

**16/08/2022**

**PLENÁRIO**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 833  
PIAUÍ**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. NUNES MARQUES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PIMENTEIRAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE PIMENTEIRAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOSE MARIA DE ARAUJO COSTA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CÂMARA MUNICIPAL DE PIMENTEIRAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

**EMENTA**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI N. 201/1982 DO MUNICÍPIO DE PIMENTEIRAS/PI. NORMA ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO DE 1988. CABIMENTO. CONCESSÃO DE PENSÃO MENSAL E VITALÍCIA A FAMILIARES DE PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADOR FALECIDO NO EXERCÍCIO DO MANDATO. NÃO RECEPÇÃO. PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DA IGUALDADE, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. SEGURANÇA JURÍDICA. NATUREZA ALIMENTAR DA PARCELA. INEXIGIBILIDADE DE RESSARCIMENTO DOS VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ ATÉ A PUBLICAÇÃO DA ATA DE JULGAMENTO.

1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental é instrumento adequado para impugnar, em sede de controle concentrado, ato normativo municipal anterior à Constituição Federal. Precedentes.

2. A instituição de pensão mensal vitalícia a familiares de prefeito, vice-prefeito e vereador falecido no exercício do mandato constitui benesse ou privilégio que não se compatibiliza com os princípios

**ADPF 833 / PI**

constitucionais republicano, da igualdade, da impessoalidade e da moralidade, por configurar tratamento diferenciado e privilegiado, sem fundamento jurídico ou fato de *discrímen* razoável, em favor de quem não exerce função pública ou presta serviço público. Precedentes.

3. Com o advento da Emenda Constitucional n. 20/1998 – voltada a disciplinar os regimes próprios de previdência social aos titulares de cargo efetivo –, ocupantes de cargos temporários, inclusive os de mandatos eletivos, na redação dada pela Emenda de n. 103/2019, passaram a submeter-se ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

4. Pedido julgado procedente.

5. Razões de segurança jurídica impõem a modulação dos efeitos da decisão (Lei n. 9.882/1998) para afastar-se o dever de devolução das verbas pagas até a publicação da ata de julgamento, com cessação da continuidade dos pagamentos a partir do mesmo marco temporal, independentemente da data do deferimento das vantagens – se antes ou depois da promulgação da Constituição Federal. Precedentes.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual realizada de 5 a 15 de agosto de 2022, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, em conhecer desta arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgar procedente o pedido nela formulado, para declarar não recepcionada, pela Constituição de 1988, a Lei n. 201/1982 do Município de Pimenteiras/PI, modulados os efeitos da decisão apenas para afastar o dever de devolução dos valores recebidos pelos beneficiários até a publicação da ata de julgamento, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 16 de agosto de 2022.

**ADPF 833 / PI**

**Ministro NUNES MARQUES**

**Relator**

**16/08/2022**

**PLENÁRIO**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 833  
PIAUÍ**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. NUNES MARQUES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PIMENTEIRAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE PIMENTEIRAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOSE MARIA DE ARAUJO COSTA</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: CÂMARA MUNICIPAL DE PIMENTEIRAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS</b>

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** O Procurador-Geral da República ajuizou esta arguição de descumprimento de preceito fundamental contra a Lei n. 201, de 13 de agosto de 1982, do Município de Pimenteiras/PI, que concedeu pensão mensal vitalícia a familiares de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores falecidos no exercício do mandato. Eis o teor do diploma impugnado:

Art. 1º Fica assegurada às famílias do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador que faleçam no gozo dos respectivos mandatos uma pensão vitalícia mensal equivalente a parte fixa da remuneração atribuída ao cargo.

Parágrafo único – A pensão de que trata este artigo será reajustada sempre que ocorrer reajustamento na remuneração do Prefeito e Vereador, no tocante a parte fixa.

Art. 2º A pensão de que trata o artigo 1º é deixada ao cônjuge e por este deverá ser requerida para efeito de habilitação e reconhecimento do benefício ora estabelecido.

Parágrafo único – Contraindo novas núpcias o cônjuge supérstite perde o direito à pensão, a qual passará a ser percebida pelos filhos sucessores legítimos, reconhecidos ou

**ADPF 833 / PI**

adotados, filhos solteiros ou filhos inválidos mesmo menores de 21 anos.

Art. 3º Se o titular do mandato for solteiro, a pensão será paga aos seus ascendentes, irmão inválido ou filho menor adotivo ou reconhecido.

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

Sustenta o cabimento da arguição, no que voltada a impugnar norma municipal anterior à promulgação da Constituição de 1988. Remetendo ao acórdão n. 172/2020 do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, sublinha a eficácia do ato.

