

19/12/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.473 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REQTE.(S) : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS
ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S) : CLAUDIO PACHECO PRATES LAMACHIA E
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

SUBSÍDIO – EX-GOVERNADOR. Conflita com a Constituição Federal norma a prever a satisfação, a ex-governador, de subsídio.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em julgar procedente o pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do relator e por unanimidade, em sessão presidida pelo Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata do julgamento e das respectivas notas taquigráficas.

Brasília, 19 de dezembro de 2018.

MINISTRO MARCO AURÉLIO – RELATOR

19/12/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.473 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REQTE.(S) : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS**
ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB
ADV.(A/S) : **CLAUDIO PACHECO PRATES LAMACHIA E**
OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Dr. Eduardo Ubaldo Barbosa:

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB ajuizou ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, buscando seja assentada a inconstitucionalidade do artigo 104-A da Constituição do Estado da Bahia, inserido pela Emenda de nº 21/2014, a disciplinar o pagamento de “subsídio” mensal vitalício a ex-Governadores, vinculado ao valor percebido pelo Chefe do Executivo estadual em exercício. Eis o teor do dispositivo impugnado:

Art. 104-A. Cessada a investidura no cargo de Governador do Estado, quem o tiver exercido pelo tempo mínimo de 4 (quatro) anos ininterruptos ou 5 (cinco) intercalados fará jus, a título de pensão especial, a um subsídio mensal e vitalício igual à remuneração do cargo, desde que tenha contribuído para a previdência oficial por, no mínimo, 30 (trinta) anos.

§ 1º. Caso o beneficiário venha a exercer mandato eletivo, ser-lhe-á assegurado, durante o exercício, o direito de opção pela percepção da pensão especial ou do

ADI 5473 / DF

subsídio do mandato.

§ 2º. Lei de iniciativa da Assembleia Legislativa estabelecerá uma estrutura de apoio para os ex-Governadores que façam jus ao benefício previsto no caput deste artigo.

Segundo narra, encerrado o exercício das funções ínsitas ao cargo, não subsiste justificativa para a continuidade do pagamento de “subsídio”, em virtude da impropriedade técnica atinente ao emprego do vocábulo descrito no artigo 39, § 4º, da Constituição Federal. Afirma que, cumprido o mandato eletivo, o agente político há de retornar ao regime geral de previdência social, sob pena de violação do artigo 40, § 13, da Constituição Federal, na redação conferida pela Emenda de nº 20/1998.

Assinala a ofensa ao princípio federativo. Aduz inexistir, na Constituição Federal, previsão de espécie remuneratória ou previdenciária semelhante à revelada na norma impugnada, dizendo inviável a instituição na esfera estadual.

Reportando-se ao artigo 37, inciso XIII, da Constituição Federal, articula a inconstitucionalidade do ato atacado, no que versada a equiparação do valor do benefício vitalício ao montante percebido pelo Chefe do Executivo em exercício.

Frisa o desrespeito dos princípios republicano, da moralidade e da impessoalidade. Sublinha a ausência de qualquer critério razoável e proporcional a respaldar o tratamento privilegiado em favor de ex-Governador, levando em conta o caráter temporário do exercício das funções públicas em regime democrático.

Menciona o exame, pelo Supremo, da medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 3.771, relator ministro Carlos Ayres Britto, ocasião em que o Tribunal suspendeu a eficácia de norma do Estado de Rondônia instituidora de

ADI 5473 / DF

benefício, permanente e vitalício, aos ex-Governadores daquele ente federativo.

Sob o ângulo do risco, refere-se à lesão irreparável aos cofres públicos estaduais considerada a manutenção dos pagamentos mensais enquanto não suspensos os efeitos do dispositivo questionado.

Requer, liminarmente, a suspensão da eficácia do preceito impugnado. Postula, alfim, a confirmação da tutela de urgência, com a declaração de inconstitucionalidade do artigo 104-A da Constituição do Estado da Bahia, inserido pela Emenda de nº 21/2014.

Vossa Excelência, no dia 16 de agosto de 2017, acionou o disposto no artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, determinando fossem providenciadas as informações, a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República.

O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Bahia sustenta a improcedência do pedido. Argumenta inexistir ofensa ao princípio da igualdade ante a situação diferenciada experimentada por ex-Chefe do Poder Executivo estadual, a justificar a percepção de “pensão especial”. Discorre sobre a utilização, pelo constituinte derivado estadual, do vocábulo “subsídio”, consignando ter sido o termo empregado de forma atécnica. Argui a inaplicabilidade do versado no artigo 37, inciso XIII, da Constituição Federal.

A Advocacia-Geral da União manifesta-se no sentido da declaração de inconstitucionalidade da norma atacada, aludindo a precedentes do Supremo. Assevera desrespeitados os princípios da isonomia e da razoabilidade, tendo como injustificada a instituição de condição privilegiada em relação aos demais beneficiários do regime geral de previdência social,

ADI 5473 / DF

sem indicação da fonte de custeio.

A Procuradoria-Geral da República opina pela procedência do pedido, ante fundamentos assim resumidos:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 21/ 2014, DO ESTADO DA BAHIA. INCLUSÃO DO ART. 104-A À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. SUBSÍDIO MENSAL VITALÍCIO PARA EXGOVERNADORES. OFENSA AOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO, REPUBLICANO, DA IGUALDADE, DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE, À VEDAÇÃO DE EQUIPARAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS, AO REGIME DO SUBSÍDIO E ÀS REGRAS GERAIS DE APOSENTADORIA.

1. Pagamento de pensão mensal vitalícia a ex-ocupantes de cargos eletivos temporários ofende os princípios federativo, republicano, da igualdade, da moralidade e da impessoalidade, a proibição de vinculação de espécies remuneratórias, o regime do subsídio, a obrigatoriedade de vinculação de ocupantes de cargos temporários ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e as regras gerais de aposentadoria.

Parecer pela procedência do pedido.

É o relatório, a ser distribuído, com antecedência, aos integrantes do Colegiado.

19/12/2018

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.473 DISTRITO FEDERAL**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Percebam o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição Federal. À Advocacia-Geral da União, atuando em ação direta, especialmente tendo como objeto norma estadual, compete a defesa do texto impugnado. Descabe, em vez de assim proceder, atacá-lo. Faço a observação ante a postura adotada no sentido de acolher-se o pedido formulado.

Examino a matéria de fundo veiculada nesta ação direta.

A controvérsia submetida a este Tribunal consiste em definir se é possível a percepção, mensal e vitalícia, de “subsídio” por ex-Governador, em quantitativo vinculado àquele recebido pelo Chefe do Executivo estadual em exercício.

Dupla é a incompatibilidade do preceito atacado com o Texto Maior. Em primeiro lugar, porque versado direito à percepção de “subsídio” – e cumpre fazê-lo entre aspas por não se tratar da espécie remuneratória prevista no artigo 39, § 4º, da Constituição Federal – por quem não mais ocupa cargo. Em segundo, em virtude da vinculação aos vencimentos do Governador em exercício.

É tempo de atentar-se ao que impõe a Constituição Federal, cujas diretrizes não podem ser solenemente ignoradas pelos constituintes estaduais. Ante a forma republicana de governo – tal qual anunciada desde a cabeça do artigo 1º da Constituição Federal –, vale considerar o caráter imperiosamente temporário do exercício de mandatos eletivos, premissa básica e traço essencial de qualquer República.

A organicidade própria ao Direito afasta, ausentes critérios racionais, tratamento privilegiado em favor de ex-Governador de Estado, porquanto não mais agente político. Dado o caráter bilateral ínsito à remuneração, mostra-se impróprio cogitar de percepção vitalícia de recompensa pecuniária, sob o título de “subsídio”, sem a necessária contraprestação a justificá-la.

ADI 5473 / DF

Entendimento diverso implica flagrante violação da isonomia, beneficiando-se, às custas do erário, cidadão não mais investido em mandato pela soberana escolha popular, ante a extinção do vínculo de caráter eventual mantido com o Estado.

O tema não é novo na jurisprudência do Supremo, tendo sido enfrentado em diferentes oportunidades pelo Plenário. No julgamento da medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 4.552, finalizado em 9 de abril de 2015, o Colegiado deferiu medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 305, cabeça e § 1º, da Constituição do Estado do Pará. Somei, à época, voto ao da relatora, ministra Cármen Lúcia, pronunciando-o com o seguinte teor:

Presidente, para efeito de documentação, leio o preceito em jogo. Diz respeito a agente político que, sabidamente, não ocupa cargo efetivo, tal como definido pela Carta da República, para efeito de aposentadoria: cessada a investidura no cargo de Governador, quem o tiver exercido em caráter permanente – ou seja, em caráter não eventual, simplesmente eventual –, fará jus, a título de representação, a um subsídio mensal e vitalício igual à remuneração do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado – que evidentemente ocupa cargo efetivo, na definição da Constituição Federal.

Na última cláusula, tem-se vinculação vedada pela Constituição.

Há mais, Presidente, criou-se, com sutil jogo de palavras, subsídio vitalício, embora com o rótulo de representação, bastando a ocupação do cargo de Governador. O subsídio não é satisfeito apenas durante o mandato, mas durante toda a vida.

Presidente, compete privativamente à União legislar sobre seguridade social. O tema está no âmbito desse grande todo, que é a seguridade social.

Há mais, com a Emenda Constitucional nº 20/98, os agentes políticos passaram a contribuir para a previdência social, como também os ocupantes de cargos comissionados. A relevância está certificada na suspensão de preceito semelhante,

ADI 5473 / DF

sendo que o risco envolve o Erário Público.

Deferimos liminar, em um caso análogo, praticamente idêntico, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.771-4, relator o ministro Carlos Ayres Britto, situação ligada ao Estado de Rondônia. Julgamos procedente o pedido na ADI nº 3.853-2, relatora a ministra Cármen Lúcia, relativamente ao Estado do Mato Grosso do Sul. Julgamos também procedente o pedido, pela inconstitucionalidade desse subsídio alargado, extravasando o mandato, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.461-AP.

Poderia votar simplesmente perguntando ao contribuinte o que ele acha de uma disposição dessa natureza, mas não vou fazê-lo, porque tenho que atuar segundo a Lei das leis, que é a Constituição Federal.

Defiro a liminar.

A par desse aspecto, o qual, por si só, revela inconstitucional a norma questionada, faz-se necessário reconhecer a incompatibilidade do preceito também com o artigo 37, inciso XIII, da Lei Maior. Considerada a vedação à vinculação ou equiparação de quaisquer espécies para efeitos de remuneração de pessoal do serviço público, descabe atrelar o valor do benefício vitalício ao montante percebido pelo Chefe do Executivo em exercício.

Julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 104-A da Constituição do Estado da Bahia, inserido pela Emenda de nº 21/2014.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.473

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

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

ADV.(A/S) : CLAUDIO PACHECO PRATES LAMACHIA (22356/RS) E OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade do artigo 104-A da Constituição do Estado da Bahia, inserido pela Emenda nº 21/2014, nos termos do voto do Relator. Não participou, justificadamente, deste julgamento, a Ministra Cármen Lúcia. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 19.12.2018.

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

Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário