

10/11/2022**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 889
AMAZONAS**

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MANAUS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR- GERAL DO MUNICÍPIO DE MANAUS
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEIS 1.746/1984, 227/1993 E 786/2004, DO MUNICÍPIO DE MANAUS. PENSÃO VITALÍCIA PARA CÔNJUGES SUPÉRSTITES DE EX-VEREADORES. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DA IGUALDADE, DA MORALIDADE, E DA IMPESSOALIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 40, § 13, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PROCEDÊNCIA. PRECEDENTES.

1. A separação entre a coisa pública e a coisa privada constitui o cerne do princípio republicano, que veda a utilização dos recursos públicos como se fossem patrimônio privado dos agentes do Estado. Dessa forma, a instituição de benefícios, como pensões vitalícias, com base em motivações pessoais, viola frontalmente o princípio republicano.

2. Atuando em nome do Estado é defeso aos agentes públicos agirem em benefício de pessoas determinadas (princípio da impessoalidade), instituindo tratamentos legais desiguais.

3. O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada sobre a inconstitucionalidade de normas municipais que instituem pensões vitalícias para cônjuges supérstites de ex-vereadores, por violação aos princípios republicano, da igualdade, da impessoalidade e da moralidade. Precedentes.

4. Não-recepção dos atos normativos pré-constitucionais, cujos conteúdos são incompatíveis com a Constituição da República de 1988.

5. Ação julgada procedente, a fim de declarar a não-recepção da Lei

ADPF 889 / AM

1.746/1984, e a inconstitucionalidade das Leis 227/1993 e 786/2004, do Município de Manaus/AM.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Virtual do Plenário de 28 de outubro a 9 de novembro de 2022**, sob a Presidência da Senhora Ministra Rosa Weber, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar totalmente procedente o pedido, a fim de que seja declarada a não recepção da Lei 1.746/1984, e a inconstitucionalidade das Leis 786/2004 e 227/1993, do Município de Manaus/AM, modulando os efeitos da decisão para que tenha efeitos a partir da data do julgamento (art. 11 da Lei 9.882/1999), nos termos do voto do Relator.

Brasília, 10 de novembro de 2022.

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente

10/11/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 889
AMAZONAS**

RELATOR	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MANAUS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR- GERAL DO MUNICÍPIO DE MANAUS
INTDO.(A/S)	: CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Procurador-Geral da República, em face das Leis 1.746/1984, 786/2004 e 227/1993, do Município de Manaus/AM, que dispõem sobre a concessão de pensão vitalícia a viúvas de ex-vereador e médico da Câmara Municipal manauense. Observe-se o conteúdo das leis impugnadas:

Lei n. 1.746/1984

Art. 1º Fica concedida pensão mensal vitalícia à Sra. ELIANA MARIA DE MIRANDA LEÃO, viúva do Médico Deodato de Miranda Leão, no valor de Cr\$ 1.200.000,00 (Hum Milhão e Duzentos Mil Cruzeiros).

Art. 2º As despesas decorrentes da presente Lei, correrão à conta do orçamento do Instituto Municipal de Previdência e Assistência Social IMPAS. Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Lei n. 786/2004

Art. 1º Fica majorada a pensão vitalícia mensal, concedida pela Lei nº 1746/84, à Sra. ELIANA MARIA DE MIRANDA LEÃO, viúva do médico DEODATO DE MIRANDA LEÃO, no valor de R\$ 3.560,00 (três mil,

ADPF 889 / AM

quinhentos e sessenta reais)

Art. 2º Os recursos para fazer frente à despesa, correrão a cargo e às expensas do Tesouro Municipal, consignado anualmente no orçamento do município de Manaus.

Art. 3º A pensão deverá ser atualizada pelos mesmos índices e condições estabelecidas aos servidores públicos.

Art. 4º Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Lei n. 227/1993

Art. 1º Fica concedida Pensão Especial à Senhora LUCY DOS SANTOS CARDOSO, na qualidade de companheira do ex-Vereador MANOEL MARÇAL DE ARAÚJO.

Parágrafo único. A pensão se extinguirá com o falecimento da beneficiária, e corresponderá a 50% (cinquenta por cento) do valor da parte fixa da remuneração de Vereador, conforme o disposto no artigo 10 da Lei nº 59, de 29 de abril de 1991, parte promulgada pela Mesa da Câmara Municipal de Manaus.

Art. 2º As despesas com a execução desta Lei correrão à conta das dotações próprias consignadas no Orçamento da Prefeitura Municipal de Manaus.

Art. 3º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

O requerente defende o cabimento da ADPF, pois um dos dispositivos impugnados é norma anterior à Constituição, e todos são fruto de leis municipais. Sendo assim, não poderiam ser atacadas pela ação direta de inconstitucionalidade, o que demonstraria o cumprimento do requisito da subsidiariedade.

Sustenta que as normas impugnadas contrariam os princípios republicano (art. 1º), da igualdade (art. 5º, *caput*), da moralidade, da impessoalidade (art. 37, *caput*), e o art. 40, § 13º, da Constituição da República, o qual submete todos os ocupantes de cargos comissionados ou temporários, inclusive de mandato eletivo, ao Regime Geral da

ADPF 889 / AM

Previdência Social (RGPS).

Aduz que o princípio republicano possui como premissa a igualdade de oportunidades conferida a todos os cidadãos, repudiando, portanto, *qualquer benefício voltado a determinado grupo (...) sem fundamento jurídico* (eDoc 1, p. 9).

Argumenta que o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada no sentido de que a determinação de pensão ou benefício vitalício a ex-ocupantes de cargos políticos, seus cônjuges supérstites ou dependentes, constitui violação ao princípio republicano.

Cita a tese fixada na decisão do **Recurso Extraordinário 638.307/MS, (tema 672 de Repercussão Geral)**, Rel. Min. Marco Aurélio, publicada em 13.3.2020:

“Lei municipal a versar a percepção, mensal e vitalícia, de ‘subsídio’ por ex-vereador e a consequente pensão em caso de morte não é harmônica com a Constituição Federal de 1988. “

Afirma que a Constituição da República não admite a gestão patrimonial, material e imaterial, do Poder Público, em prol de interesses privados, razão pela qual a criação de benefícios injustificados constituem violação ao princípio da impessoalidade.

Defende, por fim, a incompatibilidade da Lei 227/1993 com o art. 40, §13, da CRFB, porquanto aquela concede benefícios previdenciários estranhos ao RGPS.

Requer a declaração de procedência do pedido, a fim de que seja declarada a não recepção da Lei 1.746/1984, pela Constituição de 1988; a inconstitucionalidade das Leis 227/1993 e 786/2004; e que seja fixada tese, nos termos do art. 10, *caput*, da Lei 9.882/1999, afirmando a incompatibilidade constitucional da concessão de pensões mensais vitalícias a dependentes de ex-vereadores, não decorrentes do Regime Geral da Previdência Social, em razão do mero exercício do mandato eletivo.

Também se manifestou nos autos o Presidente da Câmara Municipal

ADPF 889 / AM

de Manaus (eDoc 22), e argumentou que o pagamento das pensões instituídas pelas leis atacadas é realizado pelo poder executivo municipal manauense.

Ademais, sustenta que a criação das leis questionadas se realizou de acordo com todas as exigências formais, e que inexistem quaisquer inconstitucionalidades materiais, tendo em vista que as normas tratam de assuntos de interesse local, situando-se dentro da competência suplementar do município.

A Advocacia-Geral da União se manifestou, em parecer assim ementado (eDoc 17):

Administrativo. Leis nº 1746/1984; 786/2004 e 227/1993, todas do Município de Manaus/AM. Previsão de pagamento de pensão vitalícia a viúvas de ex-vereador e de médico da Câmara Municipal de Manaus/AM. Violação ao artigo 25 da Constituição Federal de 1988. Ausência de embasamento constitucional para o deferimento do referido benefício. Inobservância aos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade. Desconformidade com os artigos 40, § 13; 195, § 5º; e 201, § 1º, todos da Carta Política, diante do estabelecimento de critérios diferenciados para a concessão de pensão a beneficiários vinculados ao regime geral de previdência social. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pela procedência dos pedidos formulados pelo arguente.

Em parecer, a Procuradoria-Geral da República se limitou a reiterar as alegações apresentadas na exordial (eDoc 15).

É o relatório.

10/11/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 889
AMAZONAS****VOTO**

O Senhor Ministro Edson Fachin (Relator): Inicialmente, reconheço a legitimidade ativa do Procurador-Geral da República para propor ADPF (art. 103, VI, da CRFB e art. 2º, I, da Lei 9.882/1999). Afirmo o cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, pois é meio idôneo para impugnar o direito pré-constitucional e confrontar normas municipais com as disposições da Constituição da República.

No mérito, voto pela total procedência do pedido, reafirmando a jurisprudência da Corte acerca da inconstitucionalidade de normas que prevejam pensões vitalícias para cônjuges supérstites ou dependentes de antigos ocupantes de cargos políticos. Passo a apresentar as razões que sustentam a procedência do pedido.

Violação aos Princípios Republicano, da Impessoalidade, da
Igualdade e da Moralidade

A República não é apenas a forma de governo adotada pelo Estado brasileiro, mas também princípio constitucional fundamental norteador da interpretação jurídica das normas infraconstitucionais.

Como forma de governo **está fundada na ideia de autogoverno individual e coletivo**, o que implica entre outras coisas, que, os dirigentes são escolhidos pelo povo, inexistindo o direito hereditário ao poder de governar, e que o exercício do governo é exercido por tempo limitado pelos dirigentes, de modo a garantir que ninguém o exerça de modo vitalício. Dele também emerge a exigência de uma institucionalidade que promova e proteja o autogoverno coletivo pelo povo e o seu protagonismo na vida pública direta ou indiretamente, por meio agentes públicos.

Já como princípio, significa a separação entre as esferas pública e

ADPF 889 / AM

privada; a gestão da coisa pública em benefício de toda a sociedade; a legalidade, moralidade, impessoalidade e responsabilidade dos atos dos governantes e de todos os que atuam em nome do Estado; a igualdade de todos na lei e diante dela; e a participação da coletividade na administração do Estado, conforme ensina Daniel Sarmento (SARMENTO, Daniel. O Princípio Republicano nos 30 Anos da Constituição de 88: **Revista EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 296 - 318, Setembro - Dezembro. 2018).

Levando em consideração a República como forma de governo e princípio constitucional, é nítida a violação das Leis 1.746/1984, 786/2004 e 227/1993 à Constituição, pois a Câmara de Vereadores de Manaus usou de suas competências para regular relações sociais para beneficiar injustificadamente determinadas pessoas, violando diretamente o princípio republicano.

Além disso, foi violado o princípio republicano, pois inexistem razões jurídicas para a concessão de benefício, o que demonstra motivação pessoal para a sua instituição; em desrespeito à regra que dita a separação entre patrimônio público e privado. Nesse sentido, afirma o professor Daniel Sarmento (SARMENTO, Daniel. O Princípio Republicano nos 30 Anos da Constituição de 88, p. 310-311):

“A república exige clara separação entre a coisa pública e o domínio privado, com a garantia de impessoalidade, transparência e controle na gestão da *res publica*. Os agentes do Estado não cuidam do que é seu, mas de toda a coletividade. Por isso, não podem se relacionar com a coisa pública do mesmo modo como lidam com seus assuntos e interesses particulares, submetendo-os aos seus desejos e preferências pessoais.

[...]

A impessoalidade envolve o dever estatal de atuar de forma imparcial na gestão da coisa pública, sem que as autoridades favoreçam seus asseclas ou os poderosos, ou prejudiquem desafortunados ou grupos vulneráveis.”

ADPF 889 / AM

Em relação ao princípio da impessoalidade, a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022) afirma que ele prescreve não só que os atos administrativos não podem ser realizados visando beneficiar ou prejudicar determinadas pessoas, visto que devem estar sempre voltados à finalidade pública, como também que, no exercício da atividade administrativa o servidor público não atua em nome próprio, e sim em nome da Administração Pública, sendo ela, e não ele, o verdadeiro autor do ato.

Assim, tem-se que o legislador municipal manauense violou o princípio da impessoalidade, por ter utilizado a administração pública para agir em benefício de pessoas determinadas, em afronta a finalidade pública da atividade legislativa. Ademais, ressalta-se que a prática de ato com finalidade diversa daquela determinada pela lei configura desvio de finalidade. O que configura, também, violação ao art. 2º, parágrafo único, “e” da Lei 4.717 de 1965:

“o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.”

Além disso, violam **o princípio da igualdade** quaisquer leis que estabeleçam tratamentos discriminatórios injustificados. Sendo assegurada constitucionalmente não só a igualdade formal, como também a igualdade material, é imprescindível que os tratamentos legais diferenciadores possuam finalidades constitucionais, perseguidas pelo direito, como por exemplo, a redução das desigualdades sociais (art. 3º, III, da Constituição da República).

As normas impugnadas na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental beneficiam os cônjuges supérstites de ex-vereadores, pelo simples fato destes terem exercido mandatos eletivos. Portanto, não há uma finalidade constitucional, que legitime a concessão desses benefícios, razão pela qual violam o princípio da igualdade.

Identifico, também, violação ao princípio da moralidade, art. 37,

ADPF 889 / AM

caput, da Constituição Federal. Segundo José dos Santos Carvalho Filho (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2022, p. 62):

“O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram.”

Sendo assim, não procede a afirmação do Presidente da Câmara Municipal de Manaus, de que as normas impugnadas não padecem de vícios de inconstitucionalidade, porque foram seguidas todas as exigências formais.

Ademais, não há que se falar em exercício da competência suplementar quando não há lacunas, nem a necessidade de adequação da norma à realidade local. Também não cabe a alegação de exercício da competência suplementar como justificativa para a violação do texto constitucional.

Como citado anteriormente, o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada quanto a inconstitucionalidade de normas que instituem pensões vitalícias a cônjuges supérstites ou dependentes de ex-ocupantes de cargos políticos. Nesse sentido, trago à colação:

“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei municipal nº 6.245/1994. “Pensão” graciosa e vitalícia paga a cônjuges supérstite de ex-prefeitos. Conhecimento da ação. Preenchimento dos pressupostos constitucionais. Ausência de contraprestação. Não configuração de natureza

ADPF 889 / AM

previdenciária. Violação dos princípios republicano e da igualdade. Medida cautelar. Referendo. Conversão. Julgamento de mérito. Jurisprudência do STF. Arguição de descumprimento fundamental julgada procedente.

1. Ficou demonstrada a violação, *in casu*, de preceitos fundamentais resultante de ato do Poder Público e a inexistência de outro meio eficaz para sanar a lesividade arguida pelo autor da ação, donde se revelam preenchidos os pressupostos de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

2. O Supremo Tribunal tem afirmado que a instituição de prestação pecuniária mensal e vitalícia a ex-chefes do Poder Executivo, bem como a seus cônjuges, designada sob variadas denominações e paga sem a previsão de qualquer contraprestação para sua concessão, configura benesse que não se compatibiliza com a Constituição Federal (notadamente, com o princípio republicano e com 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. Precedentes: ADI nº 4.552-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 09/6/15; ADI nº 3.853, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 26/10/07.

3. De fato, se a concessão desse tipo de benefício a quem efetivamente prestou serviços relevantes à sociedade, após cessado o vínculo com Estado, ofende os princípios constitucionais mencionados, forçoso concluir que a concessão da benesse a quem jamais exerceu mandato eletivo, pelo só fato de ter contraído matrimônio com ex-chefe do Poder Executivo, viola, de forma ainda mais patente, a Constituição Federal.

4. Conversão do julgamento do referendo à medida cautelar em decisão de mérito. Ação julgada procedente. (ADPF 413, Rel. Min. Dias Toffoli, Publicação 21.06.2018)

ADPF 889 / AM

(grifei)''

“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.

4. O princípio da igualdade veda a instituição de tratamento privilegiado sem motivo razoável, tal qual o

ADPF 889 / AM

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. (ADI 4169, Rel. Min. Luiz Fux, Publicação 07.11.2018)”

“EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ARTIGO 4º DA LEI 5.360/1986 DO ESTADO DO PARÁ. CONCESSÃO DE PENSÃO ÀS VIÚVAS E FILHOS MENORES DE EX-GOVERNADORES. NÃO RECEPÇÃO PELA ORDEM CONSTITUCIONAL INAUGURADA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. INCOMPATIBILIDADE COM OS PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. NATUREZA ALIMENTAR DAS VERBAS RECEBIDAS DE BOA-FÉ. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. ARGUIÇÃO CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO PARA AFASTAR O DEVER DE RESSARCIMENTO DOS VALORES RECEBIDOS ATÉ A DATA DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO.

1. A arguição de descumprimento de preceito

ADPF 889 / AM

fundamental é meio processual adequado para veicular controvérsia a respeito da recepção de direito pré-constitucional, considerada sua compatibilidade com a Constituição Federal de 1988. Precedente: ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 27/10/2006.

2. O artigo 4º da Lei 5.360/1986 do Estado do Pará estabelece o pagamento de pensão à viúva e filhos menores de quem tiver exercido, em caráter permanente, o cargo de Governador do Estado, no valor correspondente a 85% (oitenta e cinco por cento) da remuneração do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado.

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.

4. Os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa vedam a instituição de tratamento privilegiado sem motivo razoável, tal qual o estabelecido em proveito de familiares de quem não mais exerce função pública ou presta qualquer serviço à Administração Pública. Precedentes: ADI 4.552, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 14/2/2019; ADI 3.418, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 4/12/2018; ADI 4.552-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 9/6/2015; ADI 3.853, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 26/10/2007.

5. O direito adquirido não configura fundamento idôneo para a continuidade do pagamento de benefício fundado em previsão incompatível com a Constituição. Precedentes: AO 482, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 25/5/2011; AI 410.946-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 7/5/2010; RE 563.965, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 20/3/2009.

6. A segurança jurídica impõe a modulação dos efeitos da decisão, a fim de que a sanatória de um vício não propicie o surgimento de panorama igualmente inconstitucional, máxime em razão do caráter alimentar

ADPF 889 / AM

das verbas percebidas, afetando de maneira desarrazoada a intangibilidade do patrimônio. Precedentes: ADI 4.884-ED, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, DJe de 8/10/2018; ADI 3.791, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, DJe de 27/08/2010.

7. Arguição de descumprimento de preceito fundamental CONHECIDA e julgado PROCEDENTE o pedido, para declarar a não recepção do artigo 4º da Lei 5.360/1986 do Estado do Pará pela ordem constitucional inaugurada pela Constituição Federal de 1988.

8. Modulação dos efeitos da decisão para assentar a inexigibilidade de devolução dos valores recebidos pelos beneficiários da norma não recepcionada até a data da publicação do acórdão. (ADPF 590, Rel. Min. Luiz Fux, Publicação 24.09.2020)."

Ressalto que no julgamento do **Recurso Extraordinário 638.307/MS**, (tema 672 de Repercussão Geral), de relatoria do Min. Marco Aurélio, além de se afirmar a inconstitucionalidade de normas que instituíam subsídio vitalício a ex-vereadores, salientou-se a incongruência de pagamento de verba remuneratória sem a devida contraprestação, visto que as pessoas beneficiadas já não exerciam quaisquer serviços públicos.