Afirma adequada a via eleita, aludindo, para tanto, ao precedente firmado na ADPF 446, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 16 de outubro de 2019, na qual afastada, à luz dos princípios republicano e da igualdade, a eficácia de diplomas legais do Estado de Mato Grosso que asseguravam o direito à aposentadoria, pelo regime próprio de previdência social, a ex-ocupantes de cargo eletivo.

Diz observado o princípio da subsidiariedade, ante a inexistência de outro meio eficaz a sanar a lesividade de forma ampla, geral e imediata, tendo em conta norma pré-constitucional.

Aponta ofensa aos preceitos fundamentais relacionados aos princípios republicano, da igualdade, da moralidade e da impessoalidade, bem como à regra de submissão de todos os ocupantes de cargos temporários ou em comissão ao Regime Geral de Previdência Social.

Sublinha a relevância da controvérsia constitucional, com potencial repetição em outros processos. Alega ser imprescindível a manifestação

**ADPF 833 / PI**

do Supremo acerca da concessão de vantagem injustificada e incompatível com a Lei Maior, a qual determina a vinculação de ocupantes de cargos temporários, inclusive eletivos, ao Regime Geral de Previdência Social. Evoca os precedentes firmados no julgamento da ADI 4.552, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 14 de fevereiro de 2019; do RE 638.307 RG, ministro Marco Aurélio, *DJe* de 13 de março de 2020; e da ADI 4.545, ministra Rosa Weber, *DJe* de 7 de abril de 2020.

Discorre sobre a ética republicana e o padrão de conduta em âmbito administrativo. Frisa a impossibilidade da gestão da coisa pública com base em interesses privados. Salienta instituído verdadeiro privilégio.

Pretende seja declarada a não recepção, pela Carta Política de 1988, da Lei n. 201/1982 do Município de Pimenteiras/PI, fixando-se a seguinte tese: “É incompatível com preceitos fundamentais da Constituição Federal a concessão e, principalmente, a continuidade do pagamento de pensões mensais vitalícias não decorrentes do Regime Geral de Previdência Social a dependentes de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores, em razão do mero exercício do mandato eletivo.”

A Prefeita do Município assinala a vigência da legislação questionada. Ressalta que o Tribunal de Contas do Estado, acolhendo incidente de inconstitucionalidade, afastou a aplicabilidade, no caso concreto, das Leis municipais n. 201/1982 e 552/2018 (acórdão n. 172/2020). Reporta-se à de n. 552/2018, que transferiu o pagamento das referidas parcelas para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município. Informa ter o acórdão n. 1.653/2020 do órgão de controle determinado ao gestor municipal que procedesse à anulação dos atos administrativos que implicaram a transferência ao RPPS local das aposentadorias e pensões anteriores à instituição do regime. Realça o impacto orçamentário no erário. Cita decisões judiciais proferidas nos processos n. 0802461-54.2018.8.18.0049 e 0801103-20.2019.8.18.0049, as quais determinaram a implementação do benefício. Assevera

**ADPF 833 / PI**

contrariados os princípios constitucionais da igualdade, da moralidade e da impessoalidade. Defende a procedência do pedido formulado na ação.

A Câmara Municipal também destaca a vigência da norma legal atacada. Referindo-se aos acórdãos n. 172/2020 e 1.653/2020 do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, sustenta que o diploma em discussão enseja danos ao erário. Postula seja julgado procedente o pedido veiculado na inicial.

O Advogado-Geral da União aduz o descompasso das normas com a Carta da República. Pondera que, não havendo, no Texto Constitucional, previsão da concessão do benefício a dependentes de ex-presidentes da República, deputados federais ou senadores, o diploma municipal em tela não guarda simetria com o modelo adotado na esfera federal. Remetendo à jurisprudência do Supremo, alega não ter o legislador constituinte derivado competência para preconizar benefício a ex-governadores e a ex-prefeitos, por ausência de previsão expressa na Lei Maior (ADIs 1.461 MC, ministro Maurício Corrêa; 2.418, ministro Dias Toffoli; 4.601, ministro Luiz Fux; e 4.552, ministra Cármen Lúcia). Sustenta desrespeitados os princípios da igualdade, da moralidade e da impessoalidade. Cita doutrina. Aponta a criação de critérios diferenciados para o deferimento de benefício vinculado ao Regime Geral de Previdência Social sem prévia dotação orçamentária e fonte de custeio correspondente. Manifesta-se pela procedência do pedido.

O Procurador-Geral da República, reiterando as razões expendidas na petição inicial, também preconiza a procedência.

É o relatório.

16/08/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 833**

**PIAUÍ**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR):** A controvérsia diz respeito à recepção, ou não, pela Carta de 1988, de norma municipal que concede pensão vitalícia a familiares de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores falecidos no exercício do mandato.

Entendo ser caso de conhecer da ação. De fato, nos termos do art. 1º, parágrafo único, I, da Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999, cabe arguição de descumprimento de preceito fundamental “quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou **municipal**, inclusive **anteriores à Constituição**”.

O Supremo cristalizou o entendimento de que a ADPF constitui instrumento nobre de fiscalização abstrata de normas, dotado de eficácia *erga omnes* e vocacionado a evitar ou reparar lesão a preceito fundamental provocada por ato do Poder Público. Integra o sistema de controle de constitucionalidade, no qual alcança as controvérsias até então não apreciadas na jurisdição concentrada (ADPFs 368 e 764, ministro Gilmar Mendes, *DJe* de 15 e 27 de setembro de 2021, respectivamente).

Posto isso, reputo observado o princípio da subsidiariedade (Lei n. 9.882/1998, art. 4º, § 1º), em que pese o Tribunal haver firmado jurisprudência pela necessidade de se considerar, na aferição do requisito, o cabimento dos demais processos de natureza objetiva.

O objeto desta arguição é a Lei n. 201/1982 do Município de Pimenteiras/PI. Cuida-se, portanto, de ato do Poder Público insuscetível de controle por meio das ações diretas. A par disso, os princípios



**ADPF 833 / PI**

constitucionais apontados como violados – republicano, da igualdade, da moralidade e da impessoalidade – consubstanciam preceitos fundamentais.

Assim, inexistindo, no âmbito do controle concentrado, instrumento diverso para impugnar o ato à luz dos parâmetros, de forma ampla, geral e imediata, conheço da arguição formalizada.

Avançando ao mérito, anoto, de início, que a matéria veiculada não é inédita. Este Tribunal apreciou outras arguições de descumprimento de preceito fundamental ajuizadas contra atos normativos pré-constitucionais análogos que previam pensão a ex-ocupantes de cargos políticos, seus cônjuges e dependentes (ADPFs 413, ministro Dias Toffoli; 446, ministro Alexandre de Moraes; e 590, ministro Luiz Fux).

Nesses precedentes, o Colegiado concluiu que a instituição de prestação pecuniária mensal a ex-chefes do Poder Executivo e a seus dependentes, designada sob várias denominações e paga conquanto ausente previsão de contraprestação para a concessão, caracteriza benesse incompatível com os princípios republicano e da igualdade, por desvelar tratamento diferenciado e privilegiado, sem fundamento jurídico razoável e com ônus aos cofres públicos, na medida em que o beneficiário não exerce função pública nem atua na Administração. Seguindo essa mesma linha de entendimento, transcrevo as seguintes ementas:

CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. LEIS E DECRETO DO ESTADO DO PARÁ. PENSÃO ESPECIAL INSTITUÍDA EM FAVOR DE FAMILIARES DE EX-DETERTORES DE MANDATO POLÍTICO E DE PESSOAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DA ISONOMIA, DA RAZOABILIDADE, DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE. PRECEDENTES. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS

**ADPF 833 / PI**

**EFEITOS.**

1. A instituição de pensão especial em benefício de familiares de ex-detentores de mandato político e de pessoas públicas não encontra respaldo no modelo constitucional político-previdenciário.

2. O princípio republicano deve conformar a atuação do Poder Público e daqueles que corporificam a *longa manus* do Estado.

3. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a existência de precedentes da CORTE quanto à matéria de fundo e a completa instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999.

4. Procedência do pedido, para assentar a incompatibilidade das normas impugnadas, editadas pelo Estado do Pará, em face da Constituição, modulando os efeitos da decisão para afastar o dever de devolução dos valores já pagos até a data do término do julgamento.

(ADPF 912, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 4 de abril de 2022)

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI Nº 4.191/1980 DO ESTADO DA PARAÍBA. INSTITUIÇÃO DE PENSÃO ESPECIAL, COMPLEMENTAR OU AUTÔNOMA, A DEPENDENTES DE EX-GOVERNADORES, EX-DEPUTADOS ESTADUAIS E EX-MAGISTRADOS. CONHECIMENTO DA AÇÃO DIANTE DA NÃO DEMONSTRAÇÃO DE REVOGAÇÃO DA NORMA E EM RAZÃO DA PERMANÊNCIA DA LESÃO. PRECEDENTE DO STF. NÃO RECEPÇÃO, PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DE NORMAS QUE INSTITUEM PENSÃO ESPECIAL A DEPENDENTES DE AGENTES PÚBLICOS. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS REPUBLICANO E DA IGUALDADE. PRECEDENTES DO STF QUANTO A AGENTES POLÍTICOS. AMPLIAÇÃO DO PRECEDENTE PARA ABRANGER A HIPÓTESE RELATIVA A EX-MAGISTRADOS, POR IGUAL

**ADPF 833 / PI**

FALTA DE AMPARO CONSTITUCIONAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. MODULAÇÃO DE EFEITOS PARA NÃO DEVOLUÇÃO DAS VERBAS DE CARÁTER ALIMENTAR RECEBIDAS DE BOA-FÉ, COM CESSAÇÃO DA CONTINUIDADE DOS PAGAMENTOS, INDEPENDENTEMENTE DA DATA DE CONCESSÃO DA VANTAGEM. PRECEDENTES DO STF.

1. A Lei nº 4.191/1980, na redação original e nas alterações promovidas pelas Leis nº 4.627/1984 e 4.650/1984, todas do Estado da Paraíba, autoriza a concessão de pensão especial a dependentes de ex-governadores, ex-magistrados e ex-deputados estaduais, seja de maneira complementar à pensão previdenciária (todas as redações), seja de maneira autônoma (redação originária).

2. Ação conhecida, diante do preenchimento dos pressupostos formais e da não demonstração de que a norma impugnada já tenha sido retirada do sistema. Ainda permanece a lesão a preceito fundamental alegada em razão da continuidade dos pagamentos, a ser sanada na presente via, o que permite o conhecimento da ação, mesmo que a lei tenha sido revogada, conforme precedente formado na ADPF 33/PA.

3. Este Supremo Tribunal Federal definiu interpretação jurídica no sentido de que a instituição de prestação pecuniária mensal e vitalícia a ex-ocupantes de cargos eletivos ou seus dependentes corresponde a concessão de benesse que não se compatibiliza com a Constituição Federal (notadamente com o princípio republicano e o princípio da igualdade, consectário daquele), por configurar tratamento diferenciado e privilegiado sem fundamento jurídico razoável, em favor de quem não exerce função pública ou presta qualquer serviço à administração. Assim, sob a minha relatoria, ADI 4555/PI (Pleno, j. 14/08/2019, *DJe* 30/08/2019) e ADI 4545/PR (Pleno, j. 05/12/2019, *DJe* 07/04/2020). No mesmo sentido: ADI 3.853/MS (Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, j. 12/09/2007, *DJe* 26/10/2007); ADPF 413/SP (Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 06/06/2018, *DJe* 21/06/2018); ADI 4544/SE (Rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, j.

**ADPF 833 / PI**

13/06/2018, *DJe* 11/09/2018); ADI 4609/RJ (Rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, j. 13/06/2018, *DJe* 11/09/2018); ADI 3418/MA (Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 20/09/2018, *DJe* 04/12/2018); ADI 4601/MT (Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 25/10/2018, *DJe* 07/11/2018); ADI 4169/RR (Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 25/10/2018, *DJe* 07/11/2018); ADI 4552/PA (Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, j. 01/08/2018, *DJe* 14/02/2019); ADI 4562/PB (Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 17/10/2018, *DJe* 07/03/2019); ADI 5473/DF (Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 19/12/2018, *DJe* 18/02/2019); RE 638307/MS (Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 19/12/2019, *DJe* 13/03/2020); ADPF 590/PA (Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 08/09/2020, *DJe* 24/09/2020).

4. No caso, a mesma *ratio* se aplica em relação à vantagem conferida aos dependentes de ex-desembargadores e ex-juízes de direito, por ser igual privilégio injustificado em favor dessa classe de pessoas, à margem do regime previdenciário. Ampliação do precedente para abranger também essa hipótese.

5. O fato de a pensão especial estipulada pela lei impugnada ser conferida como complementação a pensão previdenciária devida a dependente, ainda, não é razão suficiente para afastar a aplicação dos precedentes citados. É igual benesse que não se compatibiliza com a Constituição Federal.

6. Pedido julgado procedente, para declarar a não recepção da Lei Estadual nº 4.191/1980, na redação originária e alterações.

7. Modulação de efeitos da decisão operada em parte, para afastar o dever de devolução das parcelas já pagas até a publicação da ata de julgamento, com cessação da continuidade dos pagamentos a partir do mesmo marco temporal, independentemente da data da concessão das vantagens, se antes ou depois da promulgação da Constituição Federal. Precedentes: ADI 4545/PR (sob a minha relatoria, Pleno, j. 05/12/2019, *DJe* 07/04/2020); ADI 4601/MT (Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 25/10/2018, *DJe* 07/11/2018); ADPF 590/PA (Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 08/09/2020, *DJe* 24/09/2020); RE 140499/GO

**ADPF 833 / PI**

(Rel. Min. Moreira Alves, Primeira Turma, j. 12/04/1994, DJ 09/09/1994).

(ADPF 793, ministra Rosa Weber, *DJe* de 16 de novembro de 2021)

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Lei 104, de 30 de setembro de 1985, e art. 20, § 2º, das Disposições Transitórias da Lei Orgânica, ambas do Município de Nova Russas (CE). 3. Pensão vitalícia a dependentes de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores do Município de Nova Russas (CE), falecidos no exercício do mandato. 4. Legislação anterior à Constituição de 1988. 5. ADPF é o instrumento adequado para o objetivo buscado. 6. Arguição de descumprimento conhecida. 7. Os cargos políticos do Poder Legislativo e do Poder Executivo municipal têm caráter temporário e transitório, motivo pelo qual não se justifica a concessão de qualquer benefício a ex-ocupante do cargo de forma permanente, sob pena de afronta aos princípios da igualdade, impessoalidade, moralidade pública e responsabilidade com gastos públicos. 8. Não se revela compatível com o princípio republicano e o princípio da igualdade a outorga de tratamento diferenciado a determinado indivíduo, sem que não mais esteja presente o fator de diferenciação que justificou sua concessão na origem. 9. É contrária ao atual sistema constitucional brasileiro a instituição da pensão impugnada. 10. ADPF julgada procedente. 11. Lei 104, de 30 de setembro de 1985, do Município de Nova Russas (CE) não recepcionada pela Constituição Federal de 1988. 12. Inconstitucionalidade do art. 20, § 2º, das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Município de Nova Russas (CE).

(ADPF 764, ministro Gilmar Mendes, *DJe* de 27 de setembro de 2021)

Confirma essa ótica a tese fixada, em sede de repercussão geral, no julgamento do RE 638.307, ministro Marco Aurélio, *DJe* de 12 de março de

**ADPF 833 / PI**

2020 – Tema n. 672: *“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.”*

O constituinte originário introduziu, no art. 1º da Carta Magna, a forma republicana de governo, encerrando-a, vale ressaltar, como preceito nuclear, medula do Estado Democrático de Direito, o qual se desdobra em princípios de observância obrigatória, como o da igualdade – a implicar a exclusão de privilégios –, o da impessoalidade, o da moralidade e o da alternância de poder e temporariedade dos mandatos. Cuida-se, então, de norma de observância obrigatória pelos entes federados, impondo-se como condicionante à auto-organização dos entes políticos e à conformação da atuação do poder público e de seus agentes.

Ora, se todo o poder emana do povo, o exercício do poder político por meio de representantes eleitos não é prerrogativa de certo indivíduo, determinada família ou dado grupo, mas, sim, de todos os cidadãos.

O regime jurídico dos agentes políticos, bem como seus direitos, deveres e responsabilidades, tem assento constitucional em termos taxativos, não comportando ampliação. À luz do Texto Constitucional, o subsídio é a contraprestação pecuniária que lhes é devida (arts. 37, X e XI; e 39, § 4º). Trata-se de parcela remuneratória, paga em virtude do desempenho do cargo público. Ou seja, aquele que não mais o ocupa não persiste a percebê-la.

Ora, inexistente previsão constitucional de aposentadoria ou benefício previdenciário a ser concedido a ex-agente político ou familiares seus. É dizer, findo o exercício do cargo eletivo, o ex-ocupante retorna ao *status* jurídico anterior, não cabendo, quer a ele, quer a membro de sua família, pensão vitalícia ou qualquer benefício congênere.

Esse o quadro, poderia legislador estadual ou municipal criar

**ADPF 833 / PI**

categoria nova de gasto público de modo a autorizar que familiar sobrevivente de quem tenha exercido mandato receba pensão mensal vitalícia?

De modo nenhum. A Constituição Federal prevê, no art. 5º, que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, e estabelece como princípio de regência da Administração Pública, no *caput* do art. 37, a impessoalidade, por meio da qual se veda a concessão de favor, regalia, privilégio ou proveito de acordo com a condição de cada indivíduo.

Numa República, as diretrizes fundamentais da atuação estatal são o interesse público e a moralidade, a implicarem o direito do cidadão ao comportamento ético e probo das autoridades. Não é permitido, pois, ao legislador, personalizar o tratamento da coisa pública, ainda mais por meio do direcionamento de recursos do erário.

Esse é o entendimento do Supremo inclusive quanto a “subsídio” mensal e vitalício concedido a ex-chefe do Executivo, considerada a ausência de parâmetro federal que respalde a instituição desse tipo de benefício no âmbito estadual (ADIs 3.853, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 26 de outubro de 2007; 3.418, ministro Dias Toffoli, *DJe* de 4 de dezembro de 2018; e 4.552, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 14 de fevereiro de 2019).

Os cargos políticos dos Poderes Legislativo e Executivo – em todas as esferas da Federação – têm caráter transitório e mandato temporário. Por essa razão, não se justifica benefício deferido a ex-ocupante, sob pena de contrariedade aos princípios da igualdade, da moralidade, da impessoalidade e da responsabilidade com os gastos públicos.

Ademais, com o advento da Emenda de n. 20/1998 – voltada a disciplinar os regimes próprios de previdência social aos titulares de cargo efetivo –, os ocupantes de cargos temporários passaram a

**ADPF 833 / PI**

submeter-se ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Confirma-se o teor da disposição constitucional dela resultante:

Art. 40. [...]

[...]

§ 13. Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998)

Esse mesmo dispositivo recebeu nova redação por meio da Emenda de n. 103/2019<sup>1</sup>, passando a contemplar, de forma expressa, os agentes públicos ocupantes de cargo em mandato eletivo:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

Sendo assim, o benefício instituído pelo Município de Pimenteiras desiguala não apenas os cidadãos que se submetem ao Regime Geral de Previdência Social como também aqueles que ocupam cargo público de provimento transitório, isto é, por período previamente fixado, seja por eleição, seja por comissionamento. Cuida-se, portanto, da outorga de **tratamento diferenciado a determinado indivíduo ou grupo de indivíduos sem que haja legítimo e razoável fator de discrimen.**

---

1 O art. 14 da Emenda Constitucional n. 103/2019 vedou o ingresso de novos segurados a regimes próprios dos parlamentares, bem como a criação de outros regimes excepcionais, preservando-se o direito adquirido à pensão por morte de quem já havia cumprido os requisitos para sua obtenção.



**ADPF 833 / PI**

Na mesma linha interpretativa, o Supremo, ao apreciar a ADPF 368, ministro Gilmar Mendes, *DJe* de 15 de setembro de 2021, prolatou acórdão que recebeu a seguinte ementa:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Lei n. 27, de 30 de dezembro de 1985, do Município de Campos Sales (CE). 3. pensão por morte e por invalidez para os mandatos políticos municipais, beneficiando os ex-ocupantes dos cargos, seus cônjuges ou companheiros sobreviventes, bem como seus descendentes consanguíneos de 1º grau. 4. Legislação anterior à Constituição de 1988. 5. ADPF é o instrumento adequado para o objetivo buscado. 6. Arguição de descumprimento conhecida. 6. Os cargos políticos do Poder Legislativo e do Poder Executivo municipal têm caráter temporário e transitório, motivo pelo qual não se justifica a concessão de qualquer benefício a ex-ocupante do cargo de forma permanente, sob pena de afronta aos princípios da igualdade, da impessoalidade, da moralidade pública e da responsabilidade com gastos públicos. 7. Não se revela compatível com o princípio republicano e o princípio da igualdade a outorga de tratamento diferenciado a determinado indivíduo, sem que não mais esteja presente o fator de diferenciação que justificou sua concessão na origem. 8. É contrária ao atual sistema constitucional brasileiro a instituição da pensão impugnada. 9. ADPF julgada procedente. 10. Não recepção pela Constituição Federal de 1988 da Lei n. 27, de 30 de dezembro de 1985, do Município de Campos Sales (CE).

No caso em análise, os familiares de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores falecidos no exercício do mandato – beneficiários da lei atacada – não percebem a vantagem por ocuparem função pública atual ou a título de contraprestação por trabalho desempenhado, tampouco em virtude de os ex-agentes políticos, falecidos, terem recolhido, quando em vida, contribuição previdenciária aos cofres públicos. A despeito da

**ADPF 833 / PI**

denominação jurídica dada à parcela, não se trata de pensão previdenciária, ante a ausência de caráter contributivo do benefício.

Cumprе ressaltar, ademais, que o direito adquirido (CF, art. 5º) não se revela fundamento idôneo para a continuidade do pagamento da referida pensão vitalícia. Descabe, portanto, invocar a garantia constitucional com o propósito de albergar situações ofensivas à própria Carta Magna, observados os princípios nucleares republicano, da impessoalidade, da moralidade e da igualdade.<sup>2</sup>

Nessa ordem de ideias, concluo não recepcionada pela Carta da República de 1988 a legislação municipal impugnada.

**Modulação dos efeitos da decisão**

O direito adquirido à percepção de benefício incompatível com a Constituição Federal distingue-se do direito à preservação patrimonial, consideradas as parcelas já recebidas.

A cláusula pétrea constitucional referente à segurança jurídica impõe ao Supremo a modulação dos efeitos da decisão ora proferida (Lei n. 9.882/1999, art. 11) em face da natureza alimentar dos valores recebidos, da boa-fé dos beneficiados pelas normas não recepcionadas e do longo tempo transcorrido – 33 anos – em que vigente a lei (ADIs 3.791, ministro Ayres Britto; e 4.884 ED, ministra Rosa Weber).

Há de se evitar que a declaração de não recepção de norma pré-constitucional implique consequências excessivamente onerosas para os jurisdicionados a ponto de fazer surgir quadro de inconstitucionalidade presentes os princípios da confiança, da proteção da propriedade e do ato jurídico perfeito. Logo, entendo que os valores incorporados ao

---

2 Nesse sentido a ADI 4.601, ministro Luiz Fux, *DJe* de 7 de novembro de 2018, envolvendo dispositivo da Constituição do Estado de Mato Grosso que instituía pensão vitalícia a ex-governadores, ex-vice-governadores e substitutos constitucionais.

**ADPF 833 / PI**

patrimônio dos beneficiários devem receber tratamento cauteloso e protetivo, de sorte que, a meu sentir, cumpre afastar o ressarcimento.

Essa foi a conclusão a que chegou o Supremo no julgamento da ADPF 793, ministra Rosa Weber, *DJe* de 17 de novembro de 2021, na qual se impugnavam diplomas pré-constitucionais do Estado da Paraíba que concediam pensão a viúvas de ex-governadores, ex-deputados estaduais e ex-desembargadores.

Na ocasião, a Ministra Relatora, invocando a ótica adotada na ADI 4.545, também de sua relatoria, consignou relevante distinção, no tema da modulação dos efeitos da decisão, entre a inexigibilidade de estorno dos valores recebidos e o afastamento da cessação dos pagamentos:

Quanto ao mérito da questão, tem-se que a problemática surgiu no julgamento da já referida ADI 4545/PR, de minha relatoria. Como assentei na apreciação dos embargos de declaração interpostos contra o acórdão de julgamento do mérito, a opinião majoritária então formada por este Plenário foi a de que a modulação dos efeitos deveria, no caso, se restringir às parcelas já recebidas, em proteção à boa-fé e em razão da natureza alimentar das verbas. Não foi alcançada maioria qualificada para que a decisão tivesse seus efeitos modulados para também afastar a cessação dos pagamentos das vantagens até então concedidas, apenas para afastar o ressarcimento:

[...]

Aqui, reputo ser o caso de aplicar o precedente formado ao julgamento da ADI 4545/PR, a corroborar interpretação já adotada por este Supremo Tribunal Federal. Por questão de isonomia e coerência, deve-se aqui chegar à mesma conclusão: **é devida a modulação dos efeitos do reconhecimento da não recepção, por incompatibilidade com a Constituição Federal, das leis impugnadas, mas apenas para afastar o ressarcimento das verbas alimentares já percebidas pelos beneficiários, e**

**ADPF 833 / PI**

**não para afastar a cessação da continuidade dos pagamentos.**

Há diferenciar, embora sem efeitos práticos no presente caso, a existência de dois grupos, porque há pagamentos que foram feitos com base em lei vigente, antes do advento da Constituição Federal, e parcelas pagas com base em vantagem concedida por lei que, como aqui ora se reconhece, não foi recepcionada na nova ordem constitucional. O que muda é o fundamento da não devolução: o fundamento da boa-fé e natureza alimentar incide a partir da vigência da nova Constituição, para pagamentos feitos a partir de então. Os **pagamentos anteriores**, por sua vez, se resumem a fatos ocorridos e consumados na ordem constitucional anterior, sem que a Constituição Federal tenha estabelecido a retroatividade de suas normas em grau tal que fosse capaz de afetá-los. Os **pagamentos anteriores** foram feitos com base na lei então vigente, e não em lei não recepcionada, sem existir determinação constitucional no sentido de que devem ser desfeitos.

Quanto à **cessação do pagamento** da vantagem, porém, entendo que a conclusão deve ser a mesma para todos. Há necessidade de que seja cessado o pagamento da pensão especial, independentemente de ser sua **concessão anterior ou posterior** à promulgação da Constituição Federal de 1988.

É, aliás, o espírito do art. 17 do ADCT, no sentido de que o recebimento de numerários públicos deve se adequar à nova Constituição:

Art. 17. Os vencimentos, a remuneração, as vantagens e os adicionais, bem como os proventos de aposentadoria que estejam sendo percebidos em desacordo com a Constituição serão imediatamente reduzidos aos limites dela decorrentes, não se admitindo, neste caso, invocação de direito adquirido ou percepção de excesso a qualquer título.

[...]

**ADPF 833 / PI**

(Grifei)

Assim, cabe ratificar a inexigibilidade da devolução dos valores recebidos, independentemente da oportunidade em que ocorrido o pagamento do benefício não recepcionado pela Constituição Federal. Se antes da promulgação da Constituição de 1988, cuida-se de fato consumado na ordem constitucional anterior, com base em norma então vigente, sem que a Carta da República possa afetá-los ou desfazê-los. Se após o advento da Lei Maior, devem ser observados os postulados da segurança jurídica, da boa-fé e da natureza alimentar da vantagem.

Quanto à cessação do pagamento do benefício, tenho que deve ser implementada independentemente de o deferimento ser anterior ou posterior ao regime constitucional inaugurado em 1988.

Desse modo, reputo superada a compreensão adotada no julgamento da ADPF 413, ministro Dias Toffoli, *DJe* de 21 de junho de 2018. Na oportunidade, o Plenário, ao declarar não recepcionada, pela Constituição de 1988, a Lei n. 1.171/1987 do Município de Guaraci/SP, com alterações posteriores, que previa o pagamento de “pensão” graciosa e vitalícia a cônjuges supérstite de ex-prefeitos, ressaltou do alcance da decisão as pensões concedidas até o advento da Constituição Federal – 5 de outubro de 1988 – e aquelas eventualmente deferidas mediante decisão judicial transitada em julgado.

Referida ótica não foi replicada no exame da ADPF 590, ministro Luiz Fux, *DJe* de 24 de setembro de 2020, no bojo da qual foi declarada a não recepção de norma pré-constitucional que previa o pagamento de pensão a viúvas e filhos menores de ex-governadores do Estado do Pará. Prevaleceu, já aí, a modulação dos efeitos do pronunciamento apenas quanto à inexigibilidade de devolução dos valores recebidos pelos beneficiários até a data da publicação do acórdão. Confira-se, a respeito, trecho do voto proferido pela ministra Rosa Weber na ADPF 793:

**ADPF 833 / PI**

Nesse cenário, como indicado, entendo que deve prevalecer esta última orientação, em consonância com os precedentes anteriores. É conclusão que se alinha, ainda, com a chamada retroatividade mínima das normas constitucionais, já albergada por este Supremo Tribunal Federal, ao se reconhecer que os efeitos futuros de ato jurídico praticado anteriormente são afetados pela nova ordem constitucional:

EMENTA: Pensões especiais vinculadas a salário mínimo. Aplicação imediata a elas da vedação da parte final do inciso IV do artigo 7º da Constituição de 1988.

– Já se firmou a jurisprudência desta Corte no sentido de que os dispositivos constitucionais têm vigência imediata, alcançando os efeitos futuros de fatos passados (retroatividade mínima). Salvo disposição expressa em contrário – e a Constituição pode fazê-lo –, eles não alcançam os fatos consumados no passado nem as prestações anteriormente vencidas e não pagas (retroatividades máxima e média). Recurso extraordinário conhecido e provido.

(RE 140499/GO, Rel. Min. Moreira Alves, Primeira Turma, j. 12/04/1994, DJ 09/09/1994)

No caso, note-se, pensões especiais da espécie, seja na forma complementar à pensão previdenciária, seja de maneira autônoma, independentemente ou na falta da pensão previdenciária, são reconhecidamente, por esta Suprema Corte, benesses, privilégios injustificados, vantagens contrárias à Constituição Federal. Não se confundem, assim, com benefícios do sistema previdenciário. Não há, nessa perspectiva, permitir a permanência desse estado de coisas, com a continuidade dos pagamentos, embora se tolere, em razão de outros valores, o não ressarcimento do que já foi pago.

Quanto ao marco temporal da eficácia decisória, registro, por fim, que deve ser a data de **publicação da ata de julgamento**, que é a referência que este Supremo Tribunal

**ADPF 833 / PI**

Federal adota para a produção de efeitos da decisão. Precedentes: Rcl 872-AgR, Red. para o acórdão Min. Joaquim Barbosa, Pleno, j. 08/09/2005, *DJ* 03/02/2006; Rcl 3632/AM, Red. para o acórdão Min. Eros Grau, Pleno, j. 02/02/2006, *DJ* 18/08/2006; ADI 3756-ED, Rel. Min. Ayres Britto, Pleno, j. 24/10/2007, *DJe* 23/11/2007; Rcl 6999-AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Pleno, j. 17/10/2013, *DJe* 07/11/2013; ADI 3609-ED, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 14/06/2021, *DJe* 14/09/2021.

(Grifei)

Portanto, declarada a não recepção, pela Carta de 1988, da Lei n. 201/1982 do Município de Pimenteiras/PI, deverá cessar, a partir da publicação da ata deste julgamento, o pagamento das pensões mensais vitalícias a familiares de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores falecidos no exercício do mandato, independentemente da data da concessão do benefício.

Devem, ainda, ser modulados os efeitos da decisão, de modo a preservarem-se apenas os pagamentos havidos, assentando-se a inexigibilidade de ressarcimento das parcelas pagas até a publicação da ata de julgamento.

Ante o exposto, conheço desta arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgo procedente o pedido nela formulado, para declarar não recepcionada, pela Constituição de 1988, a Lei n. 201/1982 do Município de Pimenteiras/PI, modulados os efeitos da decisão apenas para afastar o dever de devolução dos valores recebidos pelos beneficiários até a publicação da ata de julgamento.

É como voto.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 833**

PROCED. : PIAUÍ

**RELATOR : MIN. NUNES MARQUES**

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

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

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

ADV.(A/S) : JOSE MARIA DE ARAUJO COSTA (6761/PI)

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

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

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, conheceu desta arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgou procedente o pedido nela formulado, para declarar não recepcionada, pela Constituição de 1988, a Lei n. 201/1982 do Município de Pimenteiras/PI, modulados os efeitos da decisão apenas para afastar o dever de devolução dos valores recebidos pelos beneficiários até a publicação da ata de julgamento, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 5.8.2022 a 15.8.2022.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário