



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 137.204/2016-AsJConst/SAJ/PGR

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

[Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Leis 1.171/1987 e 1.749/2001, do Município de Guaraci (SP): pensão a viúvas e dependentes de ex-prefeitos.]

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento no art. 102, § 1º, da Constituição da República e na Lei 9.882, de 3 de dezembro de 1999, propõe

arguição de descumprimento de preceito fundamental,
contra a **Lei 1.171, de 13 de novembro de 1987**, e contra a **Lei 1.749, de 24 de abril de 2001, do Município de Guaraci (SP)**. A primeira concede pensão mensal a viúvas de prefeitos e a segunda fixa novos valores para o benefício.

Esta petição inicial se acompanha de cópia dos atos normativos impugnados (art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.882/1999) e de cópia do procedimento administrativo 1.00.000.008925/2016-19,

que se originou de representação do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo.

1. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor das leis impugnadas nesta arguição (*sic*):

LEI 1.171/1987

Art. 1º Fica concedida às viúvas dos Prefeitos eleitos, diplomados e empossados no Município de Guaraci, uma pensão mensal no valor de até dois e meio (2,5) salários mínimos.

§ 1º Farão também jus a pensão de que trata o presente artigo, as viúvas dos substitutos legais dos Prefeitos que tenham assumido o cargo por sucessão definitiva, completando o mandato.

§ 2º A pensão será concedida por ato do Prefeito, após requerimento do interessado e comprovação das condições legais.

§ 3º O valor da pensão acompanhará sempre a variação do salário fixada pelos órgãos próprios competentes.

Art. 2º Perderá a beneficiária o direito a pensão nos seguintes casos:

- a) Adotando a beneficiária procedimento moralmente incorreto e não condizente com os bons costumes;
- b) Abandonar a beneficiária sem o necessário amparo os filhos menores;
- c) Contrair a beneficiária novo matrimônio.

Art. 3º Falecendo a beneficiária, o direito à pensão passará aos filhos menores de 18 anos, dividindo-se o valor proporcionalmente ao seu número.

§ 1º Ao completar a idade limite de 18 anos o beneficiário filho perderá o direito a sua parte na pensão, não acrescendo o seu valor a dos demais.

§ 2º Manterá seu direito a pensão o beneficiário filho, maior de 18 anos, desde que seja inválido, deficiente ou incapaz, comprovada tal situação por perícia médica;

§ 3º A pensão, quando se tratar de beneficiário filho, será recebida pelo tutor legal no caso de menor ou pelo curador no caso de incapaz.

Art. 4º Sobre o valor da pensão incidirá a contribuição em favor do INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL, na ordem de 5%, a ser recolhida na forma própria.

Art. 5º As despesas decorrentes da presente lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias do corrente exercício, suplementadas oportunamente se necessário.

Art. 6º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, notadamente, a Lei 1.040, de 14 de junho de 1983.

LEI 1.749/2001

Art. 1º O valor da pensão mensal instituída a favor das viúvas de ex-prefeitos do município, é fixado em 3 (três vezes o valor do salário mínimo).

Art. 2º As despesas decorrentes desta lei correrão por conta de dotações próprias constantes do orçamento vigente.

Art. 3º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Os atos normativos contrariam os princípios federativo (art. 2º, e 25, *caput* e § 1º) e republicano (art. 1º da Constituição da República); a competência da União para legislar normas gerais em matéria de previdência social (art. 24, XII, da CR); os princípios da igualdade (art. 5º, *caput*, da CR), da moralidade e da impessoalidade (art. 37, *caput*, da CR); o art. 40, § 13, da CR, que vincula ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ocupantes de cargos temporários ou em comissão; e o art. 201, *caput* e § 7º, I e II, da CR, que preveem obrigatoriedade do regime geral e regras gerais de aposentadoria.¹

¹ “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]”

Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

2. CABIMENTO DA ARGUIÇÃO

Arguição de descumprimento de preceito fundamental constitui instrumento jurídico adequado para sanar lesão ou ameaça de lesão a preceitos e princípios fundamentais provocados por ato comissivo ou omissivo do poder público, quando não haja outro meio apto a saná-la.

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...].

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 1998) [...]

XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público; (Redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 1998) [...].

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. (Incluído pela Emenda Constitucional 19, de 1998)

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional 41, 19 de dezembro de 2003) [...]

§ 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)

A despeito de ainda se encontrar em vigor, a Lei (municipal) 1.171, de 13 de novembro de 1987, foi editada antes da promulgação da Constituição da República de 1988, o que inviabiliza propositura de ação direta de inconstitucionalidade, tendo em vista orientação pacífica do Supremo Tribunal Federal de o juízo de recepção exigir exame de revogação da norma pela Constituição ulterior, não de constitucionalidade.²

Além disso, tratando-se de controle abstrato de constitucionalidade de direito municipal pelo Supremo Tribunal Federal, o instrumento expressamente previsto é a ADPF (art. 1º, parágrafo único, I, da Lei 9.882/1999).³

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998) [...]

§ 7º. É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições: (Redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998)

I – trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; (Incluído dada pela Emenda Constitucional 20/1998)

II – sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal. (Incluído dada pela Emenda Constitucional 20/1998).”

² Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação direta de inconstitucionalidade 521/MT. Relator: Ministro PAULO BROSSARD. 7/2/1992, un. *Diário da Justiça*, 24 abr. 1992, p. 5.375; *Revista trimestral de jurisprudência*, vol. 141, p. 56.

³ “Art. 1º. A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I – quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição; [...]”.

Existe ainda a peculiaridade de ter sido a norma editada antes da Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998, com a qual será confrontada, circunstância que atrai o mesmo raciocínio anterior, ou seja, edição subsequente de emenda constitucional implica juízo de revogação, que não admitiria controle concentrado de constitucionalidade de norma pré-constitucional mediante ADI.

A Constituição do Estado de São Paulo instituiu, somente, representação de inconstitucionalidade de lei e ação de inconstitucionalidade por omissão. Seu art. 74, VI,⁴ não contém previsão de arguição de descumprimento de preceito fundamental, o que impossibilita exame da matéria nessa via processual por aquela corte.

A controvérsia – possibilidade de instituir benefício previdenciário em favor de ocupantes, ex-ocupantes e dependentes de ocupantes de cargo eletivo – é constitucionalmente relevante e se mostra capaz de repetição nos milhares de municípios brasileiros.

Por esses motivos, tratando-se de direito municipal anterior à Constituição de 1988 e com potencial de reproduzir-se em milhares de casos, parece certo o cabimento da arguição, por não haver outros meios processuais aptos a corrigir adequadamente a lesão a preceito fundamental, à luz do princípio da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999.

⁴ “Art. 74. Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição, processar e julgar originariamente: [...]

VI – a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, contestados em face desta Constituição, o pedido de intervenção em Município e ação de inconstitucionalidade por omissão, em face de preceito desta Constituição; [...]”.

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1. ASPECTOS INICIAIS

A Lei 1.171, de 13 de novembro de 1987, do Município de Guaraci, instituiu pensão por morte, no valor de 2,5 salários mínimos, em decorrência do exercício de mandato político municipal – prefeitos e seus sucessores legais –, tendo por beneficiários seus cônjuges ou companheiros sobreviventes (art. 1º) e seus descendentes consanguíneos de 1º grau (art. 3º). A Lei 1.749, de 24 de abril de 2001, majorou o valor do benefício, o qual passou a corresponder a 3 salários mínimos.

Esses benefícios não são constitucionalmente admissíveis, sobretudo após a Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998. As Leis 1.171/1987 e 1.749/2001 são integralmente incompatíveis com diversos preceitos constitucionais.

3.2. OFENSA AO PRINCÍPIO FEDERATIVO: NOVA ESPÉCIE DE BENEFÍCIO SEM CORRESPONDÊNCIA FEDERAL

São necessárias breves considerações iniciais quanto à divisão de competências sobre matéria previdenciária entre União, estados e municípios.

A atual repartição de competências legislativas entre os entes federativos norteia-se pelo princípio da predominância do interesse. Cabe à União, no que concerne à previdência social, edição de normas gerais que busquem padronização nacional, e aos estados compete legislar de forma supletiva ou complementar, desde que observadas as regras constitucionais e federais sobre a matéria (art. 24, §§ 1º e 2º, da CR).

Não há regra constitucional que preveja competência de municípios para legislar sobre previdência social. Estes somente podem normatizar matéria previdenciária em caráter supletivo à legislação federal e estadual, consoante o art. 30, II, da CR.

Tampouco há regra constitucional, federal ou estadual que preveja regime previdenciário especial em benefício de parlamentares ou de gestores municipais. Logo, não é admissível edição de regra dessa natureza por município, sob pena de contrariedade ao art. 24, XII, da lei fundamental brasileira.

3.3 APLICAÇÃO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL A AGENTES POLÍTICOS

O art. 40, § 2º, da Constituição da República de 1988, em sua redação original, dispunha:

Art. 40. [...]

§ 2º. A lei disporá sobre a aposentadoria em cargos ou empregos temporários. [...]

Ao interpretá-lo, o Supremo Tribunal Federal concluiu que exercentes de mandatos eletivos se enquadram no conceito de ocupantes de “cargos temporários”, acolhendo parecer do Procurador-Geral da República, com as seguintes considerações:

Ora, afigura-se certo afirmar que os membros do Poder Legislativo, em geral, no desempenho de seu MANDATO – de exercício necessariamente limitado NO TEMPO (artigos 44, parágrafo único, e 46, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal) –, ocupam típicos CARGOS PÚBLICOS TEMPORÁRIOS, os quais têm, na temporariedade, elemento ínsito à sua própria natureza.

Vale dizer, aliás, que aquele § 2º do art. 40 da Carta de 1988 praticamente NENHUMA aplicação teria, se não alcançasse os membros do Poder Legislativo. Seu campo de aplicação à

aposentadoria de outros agentes públicos, que não os membros do Poder Legislativo, tem sido objeto de perplexidade, por parte da doutrina e da jurisprudência.

O art. 40, § 2º, da Constituição, na redação original, ao prever lei ordinária para disciplinar a aposentadoria em cargos temporários, serviu de fundamento para regimes previdenciários dos parlamentares, a exemplo do Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC), na órbita federal.⁵

No julgamento do recurso extraordinário 199.720/SP, o Ministro MARCO AURÉLIO entendeu legítima a previsão contida em lei do Estado de São Paulo, que possibilitava aposentadoria parlamentar com apenas 8 anos de contribuição, pois o art. 40, § 2º, da CR, na redação primeva, continha possibilidade de lei dispor de forma específica, “independentemente do tempo de serviço fixado constitucionalmente, sobre aposentadoria, encargos ou empregos temporários”.⁶

A partir da Emenda Constitucional 20/1998, esse quadro foi profundamente modificado, pois todos os ocupantes de cargos temporários, inclusive agentes políticos, se tornaram contribuintes obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).⁷ É o que decorre do art. 40, § 13, na nova redação:

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 pú-

⁵ O IPC foi extinto pela Lei 9.506, de 30 de outubro de 1997.

⁶ STF. 2ª Turma. Recurso extraordinário 199.720/SP. Rel.: Min. MARCO AURÉLIO. 29/6/1998, un. DJ, 11 set. 1998, p. 23.

⁷ As duas principais leis que tratam do RGPS são a Lei 8.212, de 24 de julho de 1991 (“Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências”), e a Lei 8.213, de 24 de julho de 1991 (“Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências”).

blico, aplica-se o regime geral de previdência social. (Incluído pela Emenda Constitucional 20/1998)

No julgamento da ADI 2.024/DF, a qual questionava a constitucionalidade desse preceito, na redação da EC 20/1998, a Suprema Corte considerou legítimas a restrição do universo de beneficiários do regime próprio de previdência e a inserção dos ocupantes de cargos temporários no RGPS. Eis a ementa do julgado:

Previdência social (CF, art. 40, § 13, cf. EC 20/1998): submissão dos ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, assim como os de outro cargo temporário ou de emprego público ao regime geral da previdência social: arguição de inconstitucionalidade do preceito por tendente a abolir a ‘forma federativa do Estado’ (CF, art. 60, § 4º, I): improcedência. A ‘forma federativa de Estado’ – elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República – não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição; de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege. À vista do modelo ainda acentuadamente centralizado do federalismo adotado pela versão originária da Constituição de 1988, o preceito questionado da EC 20/1998 nem tende a aboli-lo, nem sequer a afetá-lo. Já assentou o Tribunal (MS 23.047-MC, PERTENCE), que no novo art. 40 e seus parágrafos da Constituição (cf. EC 20/1998), nela, pouco inovou “sob a perspectiva da Federação, a explicitação de que aos servidores efetivos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ‘é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial’, assim como as normas relativas às respectivas aposentadorias e pensões, objeto dos seus numerosos parágrafos: afinal, toda a disciplina constitucional originária do regime dos servido-

res públicos – inclusive a do seu regime previdenciário – já abrangia os três níveis da organização federativa, impondo-se à observância de todas as unidades federadas, ainda quando – com base no art. 149, parágrafo único – que a proposta não altera – organizem sistema previdenciário próprio para os seus servidores”: análise da evolução do tema, do texto constitucional de 1988, passando pela EC 3/1993, até a recente reforma previdenciária. A matéria da disposição discutida é previdenciária e, por sua natureza, comporta norma geral de âmbito nacional de validade, que à União se facultava editar, sem prejuízo da legislação estadual suplementar ou plena, na falta de lei federal (CF 88, arts. 24, XII, e 40, § 2º): se já o podia ter feito a lei federal, com base nos preceitos recordados do texto constitucional originário, obviamente não afeta ou, menos ainda, tende a abolir a autonomia dos Estados-membros que assim agora tenha prescrito diretamente a norma constitucional sobrevinda. É da jurisprudência do Supremo Tribunal que o princípio da imunidade tributária recíproca (CF, art. 150, VI, *a*) – ainda que se discuta a sua aplicabilidade a outros tributos, que não os impostos – não pode ser invocado na hipótese de contribuições previdenciárias. A autoaplicabilidade do novo art. 40, § 13 é questão estranha à constitucionalidade do preceito e, portanto, ao âmbito próprio da ação direta.⁸

O Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, em voto no RE 351.717/PR,⁹ igualmente sustentou a aplicabilidade do art. 40, § 13, da Constituição a detentores de mandato eletivo:

Sr. Presidente, só a Emenda Constitucional 20 passou a determinar a incidência da contribuição sobre qualquer seguro obrigatório da Previdência Social, e, especialmente no § 13 – que introduziu no art. 40 da Constituição – submeteu todos os ocupantes de cargos temporários – o que a meu ver abrange o mandato – ao regime geral da Previdência.

⁸ STF. Plenário. ADI 2.024/DF. Rel.: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. 3/5/2007, un. *DJ*, 22 jun. 2007.

⁹ STF. Plenário. RE 351.717/PR. Rel.: Min. CARLOS VELLOSO. 8/10/2003, un. *DJ*, 21 nov. 2003, p. 10.

No julgamento da ADI 3.853/MS, o STF chegou ao consenso de que não poderia ex-governador, ocupante de cargo temporário, perceber vantagens próprias do desempenho de cargo público. O julgado recebeu esta ementa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 35, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2006, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. ACRÉSCIMO DO ART. 29-A, *CAPUT* e §§ 1º, 2º E 3º, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS E TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO SUL-MATO-GROSSENSE. INSTITUIÇÃO DE SUBSÍDIO MENSAL E VITALÍCIO AOS EX-GOVERNADORES DAQUELE ESTADO, DE NATUREZA IDÊNTICA AO PERCEBIDO PELO ATUAL CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. GARANTIA DE PENSÃO AO CÔNJUGE SUPÉRSTITE, NA METADE DO VALOR PERCEBIDO EM VIDA PELO TITULAR.

1. Segundo a nova redação acrescentada ao Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição de Mato Grosso do Sul, introduzida pela Emenda Constitucional n. 35/2006, os ex-Governadores sul mato-grossenses que exerceram mandato integral, em “caráter permanente”, receberiam subsídio mensal e vitalício, igual ao percebido pelo Governador do Estado. Previsão de que esse benefício seria transferido ao cônjuge supérstite, reduzido à metade do valor devido ao titular.

2. 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.

3. Conquanto a norma faça menção ao termo “benefício”, não se tem configurado esse instituto de direito administrativo e previdenciário, que requer atual e presente desempenho de cargo público.

4. Afronta o equilíbrio federativo e os princípios da igualdade, da impessoalidade, da moralidade pública e da responsabilidade dos gastos públicos (arts. 1º, 5º, *caput*, 25, § 1º, 37,

caput e inc. XIII, 169, § 1º, inc. I e II, e 195, § 5º, da Constituição da República).

5. Precedentes.

6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 29-A e seus parágrafos do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.¹⁰

Findo o mandato, o agente político retorna à situação jurídica anterior. Se era servidor público, suas contribuições ao RGPS computam-se para futura compensação entre regimes de previdência, em caso de aposentadoria. Se já era vinculado ao regime geral, suas contribuições contam-se para todos os fins.

Em suma, leis municipais que instituem pensão por morte em prol de cônjuges de ex-prefeitos e de seus dependentes, à custa do erário, ofendem o art. 40, § 13, da CR, na redação da EC 20/1998, o qual tornou ocupantes de cargo temporário, inclusive agentes políticos, contribuintes obrigatórios do RGPS. Aqueles benefícios com requisitos de fruição implementados antes da EC 20/1998 merecem ser mantidos, mas os demais, que hajam satisfeito seus requisitos sob a égide da emenda, devem ser cassados.

3.4. FILIAÇÃO OBRIGATÓRIA AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Após as reformas promovidas pelas Emendas Constitucionais 20/1998, 41, de 19 de dezembro de 2003, e 47, de 5 de julho de 2005, a Constituição passou a prever apenas três espécies de regimes previdenciários: (i) os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos civis e militares (arts. 40, 42 e

¹⁰ STF. Plenário. ADI 3.853/MS. Rel.: Min. CÁRMEN LÚCIA. 12/9/2007, maioria. *DJe* 131, 26 out. 2007, p. 29. Sem destaque no original.

142, § 3º, X); (ii) o RGPS, de caráter contributivo e de filiação obrigatória (art. 201); e (iii) os regimes complementares de previdência, de natureza pública e fechada (art. 40, § 14) e privada, aberta ou fechada (art. 202).

Com a reforma do texto constitucional, o RGPS passou a abranger ocupantes, exclusivamente, de cargo em comissão e de outro cargo temporário ou emprego público, conforme o item anterior.

Em observância aos princípios da solidariedade, da universalidade e da diversidade da base de custeio, o art. 201, *caput*, da CR dispõe ser obrigatória filiação ao RGPS; ela não constitui faculdade do beneficiário ou do sistema.

O art. 201, § 1º, da CR, com redação da Emenda Constitucional 20/1998, veda

[...] 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.

Por conseguinte, fora essa ressalva, é inconstitucional previsão de critérios especiais para concessão de aposentadoria a beneficiários do RGPS. Nessa linha de raciocínio, ofende o art. 201, § 1º, da Constituição definir critérios distintos para concessão de aposentadoria a beneficiários do RGPS.

3.5. OFENSA AOS PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DA IGUALDADE, DA MORALIDADE, DA RAZOABILIDADE E DA IMPESSOALIDADE

Segundo KANT, o princípio republicano objetiva a liberdade de todos os cidadãos, os quais devem estar sujeitos a legislação comum elaborada para garantir-lhes tratamento isonômico.¹¹ O regime republicano tem, como uma de suas premissas, igualdade, tanto quanto possível, de oportunidades conferidas a todos os cidadãos desde o nascimento, a fim de materializar os objetivos fundamentais da República, de construção de sociedade livre, justa e solidária; do desenvolvimento nacional; da erradicação da pobreza, da marginalização e da redução das desigualdades sociais (art. 3º, I, II e III, da Constituição do Brasil).

Além de igualdade de oportunidades, o princípio republicano busca assegurar tratamento igualitário a todos os cidadãos e repudia privilégio ou regalia que beneficie, sem fundamento jurídico suficiente, determinado grupo ou classe em detrimento dos demais. O regime republicano é refratário à instituição de privilégios, pois se baseia no reconhecimento da igual dignidade de todos os cidadãos, daí a temporariedade do exercício do poder, precisamente para impedir perpetuação de privilégios.

No regime republicano, diferenciações ou vantagens devem submeter-se obrigatoriamente por juízo de razoabilidade, ou seja, somente podem ser validamente concedidas se justificadas por motivo suficiente. Nas palavras de ROBERT ALEXY:

De tudo isso se infere a necessidade de haver uma razão *suficiente* que justifique uma diferenciação, e também que a qualificação dessa razão como suficiente é um *problema de*

¹¹ KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Edições 70. 1988, p. 128.

avaliação. Neste ponto, interessa apenas a primeira questão. A necessidade de se fornecer uma razão suficiente que justifique a admissibilidade de uma diferenciação significa que, se uma tal razão não existe, é obrigatório um tratamento igual. Essa ideia pode ser expressa por meio do seguinte enunciado, que é um refinamento da concepção fraca do enunciado geral de igualdade, a que se deu preferência: (7) Se não houver uma razão suficiente para a permissibilidade de um tratamento desigual, então o tratamento igual é obrigatório.¹²

Cabe ao regime republicano promover, por meio do direito positivo, “igualação dos iguais e o tratamento diversificado apenas daqueles que se diversifiquem segundo critérios de justiça racionalmente postos e suficientemente motivados”.¹³

Nas palavras do Ministro CELSO DE MELLO, “todos os atos do Poder Público estão necessariamente sujeitos, para efeito de sua validade material, à indeclinável observância de padrões mínimos de razoabilidade”, a qual, por esse motivo, se qualifica “como parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais”.¹⁴

Nessa linha de raciocínio, previsão de pensão a familiares de agentes políticos, com critérios especiais, distingue-os indevidamente dos demais cidadãos e cria espécie de grupo social privilegiado, sem que haja motivação racional – muito menos ética e jurídica – para isso.

Os princípios republicano e da igualdade exigem que, ao final do exercício de cargo eletivo, seus ex-ocupantes sejam tratados como todos os demais cidadãos, sem que haja funda-

¹² ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 408. Destaque no original.

¹³ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *O princípio constitucional da igualdade*. Belo Horizonte: Lê, 1990, p. 39.

¹⁴ STF. Plenário. Medida cautelar na ADI 2.667/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 19/6/2002, un. DJ, 12 mar. 2004, p. 36.

mento para benefícios decorrentes de situação pretérita. Mesmo durante a ocupação do cargo, aliás, é desejável que os mandatários do povo sejam tanto quanto possível tratados com direitos e deveres idênticos aos de seus compatriotas, para que não se afaste desnecessariamente a essencial igualdade entre os cidadãos.

Não há critério razoável e proporcional capaz de legitimar tratamento privilegiado estabelecido em favor de familiares de ex-prefeitos do pequeno Município de Guaraci,¹⁵ os quais exerceram tão somente múnus público temporário – conquanto de alta relevância –, plenamente conscientes disso.

Moralidade é princípio ínsito ao regime republicano. Ética republicana não se exige somente do administrador público na gestão da coisa pública (*a res publica*). Seu alcance é mais abrangente, porquanto deve funcionar como princípio norteador das instituições públicas e das funções estatais, entre elas a legislativa.¹⁶ É ressabido que um ato se pode caracterizar como formalmente legal, mas estar “materialmente comprometido com a moralidade administrativa”.¹⁷ Não se admite, portanto, elaboração de leis imorais, cujo único propósito seja privilegiar alguns poucos indivíduos, locupletando-os injustifi-

¹⁵ De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Município de Guaraci tinha 10.778 habitantes em 2015, com 30,57% de incidência de pobreza. Disponível em < <http://zip.net/bvtndx> > ou < <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=351790&search=sao-paulo> | guaraci >; acesso em 15 jun. 2016.

¹⁶ FONSECA, Dirce Mendes. O campo da ética, seu lugar na política. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 43, n. 169, p. 255-262, jan./mar. 2006.

¹⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 678.

cadamente à custa do estado (em última análise, de todos os contribuintes).

Ainda que o princípio da moralidade não sirva para, isoladamente, caracterizar inconstitucionalidade de norma,¹⁸ poderá ter esse efeito, quando o maltrato à moralidade estiver acompanhado de outras ofensas a normas constitucionais com maior grau de densidade, de concreção, como no caso.

Por outro prisma, não se pode ignorar que favores dessa natureza frequentemente têm destinatários certos e determináveis, o que significa violação ao princípio da impessoalidade.

Em recente julgado, na medida cautelar na ADI 4.552/DF,¹⁹ o Supremo Tribunal Federal suspendeu o art. 305 da Constituição do Estado do Pará, que previa subsídio mensal e vitalício a ex-governadores, por configurar tratamento privilegiado sem fundamento legítimo, que maltratava o princípio da isonomia.

Enfim, os diplomas normativos impugnados ofendem frontalmente os princípios republicano, da igualdade, da moralidade, da razoabilidade e da impessoalidade.

4. PEDIDO CAUTELAR

Os requisitos para concessão de medida cautelar estão presentes.

¹⁸ Consoante defendeu o Ministro GILMAR MENDES no julgamento da ADI 3.853/MS (*vide* referência na nota 10).

¹⁹ STF. Plenário. MC na ADI 4.552/PA. Rel.: Min. CARMEN LÚCIA. 9/4/2015, maioria. *DJe*, 9 jun. 2015. Notícia disponível em: < <http://zip.net/btq59n> > ou < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/ver-NoticiaDetalhe.asp?idConteudo=289096&caixaBusca=N> >. Acesso em 15 abr. 2015.

O sinal do bom direito (*fumus boni juris*) está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial e sobretudo pela existência de precedentes julgados pelo Pleno do STF, sendo o da ADI 3.853/MS o mais emblemático deles, já citado, que julgou inconstitucional benesse análoga concedida a ex-governadores do Mato Grosso do Sul. Recentemente, houve ainda julgamento de medida cautelar na ADI 4.552/PA, no mesmo sentido que aqui se defende.

Em relação ao “subsídio” concedido a ex-governadores do Estado do Amapá, o Supremo Tribunal Federal deferiu medida cautelar e suspendeu a norma correspondente.²⁰ O tema reclama da Suprema Corte tratamento uniforme, não sendo razoável que alguns entes federativos tenham o favor suspenso e outras, não.

Perigo na demora processual decorre do fato de que, enquanto não suspensa a eficácia das normas atacadas, dependentes de ex-prefeitos continuarão a receber benefícios indevidos e a causar lesão irreparável aos cofres municipais, ainda mais por se tratar de verba que a jurisprudência geralmente considera de natureza alimentar e, por isso, em princípio, com caráter de irrepetibilidade. Manutenção dos benefícios a viúvas e dependentes de ex-prefeitos de Guaraci ofende persistentemente a noção de republicanismo e isonomia que a sociedade deve nutrir, com o que degrada o ambiente institucional e a credibilidade do sistema representativo. A lesão ao erário municipal é tanto mais grave em se tratando de município com **30,57% de incidência de pobreza** na população, como se apontou.²¹

²⁰ STF. Plenário. MC/ADI 1.461/AP. Rel.: Min. MAURÍCIO CORRÊA. 26/6/1996, un. DJ, 22 ago. 1997.

²¹ Vide nota 15.

Apesar de antigas as normas, o que usualmente é tido pelo STF como barreira à concessão de medida cautelar em controle concentrado de constitucionalidade, o Procurador-Geral da República pondera, neste caso, tanto a situação de pobreza do município quanto a lesão mensal e de difícilíssima reparação aos cofres da edilidade. Não parece correto, com a devida vênia, manter a agressão a relevantes preceitos constitucionais apenas porque o Judiciário não foi provocado mais cedo, para suspender a eficácia das disposições atacadas.

É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pelas normas impugnadas seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia e, ao final, invalidada por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

Por conseguinte, além do sinal de bom direito, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar para esse efeito.

5. PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Requer, com a brevidade possível, deferimento de medida cautelar para suspender a eficácia das normas impugnadas, se for o caso de forma individual por parte do(a) relator(a), segundo art. 5º, § 1º, da Lei 9.882/1999, pelas razões expostas.

Requer que se colham informações da Câmara Municipal e do Prefeito do Município de Guaraci e que se ouça o Advogado-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição da República. Superadas essas fases, requer prazo para manifestação da Procuradoria-Geral da República (art. 5º, § 2º, da Lei 9.882/1999).

Requer que, ao final, seja julgado procedente o pedido, para se declarar incompatibilidade com a Constituição da República e com a Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998, das Leis 1.171, de 13 de novembro de 1987, e 1.749, de 24 de abril de 2001, do Município de Guaraci (SP).

Brasília (DF), 16 de junho de 2016.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República

RJMB/WCS/AMO-PLPGR/WS/129/2016