Além disso, na decisão do referido recurso extraordinário, restou firmada a seguinte tese:

"SUBSÍDIO VITALÍCIO – VEREADOR – PENSÃO. Lei municipal versando subsídio vitalício considerado o exercício de mandatos de vereador e a consequente pensão em caso de morte é incompatível com a Constituição Federal."

Ainda, no mesmo sentido, registro os seguintes precedentes: ADI 3853 (Rel. Min. Cármen Lúcia, Publicação 26.10.2007), ADI 4544 (Rel. Min. Roberto Barroso, Publicação 11.09.2018), ADI 4609 (Rel. Min. Roberto Barroso, Publicação 11.09.2018), ADI 4552 (Rel. Min. Cármen Lúcia, Publicação 14.02.2019), ADI 4562 (Rel. Min. Celso de Mello, Publicação

ADPF 889 / AM

07.03.2019), ADPF 764 (Min. Rel. Gilmar Mendes, Publicação 27.09.2021), ADPF 793 (Min. Rel. Rosa Weber, Publicação 17.11.2021).

Violação ao Art. 40, §13, da Constituição

De acordo com o art. 40, § 13, da Constituição da República, aplica-se o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), aos ocupantes de cargo em comissão. Conforme pode-se ler:

“Art. 40, §13. Aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social.”

Extraí-se desse parágrafo, e da interpretação sistemática da Constituição a respeito da previdência social, pelo menos duas normas aplicáveis ao caso. A primeira, de que não há autorização para o recebimento de pensão sem a respectiva contraprestação (art. 40 e 201 da CF). A segunda, que demanda a observância das regras do regime geral da previdência ao agente político que exerce mandato eletivo.

Porém, no presente caso, não se verifica o vínculo com a Administração Pública seja no exercício de mandato eletivo ou de cargo em comissão. Em outras palavras, as leis municipais questionadas concederam benefícios a pessoas estranhas à Administração Pública. Logo, reforçam a ausência de qualquer respaldo jurídico para a concessão das pensões instituídas pelas leis municipais questionadas.

Assim, conclui-se pela anomia constitucional dos atos legislativos municipais, os quais carecem de qualquer fundamento na Constituição da República.

Recepção da Lei 1.746/1984

Não sendo possível declarar a inconstitucionalidade de normas

ADPF 889 / AM

anteriores à Constituição, visto terem sido criadas sob a égide de outro texto constitucional, faz-se necessário declarar que as normas do direito pré-constitucional, incompatíveis com a constituição vigente, não foram recepcionadas, tendo deixado de ser compatíveis com a nova ordem constitucional a partir do momento em que esta foi promulgada.

Sendo assim, tem-se que a Lei 1.746/1984 não foi recepcionada pela Constituição da República de 1988, pois seu conteúdo está em desconformidade com os princípios republicano, da moralidade, da impessoalidade, e da igualdade, e também com o Art. 40, §13, da CRFB.

Modulação dos efeitos

Em razão de excepcional interesse social, visto que as verbas auferidas pelos beneficiários das pensões instituídas pelas normas atacadas possuem natureza alimentar, proponho que a decisão tenha efeitos a partir da data do julgamento, nos termos do art. 11, da Lei 9.882/1999.

Dispositivo

Diante do exposto, voto pela total procedência do pedido, a fim de que seja declarada a não recepção da Lei 1.746/1984, e a inconstitucionalidade das Leis 786/2004 e 227/1993, do Município de Manaus/AM.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 889

PROCED. : AMAZONAS

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MANAUS

ADV.(A/S) : PROCURADOR- GERAL DO MUNICÍPIO DE MANAUS

INTDO.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE MANAUS

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

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou totalmente procedente o pedido, a fim de que seja declarada a não recepção da Lei 1.746/1984, e a inconstitucionalidade das Leis 786/2004 e 227/1993, do Município de Manaus/AM, modulando os efeitos da decisão para que tenha efeitos a partir da data do julgamento (art. 11 da Lei 9.882/1999), nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 28.10.2022 a 9.11.2022.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário