

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 413 SÃO PAULO**

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARACI**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **CÂMARA MUNICIPAL DE GUARACI**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

DECISÃO:

Vistos.

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, tendo como objeto a Lei nº 1.171, de 13 de novembro de 1987, e a Lei nº 1.749, de 24 de abril de 2001, ambas do Município de Guaraci/SP.

Eis o teor das leis impugnadas:

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;

ADPF 413 MC / SP

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”.

O autor alega que as leis impugnadas violam: (i) o princípio

ADPF 413 MC / SP

federativo (artigos 2º e 25, caput e § 1º, da CF/88), pois não há regra constitucional que preveja competência municipal para legislar sobre previdência social; (ii) a competência da União para legislar normas gerais em matéria de previdência social (art. 24, inc. XII, da CF/88); (iii) o art. 40, § 13, da Constituição Federal, na redação da Emenda Constitucional nº 20/1998, que vincula os ocupantes de cargos temporários, dentre os quais se incluem os agentes políticos, ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS); (iv) o art. 201, caput e § 7º, incisos I e II, da Constituição Federal, que prevê a obrigatoriedade do regime geral e regras gerais de aposentadoria; e (v) os princípios republicano, da igualdade, da moralidade e da impessoalidade (artigos 1º, 5º, caput, e 37, caput, da CF/88).

Quanto ao **periculum in mora**, aduz o autor da ação que o “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”.

É o breve relatório.

Decido.

Examinados os elementos havidos nos autos, considerando a relevância do caso e os argumentos jurídicos carreados na inicial, além da proximidade do recesso judiciário e o risco de agravamento do prejuízo causado ao Erário em razão da vigência das normas aqui impugnadas, em caráter excepcional, examino, monocraticamente, **ad referendum** do Plenário, o pedido de medida cautelar, sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei, conforme precedentes desta Corte, tais como: ADPF nº 130/DF-MC, Rel. Min. **Ayres Britto**, DJ de 27/2/08; ADI nº 4.307/DF-MC, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, DJ de 8/10/09; ADI nº 4.598/DF-MC, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 1º/8/11; ADI nº 4.638/DF-MC, Rel. Min. **Marco Aurélio**, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.705/DF-MC, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, DJ de 1º/2/12; ADI nº 4.635-MC, Rel. Min. **Celso de**

ADPF 413 MC / SP

Mello, DJ de 5/1/12; ADI nº 4.917-MC, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, DJ de 21/3/13; e ADI 5.184-MC, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 9/12/14.

Restam presentes os requisitos do **fumus boni iuris** e do **periculum in mora** para a concessão da medida cautelar.

As Leis municipais nºs 1.171/1987 e 1.749/2001 preveem, respectivamente, a concessão de pensão e seu posterior reajuste às viúvas de Prefeitos do Município de Guaraci, ou daqueles que os tenham substituído de forma definitiva.

Em uma análise perfunctória, verifico que a lei municipal instituidora do referido benefício não prevê fonte de custeio, a semelhança de outros benefícios instituídos por leis estaduais que foram declarados inconstitucionais pela Corte.

Este Supremo Tribunal Federal já afirmou a inconstitucionalidade de leis que estabeleciam pagamento de vantagem pecuniária, na forma de pensão especial, a ex-ocupantes de mandato eletivo, **in casu**, ex-governadores, apenas pelo fato de terem ocupado a função.

Nas ocasiões em que este Tribunal se debruçou sobre o tema, afirmou-se o caráter transitório do exercício dos mandatos eletivos no vigente ordenamento republicano e que a instituição de vantagem pecuniária a ex-detentor de mandato, que não mais possui qualquer vínculo com Estado, configuraria a criação de um privilégio que não se coaduna com os princípios encartados na Constituição Federal de 1988, mormente o princípio republicano, o da moralidade, o da impessoalidade, o da igualdade, além de malferir princípios relacionados à responsabilidade fiscal constantes da CF/88.

Nesse sentido, os seguintes julgados:

“MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 305 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ. PENSÃO VITALÍCIA PARA EX-GOVERNADORES. 1. 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

ADPF 413 MC / SP

ocupantes, transitórios. 2. Ex-governador não é mais agente público, pelo que não se poderia cogitar de vinculação de categoria remuneratória afeta à desembargador do Estado, do Tribunal de Justiça do Estado. A remissão ao vencimento do governador em exercício ou, na espécie, de desembargador, para fixação do padrão de subsídio, patenteia estender-se o subsídio a quem não mais trabalha no Estado e, por isso, não teria razão para ser remunerado, menos ainda em idêntica situação a quem está no cargo. 3. A carência de parâmetro constitucional nacional e a inauguração de padrão normativo estadual em desacordo com os princípios da Constituição da República, especialmente aqueles referentes às regras orçamentárias e aos princípios constitucionais da Administração Pública, evidenciam a relevância jurídica da questão posta e os gravames jurídicos e sociais que a preservação dos efeitos da norma poderia acarretar. 4. Precedentes. 5. Medida cautelar deferida para suspender a eficácia do art. 305, caput e § 1º, da Constituição do Estado do Pará, até julgamento de mérito da presente ação” (ADI nº 4.552/DF-MC, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra **Cármem Lúcia**, DJe de 9/6/15).

“AÇÃO 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

ADPF 413 MC / SP

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" (ADI nº 3.853/MS, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra **Cármen Lúcia**, DJe de 25/10/07).

Na presente arguição, apesar de se tratar de pensão especial concedida à viúva de prefeito, e não a este após o término de seu mandato, como ocorreu nos precedentes citados, penso que a orientação então adotada também se aplica ao caso ora em análise. Com efeito, se a concessão de pensão graciosa a quem efetivamente prestou serviços relevantes à sociedade, após cessado o vínculo com Estado, ofende os princípios constitucionais acima mencionados, forçoso concluir que a concessão do citado benefício a quem jamais exerceu mandato eletivo viola, de forma ainda mais patente, a Constituição Federal.

Anoto, ainda, que no julgamento da medida cautelar na citada ADI

ADPF 413 MC / SP

nº 4.552/DF-MC, conquanto tenha me posicionado pela constitucionalidade da pensão especial concedida a ex-governadores, desde que adotadas certas balizas, entendo que tais ponderações não são aplicáveis aos prefeitos municipais e, de igual modo, às viúvas dos prefeitos.

Ademais, ainda que a pensão prevista nas leis municipais nºs 1.171/1987 e 1.749/2001 não tivesse caráter de liberalidade, ou seja, ainda que supostamente possua natureza previdenciária de pensão por morte, vislumbro a possibilidade de sua instituição estar em desacordo com a redação atual da Constituição Federal de 1988.

Inicialmente, falece ao município competência para legislar sobre normas gerais em matéria previdenciária, somente lhe sendo legítimo legislar acerca do regime próprio de previdência dos seus servidores.

De outra banda, na ordem constitucional vigente, estão os prefeitos municipais vinculados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, sendo que a lei municipal que instituiu a pensão em liça não prevê a correspondente fonte de custeio, em oposição ao que determina o art. 195, § 5º, da Constituição Federal de 1988.

Por outro lado, estando os prefeitos municipais vinculados ao RGPS, seus dependentes e benefícios a que farão jus em caso de morte do segurado serão aqueles previstos na Lei nº 8.213/91, a qual regulamenta os planos de benefícios do regime geral.

Por sua vez, o **periculum in mora** também está configurado.

Com efeito, consoante expresso pelo Procurador Geral da República, nas razões constantes da petição inicial, a pensão especial, ainda que venha a ser considerada ilegítima pela Corte ao final do processo, possivelmente não será devolvida aos cofres públicos, ante o caráter alimentar da vantagem, motivo pelo qual se faz necessária a suspensão de seu pagamento, sob pena de ser agravado o prejuízo ao Erário.

Pelo exposto, **concedo a medida cautelar pleiteada, ad referendum do Plenário**, para suspender, com efeito **ex nunc**, a eficácia das **Leis nºs 1.171/1987 e 1.749/2001 do Município de Guaraci**.

Por razões de celeridade processual, solicito, desde já, as

ADPF 413 MC / SP

informações ao requerido, no prazo de 10 dias (art. 12 da Lei 9.868/99). Após, abra-se vista, sucessivamente, no prazo de cinco dias, ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República.

Comunique-se.

Publique-se.

Brasília, 30 de junho de 2016.

Ministro **DIAS TOFFOLI**

Relator

Documento assinado digitalmente