



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

Nº 63.598/2015-AsJConst/SAJ/PGR

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE  
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, *a e p*, 103, VI, e 129, IV, da Constituição da República, no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), e na Lei 9.868, 10 de novembro de 1999, propõe

**ação direta de inconstitucionalidade,**

**com pedido de medida cautelar,** contra o art. 104-A da Constituição do Estado da Bahia, na redação determinada pela Emenda Constitucional 21, de 25 de novembro de 2014, que concede pensão especial, mensal e vitalícia, em valor equivalente ao subsídio do ocupante atual do cargo de governa-

dor, a ex-governadores que hajam contribuído para a previdência social por, no mínimo, 30 anos.

Esta petição se acompanha de cópia do ato impugnado (art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/1999) e de cópia de partes do processo administrativo 1.00.000.000297/2015-42, que se originou de representação formulada pela Procuradoria da República na Bahia.

## **I OBJETO DA AÇÃO**

Eis o teor do diploma impugnado nesta ação:

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

Conforme se demonstrará, o ato normativo contraria os princípios federativo (art. 2º, e 25, *caput* e § 1º) e republicano (art. 1º da Constituição da República); os princípios da igualdade (art. 5º, *caput*, da CR), da moralidade e da impessoalidade (art. 37, *caput*, da CR); o art. 37, inciso XIII, que veda vinculação de quaisquer espécies remuneratórias entre si; o art. 39, § 4º, da CR, que dispõe sobre o pagamento na forma de subsídio a membros de poder; o art. 40, § 13, da CR, que vincula ao regime geral de previdência social (RGPS) todos os ocupantes de cargos temporários

ou em comissão; e o art. 201, § 7º, I e II, da CR, que prevê regras gerais de aposentadoria.<sup>1</sup>

## II FUNDAMENTAÇÃO

O art. 104-A da Constituição do Estado da Bahia, na redação determinada pela Emenda Constitucional 21, de 25 de novembro

---

<sup>1</sup> “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.

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) [...]

de 2014, prevê pensão especial, mensal e vitalícia, em valor equivalente ao subsídio do cargo de governador do Estado, a ex-governadores daquela unidade federativa que hajam ocupado o cargo por quatro anos ininterruptos ou cinco intercalados, desde que tenham contribuído para a previdência social por, no mínimo, 30 anos.

O dispositivo, contudo, é integralmente incompatível com diversos preceitos constitucionais.

## II.1 NATUREZA JURÍDICA DE PENSÃO ESPECIAL

### PAGA SOB FORMA DE SUBSÍDIO

Antes de apontar os vícios de inconstitucionalidade propriamente ditos, são necessárias considerações iniciais quanto à natureza jurídica da benesse concedida pelo art. 104-A da Constituição do Estado da Bahia, na redação conferida pela Emenda Constitucional 21/2014.

---

§ 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)

Art. 201. [...]

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

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

O favor foi astuciosamente denominado de “pensão especial”, pago sob forma de subsídio, provavelmente no intuito de confundi-lo com remuneração ou proventos de servidores públicos. O emprego inadequado da nomenclatura, todavia, só o torna mais esdrúxulo.

Quando a Constituição adota expressão consagrada no Direito e lhe dá significação jurídica própria, o termo se torna, por assim dizer e em alguma medida, constitucionalizado, sendo vedada sua modificação por lei ordinária, sob pena de vulnerar a própria Constituição.

A denominação “pensão especial” remete à “pensão de graça”, amiúde concedida como reconhecimento pela prática de feito heroico ou incomum nas artes, na cultura ou na política. No caso, não há meio de legitimar-se pagamento indistinto a ex-governadores de unidade federada, tão somente em virtude do exercício de múnus público eletivo, por isso mesmo essencialmente transitório, sem diferenciação de ordem subjetiva.

Diversamente, “subsídio”, segundo a mais autorizada doutrina, é forma de remuneração devida a ocupantes de cargo público como forma de retribuição por trabalho.<sup>2</sup> Cessado o exercício das funções do cargo por término de mandato, não há justificativa para continuidade do pagamento de subsídio, menos ainda em caráter vitalício. Em síntese, não se pode denominar de subsídio aquilo que não o é, de fato, sob pena de contrariar o art. 39, § 4º, da Carta da República.

---

<sup>2</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2011, p. 674.

Sob outro ângulo, não se cogita de que possa o favor ser confundido com proventos de aposentadoria ou qualquer outro benefício de natureza previdenciária, os quais obedecem a requisitos próprios previstos na Constituição e nas leis. Embora a norma impugnada tenha previsto 30 anos de contribuição à Previdência Social, não atende à regra geral de aposentadoria voluntária, insculpada no art. 201, § 7º, I e II, da CR, que exige 35 anos de contribuição e 65 anos de idade, se homem, e 30 anos de contribuição e 60 anos de idade, se mulher.

A Suprema Corte, no julgamento da ADI 3.853/MS, que tratava de favor semelhante, apelidado de “subsídio”, chegou ao consenso de não se tratar de subsídio, de vencimentos, de proventos nem de outro benefício previdenciário, pois não poderia o ex-governador, ocupante de cargo temporário, perceber vantagens próprias do desempenho atual de função pública. 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.<sup>3</sup>

Em resumo, conquanto denominada “pensão especial”, paga sob forma de subsídio, a benesse concedida pelo art. 104-A da Constituição baiana não se encaixa nas hipóteses que admitem a denominada “pensão de graça”, tampouco se confunde com proventos ou pode ser remunerada como subsídio, pois não decorre efetivamente do exercício de cargo público, em retribuição por trabalho. Dessa forma, o dispositivo contraria o art. 39, § 4º, e o art. 201, § 7º, I e II, da Constituição da República.

<sup>3</sup> Supremo Tribunal Federal. Plenário. Ação direta de inconstitucionalidade 3.853/MS. Relatora: Ministra CARMEN LÚCIA. 12/9/2007, maioria. *Diário da Justiça eletrônico* 131, 26 out. 2007, p. 29. Sem destaque no original.

## II.2 OFENSA AO PRINCÍPIO FEDERATIVO: IMPOSSIBILIDADE DE NOVA ESPÉCIE DE BENEFÍCIO SEM CORRESPONDÊNCIA NO PARÂMETRO FEDERAL

Sob a égide da Constituição de 1967, na redação conferida pela Emenda Constitucional 1, de 17 de outubro de 1969, havia previsão expressa de concessão de subsídio mensal e vitalício a ex-presidentes da República.<sup>4</sup> Em observância ao princípio da simetria, o Supremo Tribunal Federal considerava válidas previsões em normas estaduais assegurando benesse semelhante a ex-governadores.<sup>5</sup>

A Constituição democrática de 1988 adotou normas centrais de observância obrigatória pelos entes periféricos. A autonomia dos Estados, garantida em seu art. 25, *caput* e § 1º, não é absoluta, pois os entes federativos devem observar as balizas constitucionais conferidas pelo modelo de federalismo adotado na Constituição, que se orienta pelo princípio da simetria. De acordo com RAUL MACHADO HORTA:

A precedência da Constituição federal sobre a do Estado-Membro é exigência lógica da organização federal, e essa precedência, que confere validade ao sistema federal, imprime a força de matriz originária ao constituinte federal e faz do constituinte original um seguimento derivado daquele.

<sup>4</sup> “Art. 184. Cessada a investidura no cargo de Presidente da República, quem o tiver exercido, em caráter permanente, fará jus, a título de representação, desde que não tenha sofrido suspensão dos direitos políticos, a um subsídio mensal e vitalício igual ao vencimento do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal.”

<sup>5</sup> STF. Plenário. Representação 948/SE. Rel.: Min. MOREIRA ALVES. 27/10/1976, un. DJ, 18 mar. 1977, p. 1.523.



A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação torna a Constituição Federal a sede de normas centrais que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária.<sup>6</sup>

No julgamento da ADI 1.461/AP,<sup>7</sup> que declarou inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do Amapá concessor de benefício semelhante ao ora rechaçado, o Ministro MAURÍCIO CORRÊA observou não mais haver norma federal correspondente apta a reproduzir-se na esfera estadual e concluiu que o silêncio constitucional veda iniciativa do poder constituinte estadual sobre a matéria:

13. Por um lado, é certo que a Constituição de 1988 não veda explicitamente a concessão de subsídio a ex-Chefes do Poder Executivo de qualquer nível da Federação. Por outro, tenho como implícita, pelo propósito subjacente, a vedação ao Poder Constitucional Estadual, já que o silêncio da Carta Política da República implica ausência de comando federal suscetível de ser reproduzido pelos Estados-membros. Ainda que assim não se entenda, as circunstâncias ao menos revelam a conclusão de que a matéria não ostenta alcance constitucional, devendo ser tratada pela legislação ordinária, obedecidos os requisitos próprios, especialmente o da iniciativa.

A atual repartição de competências legislativas entre os entes federativos é norteadada pelo princípio da predominância do interesse. Cabe à União, no que concerne à previdência social, edição de normas gerais que busquem padronização naci-

<sup>6</sup> HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 69.

<sup>7</sup> STF. Plenário. ADI 1.461/AP. Redator para acórdão: Min. GILMAR MENDES. 12/9/2007, maioria. *DJe* 126, 19 out. 2007, p. 27.

onal, e aos Estados compete legislar de forma supletiva ou complementar, desde que observadas as regras constitucionais e federais sobre a matéria. No caso, não há regra constitucional ou federal que discipline benesse semelhante, não sendo, portanto, admissível edição de regra dessa natureza pelos entes periféricos da estrutura federativa.

No federalismo adotado pela Constituição de 1988, nem mesmo a autonomia dos Estados ou sua competência concorrente em matéria de previdência social<sup>8</sup> os autoriza a inovar o ordenamento jurídico mediante instituição de “pensão especial” em benefício de ex-governadores.

Enfim, a benesse concedida a ex-governadores pelo art. 104-A da Constituição do Estado da Bahia não se amolda a nenhuma das espécies remuneratórias ou previdenciárias admitidas pela Constituição, e, além disso, não tem o constituinte estadual competência legislativa para criar espécie de benefício em contrariedade aos parâmetros constitucionais.

### II.3 APLICAÇÃO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL A AGENTES POLÍTICOS

A partir da Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998, todos os ocupantes de cargos temporários, inclusive agentes políticos, se tornaram contribuintes obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Veja-se:

---

<sup>8</sup> “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XII – previdência social, proteção e defesa da saúde; [...]”.

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)

No julgamento da ADI 2.024/DF, que questionava a constitucionalidade desse preceito da Constituição Federal, na redação da EC 20/1998, a Suprema Corte considerou legítima 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 Esta-

dos, 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 servidores 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.<sup>9</sup>

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

<sup>9</sup> STF. Plenário. ADI 2.024/DF. Rel.: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. 3/5/2007, un. *DJ*, 22 jun. 2007.

Em suma, o art. 104-A da Constituição do Estado da Bahia, ao instituir “pensão especial” em benefício de agentes políticos e à custa do erário estadual, ofende o art. 40, § 13, da Constituição Federal, na redação da EC 20/1998, o qual tornou os ocupantes de cargo temporário, inclusive agentes políticos, contribuintes obrigatórios do RGPS.

#### II.4 VEDAÇÃO DE VINCULAÇÃO E EQUIPARAÇÃO DE ESPÉCIES REMUNERATÓRIAS

O diploma normativo ora impugnado também padece de inconstitucionalidade por vincular a “pensão especial” dos ex-governadores ao valor do subsídio percebido pelo atual ocupante do cargo, em afronta ao art. 37, XIII, da Constituição da República, que veda vinculação e equiparação de quaisquer espécies remuneratórias.

Tem a regra proibitiva por escopo impedir reajustes remuneratórios automáticos, o que sucederia na hipótese de um cargo estar vinculado a outro, de tal sorte que, havendo acréscimo pecuniário ao cargo-paradigma, o outro seria automaticamente beneficiado na mesma proporção, não importando se a vinculação se dá entre cargo atual e outro extinto. Nesse sentido:

Ação direta de inconstitucionalidade. Inconstitucionalidades formal e material dos arts. 4º e 5º da Lei n. 227/1989, do Estado de Rondônia. afronta aos arts. 25, 37, inc. X e XIII, 61, § 1º, inc. I, alínea *a*, e 63 da Constituição da República. 1. Inconstitucionalidade formal dos arts. 4º e 5º da Lei n. 227/1989, que desencadeiam aumento de despesa pública em matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Exe-

cutivo. Afronta aos arts. 25; 61, § 1º, inc. I, alínea *a*; e 63 da Constituição da República. 2. Inconstitucionalidade material dos arts. 4º e 5º da Lei n. 227/1989, ao impor vinculação dos valores remuneratórios dos servidores rondonienses com aqueles fixados pela União para os seus servidores (art. 37, inc. XIII, da Constituição da República). 3. Afronta ao art. 37, inc. X, da Constituição da República, que exige a edição de lei específica para a fixação de remuneração de servidores públicos, o que não se mostrou compatível com o disposto na Lei estadual 227/89. 4. Competência privativa do Estado para legislar sobre política remuneratória de seus servidores. Autonomia dos Estados-membros. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.<sup>10</sup>

Por conseguinte, é indiscutível que a vinculação da benesse ao valor do subsídio percebido pelo atual ocupante do cargo de governador contraria a vedação contida no art. 37, XIII, da Carta da República.

## II.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.<sup>11</sup> 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,

<sup>10</sup> STF. Plenário. ADI 64/RO. Rel.: Min. CARMEN LÚCIA. 21/11/ 2007, un. DJe, 22 fev. 2008, p. 941.

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

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 a perpetuação de privilégios.

No regime republicano, diferenciações ou vantagens devem passar obrigatoriamente por juízo de razoabilidade, ou seja, somente podem ser validamente concedidas se justificadas por uma razão 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 valoração*. 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.<sup>12</sup>

Cabe ao regime republicano promover, por meio do direito positivo, “igualação dos iguais e o tratamento diversificado apenas

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

daqueles que se diversifiquem segundo critérios de justiça racionalmente postos e suficientemente motivados”.<sup>13</sup>

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”, que, por esse motivo, “qualifica-se como parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais”.<sup>14</sup>

No caso, a concessão de benefício mensal (e pior, vitalício), distingue indevidamente determinados agentes políticos dos demais cidadãos e cria espécie de casta. Um cidadão comum trabalha e contribui por 35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher, além de outros requisitos etários, para aposentar-se pelo RGPS, enquanto a ex-governadores da Bahia bastariam 30 anos, independentemente de idade, para obter vultosa benesse, de caráter vitalício, paga pelos cofres estaduais.

Ora, o princípio republicano e o da igualdade exigem que, ao final do exercício de cargo eletivo, seus ex-ocupantes sejam tratados como todos os demais cidadãos, sem que haja razão para benefícios decorrentes de situação pretérita, ainda mais de forma vitalícia. 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.

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

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



Não há critério razoável e proporcional capaz de legitimar tratamento privilegiado estabelecido em favor de ex-governadores do Estado da Bahia, os quais exerceram tão somente *múnus público temporário*, plenamente conscientes disso.

O princípio da moralidade é ínsito ao regime republicano. Ética republicana não se exige somente do administrador público na gestão da coisa pública; sua missão é mais abrangente, porquanto deve funcionar como princípio norteador das instituições públicas e das funções estatais, entre elas a legislativa.<sup>15</sup> Um ato pode caracterizar-se como formalmente legal, mas estar “materialmente comprometido com a moralidade administrativa”.<sup>16</sup> É, portanto, inadmissível elaboração de leis imorais, cujo único propósito seja privilegiar alguns poucos indivíduos, locupletando-os à custa do Estado.

Ainda que o princípio da moralidade não sirva para, isoladamente, caracterizar a inconstitucionalidade de norma,<sup>17</sup> 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.

---

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 678.

<sup>17</sup> Consoante defendeu o Ministro GILMAR MENDES no julgamento da ADI 3.853/MS (*vide* referência na nota 3).

Em recente julgado, na medida cautelar na ADI 4.552/DF,<sup>18</sup> ainda pendente de publicação, 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, com o que ofendia o princípio da isonomia.

Enfim, o diploma normativo impugnado, ao criar “pensão especial”, de natureza vitalícia, paga sob forma de “subsídio” pelos cofres estaduais, em benefício de ex-governadores do Estado da Bahia, ofende frontalmente os princípios republicano, da igualdade, da moralidade, da razoabilidade e da impessoalidade.

### III PEDIDO CAUTELAR

Os requisitos para concessão de medida cautelar estão presentes.

O sinal do bom direito (*fumus boni juris*) está suficientemente caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial e sobretudo pela existência de precedentes específicos do 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. Muito recentemente, houve ainda o julgamento de medida cautelar na ADI 4.552/PA, no mesmo sentido que aqui se defende.

---

<sup>18</sup> STF. Plenário. MC na ADI 4.552/PA. Rel.: Min. CÁRMEN LÚCIA. 9/4/2015, maioria. Pendente de publicação. 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.

Em relação ao “subsídio” concedido a ex-governadores do Estado do Amapá, o Supremo Tribunal Federal deferiu medida cautelar e suspendeu a norma correspondente.<sup>19</sup> O tema reclama da Suprema Corte tratamento uniforme, não sendo razoável que algumas unidades federadas tenham o favor suspenso e outras, não.

Perigo na demora processual decorre do fato de que, enquanto não suspensa a eficácia do art. 104-A da Constituição do Estado da Bahia, na redação da Emenda 21/2014, ex-governadores daquele Estado poderão, a qualquer momento, requerer o favor e causar lesão irreparável aos cofres estaduais, ainda mais por se tratar de verba que a jurisprudência considera de natureza alimentar e, por isso, em princípio, com caráter de irrepetibilidade.

É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pela norma impugnada 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.

#### **IV PEDIDOS E REQUERIMENTOS**

Requer, de início, que esse Supremo Tribunal conceda, com a brevidade possível, medida cautelar para suspensão da eficácia das normas impugnadas, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999.

---

<sup>19</sup> STF. Plenário. ADI 1.461 MC/AP. Rel.: Min. MAURÍCIO CORRÊA. 26/6/1996, un. DJ, 22 ago. 1997.

Requer que se colham informações da Assembleia Legislativa e do Poder Executivo do Estado da Bahia 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.

Ao final, requer que seja julgado procedente o pedido, para se declarar inconstitucionalidade do art. 104-A da Constituição do Estado da Bahia, na redação da Emenda Constitucional 21, de 25 de novembro de 2014.

Brasília (DF), 16 de abril de 2015.

**Rodrigo Janot Monteiro de Barros**  
Procurador-Geral da República

RJMB/WS/TVM-PL.PGR/WS/57/2015