhuma contraprestação.

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

II.5) VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Noutro giro, percebe-se que o dispositivo impugnado também viola os princípios da Administração Pública, previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. Sobre o tema, transcrevo excerto do voto 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 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

ADI 4601 / MT

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.”

Na esteira desse entendimento, 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. Os acórdãos restaram assim ementados:

“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

ADI 4601 / MT

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 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

ADI 4601 / MT

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 continuidade do pagamento de pensão vitalícia aos ex-governadores, ex-vice-governadores e substitutos constitucionais do Estado do Mato Grosso que percebiam o benefício à época de sua extinção não possui razão constitucional para ser mantida. Reforça esse entendimento a constatação de que a manutenção do pagamento desse benefício, longe de estar contida na discricionariedade do poder constituinte estadual e de prestigiar o direito adquirido, 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** a ação, para dar interpretação conforme à Constituição Federal ao artigo 1º, parte final, da Emenda Constitucional 22/2003 do Estado do Mato Grosso e declarar que o trecho *“respeitado o disposto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal”* não autoriza a continuidade do pagamento de pensão mensal e vitalícia aos ex-governadores, ex-vice-governadores e substitutos constitucionais.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.601

PROCED. : MATO GROSSO

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

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

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 MATO GROSSO

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO MATO GROSSO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu parcialmente da ação e, nessa parte, julgou procedente o pedido para dar interpretação conforme a Constituição Federal ao artigo 1º, parte final, da Emenda Constitucional 22/2003 do Estado do Mato Grosso e declarar que o trecho "respeitado o disposto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal" não autoriza a continuidade do pagamento de pensão mensal e vitalícia a ex-governadores, ex-vice-governadores e substitutos constitucionais, 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