

04/11/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.579 DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : **MIN. ROSA WEBER**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**EMENTA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.733/2018 DO ESTADO DO AMAZONAS, QUE PREVÊ A DISPONIBILIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA E APOIO A EX-GOVERNADORES. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR (I) AUSÊNCIA DE PRAZO CERTO PARA OS SERVIÇOS, EM VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DA IGUALDADE, DA RAZOABILIDADE, DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE; E (II) FIXAÇÃO DE QUANTITATIVO MÁXIMO DE DEZ SERVIDORES, EM VIOLAÇÃO DA RAZOABILIDADE E DA MORALIDADE. PRETENSÃO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME PARA LIMITAR TEMPORALMENTE OS SERVIÇOS AO MANDATO SUBSEQUENTE E, COM REFERÊNCIA NA LEI FEDERAL Nº 7.474/1986, LIMITAR O NÚMERO MÁXIMO DE SERVIDORES A OITO PESSOAS. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO (LEGISLADOR POSITIVO), RELATIVA AO SEGUNDO PEDIDO, REJEITADA. PARCIAL PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS, PARA CONFERIR, AO *CAPUT* DO ART. 1º DA LEI IMPUGNADA, INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO, NO ASPECTO TEMPORAL. PRECEDENTES DO STF. EFEITOS DA DECISÃO NÃO MODULADOS.**

1. Ação direta que impugna a Lei nº 4.733, de 27 de dezembro de 2018, do Estado do Amazonas, que dispõe sobre medidas de segurança e

**ADI 6579 / DF**

apoio aos ex-governadores, mediante a disponibilização de até dez servidores, sem limitação temporal expressa.

2. A preliminar de impossibilidade jurídica do pedido, levantada pelo Advogado-Geral da União, quanto à interpretação conforme à Constituição a respeito do número máximo de servidores, porque estaria esta Suprema Corte atuando como legislador positivo, deve ser afastada, seja porque se confunde com a apreciação do mérito, devendo assim ser analisada, seja porque as técnicas decisórias a serem adotadas diante de eventual constatação de inconstitucionalidade se desenvolveram ao longo do tempo, indo atualmente além da simples declaração de inconstitucionalidade.

3. O Supremo Tribunal Federal definiu interpretação jurídica, na formação de precedentes, no sentido de que a instituição de prestação pecuniária mensal e vitalícia a ex-ocupantes de cargos eletivos ou seus dependentes, designada “subsídio” ou “pensão”, corresponde à 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. 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.

**ADI 6579 / DF**

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. Em específico, esta Suprema Corte reconheceu, na ADI 5346/BA (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. em sessão virtual de 11 a 17/10/2019, DJe 06/11/2019), a inconstitucionalidade do caráter vitalício da disponibilização de serviços de segurança e motorista estabelecida pela Constituição do Estado da Bahia, por violação dos princípios republicano, da isonomia e da moralidade administrativa, e conferiu interpretação conforme, para estabelecer que a prestação dos serviços fica limitada ao final do mandato subsequente, enquanto não regulamentada a norma.

5. Aplicação do precedente formado na ADI 5346/BA, para conferir, ao *caput* do art. 1º da lei impugnada, interpretação conforme à Constituição, nos mesmos termos.

6. Pedido de interpretação conforme à Constituição para limitação do quantitativo de servidores para oito pessoas, à semelhança da Lei Federal nº 7.474/1986, julgado improcedente, por ser questão abrangida pelo espaço normativo conferido pela autonomia federativa (art. 25, *caput* e § 1º, CRFB). Não foi demonstrada, no caso, a irrazoabilidade do número fixado e respectiva ofensa à moralidade. Diferença entre lei federal e lei estadual não exorbitante. Indevida pretensão de imposição do patamar estabelecido na lei federal como parâmetro de razoabilidade ao legislador estadual.

7. Decisão de parcial procedência sem modulação dos efeitos. Ausência de suficientes razões de segurança jurídica a autorizar a continuidade dos serviços aos atuais beneficiários da medida.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em julgar parcialmente procedentes os pedidos, para conferir interpretação conforme ao art. 1º, *caput*, da Lei nº 4.733, de 27 de dezembro de 2018, do Estado do Amazonas, e definir que a prestação dos serviços de segurança e apoio fica limitada ao final do mandato subsequente, enquanto não regulamentada a norma, nos termos

**ADI 6579 / DF**

do voto da Relatora e por maioria de votos, vencido o Ministro Edson Fachin, que conhecia da ação para julgá-la procedente e declarar inconstitucional a Lei nº 4.733/2018, do Estado do Amazonas, em sessão virtual do Pleno de 22 de outubro a 3 de novembro de 2021, na conformidade da ata do julgamento.

Brasília, 3 de novembro de 2021.

Ministra Rosa Weber  
Relatora

04/11/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.579 DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : **MIN. ROSA WEBER**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**RELATÓRIO**

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):**

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral da República contra a Lei nº 4.733, de 27 de dezembro de 2018, do Estado do Amazonas, que dispõe sobre medidas de segurança e apoio aos ex-governadores, mediante a disponibilização de até dez servidores, sem limitação temporal.

2. Para a adequada compreensão do problema jurídico-constitucional posto, transcrevo o inteiro teor do ato normativo contestado:

Art. 1º O Governador do Estado do Amazonas, terminado o seu mandato, tem direito a utilizar os serviços de até 10 (dez) servidores, sendo até 07 (sete) militares e 03 (três) civis, para segurança e apoio pessoal.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, será considerado Governador do Estado aquele que exercer o mandato em caráter permanente, decorrente de eleição ou de vacância, nos termos dos artigos 51 e 52 da Constituição do Estado do Amazonas.

Art. 2º Os militares encarregados da segurança pessoal do ex-Governador e de seus familiares, em número não superior a 07 (sete), serão designados por ato do Chefe da Casa Militar,

**ADI 6579 / DF**

acatando designação do beneficiário.

Art. 3º Os 03 (três) assessores civis, que prestarão o serviço de apoio, exercerão os cargos de provimento em comissão de Assessor Técnico na estrutura da Casa Civil.

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

3. A parte autora justifica a inconstitucionalidade material da legislação questionada, ao argumento de que a indeterminabilidade do tempo na cessão de até dez servidores para a segurança e apoio aos ex-governadores viola os princípios republicano (art. 1º, CRFB), da igualdade (art. 5º, *caput*, CRFB), da razoabilidade (art. 5º, LIV, CRFB), da moralidade e da impessoalidade (art. 37, *caput*, CRFB).

Segundo articula, ao final do exercício do cargo de governador, seus ex-ocupantes retornam ao *status* jurídico anterior, sem ser possível o estabelecimento de vantagens e benefícios de forma vitalícia, sob pena de violação dos princípios constitucionais referidos, conforme precedentes formados pelo Plenário desta Suprema Corte.

Não obstante reconheça a validade do interesse na proteção dos antigos ocupantes do cargo de chefia do Poder Executivo, afirma que a ausência de limite temporal para a prestação de serviços deste gênero configura privilégio indevido. Nessa linha argumentativa, defende que a disponibilização de servidores para a prestação dos serviços em questão deve ser limitada ao mandato subsequente ao de seu exercício, conforme decidido por esta Suprema Corte na ADI 5346/BA, em que se deliberou acerca da validade constitucional de ato legislativo de conteúdo semelhante.

Ainda quanto ao conteúdo da norma impugnada, sustenta a irrazoabilidade da cessão de dez servidores para a prestação dos serviços, de modo contrário ao princípio da moralidade. Para ilustrar o argumento, assinala a Lei Federal nº 7.474/1986, a qual, ao dispor sobre as medidas de segurança aos ex-presidentes da República, estabelece o quantitativo de seis servidores para a prestação de serviços de segurança e apoio pessoal e dois motoristas, em um total, portanto, de oito pessoas.

**ADI 6579 / DF**

Argui, assim, a necessidade de restrição do quantitativo de servidores cedidos aos ex-governadores, para o limitá-lo ao número de oito, à semelhança normativa da Lei Federal nº 7.474/1986, aplicável aos ex-presidentes da República, que cumulam o exercício das funções de Chefe de Governo e de Estado.

À alegação de que configurados os requisitos da plausibilidade do direito, consubstanciado no precedente formado no julgamento da ADI 5.346/BA, e do perigo da demora na prestação jurisdicional, demonstrado na incerta ou difícil reparação dos danos ocasionados aos cofres públicos pela lei impugnada, requer seja concedida medida cautelar para:

(i) suspender os efeitos da Lei 4.733/2018 do Estado do Amazonas, nos pontos em que não impõe limite temporal à cessão de servidores para ex-governadores e em que fixa em 10 (dez) o quantitativo de servidores cedidos;

(ii) dar interpretação conforme a Constituição à Lei 4.733/2018 do Estado do Amazonas, a fim de ser restringida ao mandato subsequente a cessão de servidores a ex-governadores, conforme estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 5.346/BA, e limitado o quantitativo de servidores cedidos para cada ex-Governador ao número máximo de 8 (oito), tendo por parâmetro a Lei federal 7.474/1986, aplicável aos ex-Presidentes da República.

No mérito, pede a procedência do pedido para que seja dada interpretação conforme a Constituição à Lei nº 4.733/2018 do Estado do Amazonas, nos termos formulados no pedido de medida cautelar.

4. Aplicado o procedimento do art. 12 da Lei nº 9.868/1999.

5. A Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, nas informações prestadas, esclarece a tramitação do projeto de lei que deu origem à lei impugnada e, no mérito, refere que este Supremo Tribunal Federal já se pronunciou quanto à inconstitucionalidade da vitaliciedade da cessão de servidores a ex-agente público, motivo pelo qual entende a imperiosidade da limitação temporal na regra contestada.

Com relação à segunda objeção normativa, expõe a

**ADI 6579 / DF**

constitucionalidade da quantidade de servidores cedidos aos ex-governadores, na medida em que se trata de matéria restrita ao âmbito da autonomia legislativa dos entes federados, ainda mais quando a diferença entre a quantia fixada na lei estadual e a da lei federal invocada como paradigma não é exorbitante.

Pede seja aplicada a técnica da modulação dos efeitos da decisão, para que a lei ainda produza efeitos por quatro anos após o trânsito em julgado, com a finalidade de proteger a segurança jurídica e a legítima expectativa dos ex-governadores beneficiados pela lei.

6. O Governador do Estado do Amazonas, na manifestação juntada, articula a constitucionalidade da disponibilização do serviços de segurança e apoio, conforme reconhecido na ADI 5346/BA. Quanto à ausência de prazo certo para o oferecimento dos serviços, diz que esta Suprema Corte, ao julgar a referida ação direta, fixou prazo correspondente ao término do mandato subsequente até que regulamentada a não vitaliciedade pelo ente federado, a prever prazo razoável.

Articula que a abertura à regulamentação local atende as necessidade particulares de cada ente. Exemplifica, em relação ao Estado do Amazonas, que há frequentes rebeliões no sistema prisional e é nova rota do tráfico de drogas, o que demanda atuação dos governadores e pode, por isso, colocar sua segurança em risco posteriormente.

Em relação ao quantitativo de servidores, também elucida que compete a cada Estado-membro, atento às suas particularidades, estabelecê-lo. Considera que o Poder Judiciário carece de expertise para definir ambos os aspectos – temporal e quantitativo – e que a incursão nessas questões implica violação da separação dos poderes.

7. O Advogado-Geral da União suscita preliminar de impossibilidade jurídica parcial do pedido, no que diz respeito à limitação da quantidade de servidores disponibilizados para cada ex-governador, ao fundamento de que eventual procedência do pedido implicaria atuação desta Suprema Corte como legislador positivo.

No mérito, manifesta-se pela procedência parcial do pedido, para

**ADI 6579 / DF**

que seja dada interpretação conforme a Constituição à Lei Estadual nº 4.733/2018, para fixar como limite temporal dos benefícios conferidos o final do mandato subsequente ao de seu exercício, enquanto não editada norma regulamentadora pelo Estado-membro. Quanto à definição do número de servidores a serem cedidos, afirma que, com base no art. 25 da Constituição Federal, cada unidade da federação possui autonomia para estabelecer o número que entenda necessário à garantia da segurança de seus ex-governadores.

8. O Procurador-Geral da República, no parecer apresentado, refuta a preliminar de impossibilidade jurídica parcial, suscitada pelo Advogado-Geral da União, nos seguintes termos:

(i) inexistindo norma jurídica que interdicte a pretensão formulada, não há que se cogitar de impossibilidade jurídica do pedido, uma vez que *“um pedido juridicamente impossível é uma postulação categoricamente vedada pela ordem jurídica”* (ADI 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 24.2.2016; ADI 5.560/MT, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 4.11.2019);

(ii) pode o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a constitucionalidade da norma, extrair interpretação conforme a Constituição *“com a finalidade de fazer incidir conteúdo normativo constitucional dotado de carga cogente cuja produção de efeitos independe de produção legislativa”* (ADI 4.430/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 19.9.2013), desde que a decisão interpretativa com eficácia aditiva não resulte em alteração do sentido inequívoco da norma;

(iii) o pedido de interpretação conforme a Constituição para restringir o número de servidores cedidos a cada ex-governador do Estado do Amazonas não enseja inovação do ordenamento jurídico com conteúdo diverso da norma impugnada, mas sim mera adequação do conteúdo da lei estadual a parâmetro razoável previsto em lei federal, a fim de preservar sua higidez constitucional.

**ADI 6579 / DF**

No mais, reitera as razões expostas na inicial, para conhecimento da ação e procedência dos pedidos.

**É o relatório.**

04/11/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.579 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):**

**Contexto decisório**

1. Consoante relatado, a controvérsia constitucional posta para deliberação centra-se na validade da Lei nº 4.733, de 27 de dezembro de 2018, do Estado do Amazonas, que dispõe sobre medidas de segurança e apoio aos ex-governadores, mediante a disponibilização de até dez servidores, sem limitação temporal expressa.

O benefício, nesses termos, mais precisamente, está previsto no art. 1º, *caput*, da lei impugnada, assim redigido:

**Art. 1º O Governador do Estado do Amazonas, terminado o seu mandato, tem direito a utilizar os serviços de até 10 (dez) servidores, sendo até 07 (sete) militares e 03 (três) civis, para segurança e apoio pessoal.**

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, será considerado Governador do Estado aquele que exercer o mandato em caráter permanente, decorrente de eleição ou de vacância, nos termos dos artigos 51 e 52 da Constituição do Estado do Amazonas.

Os demais dispositivos da lei tratam da forma de designação dos servidores militares e civis (arts. 2º e 3º) e da entrada em vigor do ato impugnado (art. 4º).

2. Para justificar o alegado vício de inconstitucionalidade material da legislação estadual, a parte autora identifica como parâmetros normativos constitucionais de controle os princípios republicano (art. 1º, CRFB), da igualdade (art. 5º, *caput*, CRFB), da razoabilidade (art. 5º, LIV, CRFB), da moralidade e da impessoalidade (art. 37, *caput*, CRFB).

Em específico, articula duas inconstitucionalidades da legislação

**ADI 6579 / DF**

estadual.

A primeira diz respeito à ausência de um marco temporal para a regra de cessão de servidores para segurança e apoio aos ex-governadores. A ausência de um marco temporal implicaria, em essência, a previsão de um benefício vitalício, o que seria incompatível com a Constituição Federal, como definido no precedente formado ao julgamento da ADI 5346/BA.

A segunda guarda pertinência com o quantitativo previsto no mesmo dispositivo, no total de até dez servidores cedidos, irrazoável em termos de moralidade constitucional. É referida legislação de conteúdo semelhante desenhada para a proteção e segurança de ex-presidentes da República, que prevê um número de seis servidores e dois motoristas, ou seja, limite de oito, padrão normativo que confirmaria a irrazoabilidade da disciplina estadual, ora contestada.

3. Em relação à primeira questão, a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas e o Advogado-Geral da União se manifestaram no sentido da aplicação do precedente formado na ADI 5346/BA. O Governador do Estado do Amazonas também apontou o precedente, com ênfase na possibilidade de regulamentação pelo ente federado.

Sobre a segunda, as três manifestações foram no sentido da constitucionalidade, em razão da autonomia federativa. Ademais, acrescentou o Advogado-Geral da União que, antes que improcedência, seria o caso de não conhecer do pedido, já que se pretende que esta Suprema Corte, ao definir qual seria o quantitativo de servidores apropriado, exerça papel de legislador positivo.

**Admissibilidade da ação**

4. A presente ação direta de inconstitucionalidade foi ajuizada pelo Procurador-Geral da República, que detém legitimidade universal para tanto (art. 103, VI, CRFB), e impugna ato normativo estadual (art. 102, I, *a*, CRFB).

5. A preliminar de impossibilidade jurídica do pedido arguida pelo Advogado-Geral da União, quanto à impugnação da constitucionalidade

**ADI 6579 / DF**

do número de até dez servidores a serem disponibilizados aos ex-governadores, não comporta apreciação enquanto tal, pois concerne ao mérito. A tese é de que se pretende a atuação da jurisdição constitucional como legislador positivo, para estabelecer novo número de servidores a serem cedidos, até oito. Porém, aqui, a interpretação conforme visada pela parte autora é tanto para se estabelecer quantitativo para a limitação temporal como para o número de servidores, e em caso negativo a conclusão há de ser pela improcedência. Ademais, a argumentação contrária à da parte autora, no ponto, é justamente no sentido de que o juízo sobre do número dos servidores a serem disponibilizados está abrangido pela autonomia do ente federado.

Quanto à dificuldade de se diferenciar a preliminar de impossibilidade jurídica do pedido do exame de mérito, destaco o voto proferido pelo Ministro Luiz Fux na ADI 4650/DF (Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 17/09/2015, DJe 24/02/2016), ao analisar semelhante preliminar de impossibilidade de esta Suprema Corte atuar como legislador positivo, também então suscitada pelo Advogado-Geral da União:

Ocorre, porém, que, neste exame de admissibilidade, descabe investigar a ocorrência (ou não) de violação a qualquer norma constitucional, porquanto o que está em jogo é apenas a viabilidade (e não a procedência) do pleito.

A bem de ver, a própria categoria “*possibilidade jurídica do pedido*” sempre ensejou dificuldades acerca de sua pertinência técnica, uma vez que a natureza de exame que ela envolve se confunde, na maior parte das vezes, com o próprio mérito da pretensão. Aliás, tamanhas eram essas dificuldades que a ideia de “*possibilidade jurídica do pedido*” já foi até mesmo renegada pelo seu criador, professor Enrico Tullio Liebman, que a aboliu de seu clássico Manual de Direito Processual Civil. No projeto do novo CPC brasileiro a “*possibilidade jurídica do pedido*” também já não existe.

De qualquer sorte, é cediço que a dogmática

**ADI 6579 / DF**

processualista preconiza que o exame da possibilidade jurídica do pedido requer apenas que a pretensão deduzida pelo autor não seja expressamente vedada pela ordem jurídica. Um pedido juridicamente impossível é uma postulação categoricamente vedada pela ordem jurídica. (ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 394). Sem que haja uma norma jurídica interditando – expressa e categoricamente – a pretensão formulada pelo Requerente, descabe cogitar da impossibilidade de seu pedido.

Ressalte-se, aliás, que, não distante dessa dificuldade, o Código de Processo Civil não mais prevê a impossibilidade jurídica do pedido como aspecto de admissibilidade (art. 330, § 1º), diversamente do que constava da codificação de 1973 (art. 295, parágrafo único, III).

Ainda, se tomada a questão como preliminar, é de se considerar que a interpretação conferida por este Supremo Tribunal Federal às técnicas de decisão a serem aplicadas no caso de se reconhecer a inconstitucionalidade de certo preceito se desenvolveu ao longo do tempo, de maneira que não mais se restringe à retirada da norma do mundo jurídico mediante declaração de inconstitucionalidade, como exposto pelo Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, na ADPF 132 (Rel. Min. Ayres Britto, Pleno, j. 05/05/2011, DJe 14/10/2011, grifei):

Além das muito conhecidas técnicas de interpretação conforme à Constituição, de declaração de nulidade parcial sem redução de texto, ou de declaração de inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade, de aferição da “lei ainda constitucional” e do apelo ao legislador, são também muito utilizadas as técnicas de limitação ou restrição de efeitos da decisão, o que possibilita a declaração de inconstitucionalidade com efeitos pro futuro a partir da decisão ou de outro momento que venha a ser determinado pelo tribunal.

**ADI 6579 / DF**

Nesse contexto, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem evoluído significativamente nos últimos anos, sobretudo a partir do advento da Lei 9.868/99, cujo art. 27 abre ao Tribunal uma nova via para a mitigação de efeitos da decisão de inconstitucionalidade. A prática tem demonstrado que essas novas técnicas de decisão têm guarida também no âmbito do controle difuso de constitucionalidade (RE 197.917/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 7.5.2004).

Uma breve análise retrospectiva da prática dos Tribunais Constitucionais e de nosso Supremo Tribunal Federal bem demonstra que a ampla utilização dessas decisões, comumente denominadas “atípicas”, converteram-nas em modalidades “típicas” de decisão no controle de constitucionalidade, de forma que o debate atual não deve mais estar centrado na admissibilidade de tais decisões, mas nos limites que elas devem respeitar.

O Supremo Tribunal Federal, quase sempre imbuído do dogma kelseniano do legislador negativo, costuma adotar uma posição de *selfrestraint* ao se deparar com situações em que a interpretação conforme possa descambar para uma decisão interpretativa corretiva da lei (ADI 2405 -RS, Rel. Min. Carlos Britto, DJ 17.02.2006; ADI 1344 -ES, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 19.04.1996; RP 1417 -DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 15.04.1988).

Ao se analisar detidamente a jurisprudência do Tribunal, no entanto, é possível verificar-se que, em muitos casos, a Corte não se atenta para os limites, sempre imprecisos, entre a interpretação conforme delimitada negativamente pelos sentidos literais do texto e a decisão interpretativa modificativa desses sentidos originais postos pelo legislador (ADI 3324, ADI 3046, ADI 2652, ADI 1946, ADI 2209, ADI 2596, ADI 2332, ADI 2084, ADI 1797, ADI 2087, ADI 1668, ADI 1344, ADI 2405, ADI 1105, ADI 1127).

**No julgamento conjunto das ADIs 1.105 e 1.127,**

**ADI 6579 / DF**

**ambas de relatoria do Min. Marco Aurélio, o Tribunal, ao conferir interpretação conforme à Constituição a vários dispositivos do Estatuto da Advocacia (Lei 8.906/94), acabou adicionando-lhes novo conteúdo normativo, convolvando a decisão em verdadeira interpretação corretiva da lei (ADIn 1105-DF e ADIn 1127 -DF, rel. orig. Min. Marco Aurélio, rel. p/ o acórdão Min. Ricardo Lewandowski).**

Em outros vários casos mais antigos (ADI 3324, ADI 3046, ADI 2652, ADI 1946, ADI 2209, ADI 2596, ADI 2332, ADI 2084, ADI 1797, ADI 2087, ADI 1668, ADI 1344, ADI 2405, ADI 1105, ADI 1127), também é possível verificar-se que o Tribunal, a pretexto de dar interpretação conforme à Constituição a determinados dispositivos, acabou proferindo o que a doutrina constitucional, amparada na prática da Corte Constitucional italiana, tem denominado de decisões manipulativas de efeitos aditivos (...).

(...)

**Portanto, é certo que o Supremo Tribunal Federal já está se livrando do vetusto dogma do legislador negativo, aliando-se, assim, à mais progressiva linha jurisprudencial das decisões interpretativas com eficácia aditiva, já adotada pelas principais Cortes Constitucionais do mundo.**

A preliminar, portanto, deve ser rejeitada.

6. A única advertência que se deve fazer é em relação ao objeto da presente ação direta, para que fique claro sobre o que se está decidindo. Nos termos da petição inicial, “a norma impugnada” é indicada como toda a lei, ao ser reproduzida, logo no início, em seu inteiro teor. Entretanto, a adequada interpretação da peça, à luz do desenvolvimento da argumentação, que se centra apenas no *caput* do art. 1º, tanto no aspecto temporal como, ainda que não na mesma extensão, no quantitativo de pessoal (limite de até dez servidores), leva à conclusão de que somente tal dispositivo é, efetivamente, contestado.

**ADI 6579 / DF**

Em nenhum momento as demais disposições da lei (inclusive o parágrafo único do art. 1º) são especificamente impugnadas pelo Procurador-Geral da República, diante do que se deve entender que a presente ação se restringe, realmente, ao *caput* do art. 1º. No máximo, os demais dispositivos poderiam ser reputados, por esta Suprema Corte, inconstitucionais por arrastamento, a depender do juízo de constitucionalidade a que se chegue sobre as normas impugnadas (aspecto temporal e quantitativo de pessoal) e a relação destas com as normas não especificamente impugnadas.

É com essa delimitação em mente que analiso a cognoscibilidade da ação e seu mérito.

7. Assim, atendidos os pressupostos formais de admissibilidade, **conheço** da ação direta e passo ao exame do **mérito**, consistente na impugnação do art. 1º, *caput*, da lei estadual, nos termos acima.

**Inconstitucionalidade de benefício vitalício a ex-governadores e interpretação conforme: argumento por precedente**

8. Conforme referido nas diferentes manifestações apresentadas no processo, o mérito da controvérsia posta já foi objeto de deliberação e decisão por parte do Plenário desta Suprema Corte no julgamento da ADI 5346/BA (Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. em sessão virtual de 11 a 17/10/2019, DJe 06/11/2019), oportunidade em que se reconheceu a inconstitucionalidade do caráter vitalício de vantagem semelhante estabelecida pela Constituição do Estado da Bahia. Ainda, agregou-se interpretação conforme, para fixar prazo específico para a disponibilização dos serviços, ao menos até a regulamentação da lei, a fim de evitar que a declaração de inconstitucionalidade restasse inoperante na prática, ou seja, que os servidores continuassem prestando os serviços por prazo indeterminado.

Reproduzo a ementa do acórdão, que reflete as razões de decidir adotadas pela maioria do colegiado:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.219/2014 DO

**ADI 6579 / DF**

ESTADO DA BAHIA, QUE CONCEDE A EX-GOVERNADORES, EM CARÁTER VITALÍCIO, O DIREITO A SERVIÇOS DE SEGURANÇA E MOTORISTA, PRESTADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL. VITALICIEDADE DA PRESTAÇÃO. PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DA ISONOMIA E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA (ART. 1º, 5º, CAPUT E 37, CAPUT, DA CF). INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme quanto à inconstitucionalidade de leis estaduais e locais que concedem benefícios em caráter gracioso e vitalício a ex-agentes públicos, com fundamento nos princípios republicano, isonômico e da moralidade administrativa. Precedentes.

2. No caso, a norma impugnada não prevê o pagamento de benefício pecuniário, mas a disponibilização de serviços relacionados à preservação da incolumidade e integridade física de ex-agentes públicos que, no exercício da chefia do Poder Executivo, conduziram políticas públicas de grande interesse social, como segurança pública, com especial nível de exposição pessoal.

3. Não obstante, a vitaliciedade do benefício ultrapassa os limites mínimos da razoabilidade, transformando os serviços prestados em privilégio injustificado, afastada a comparação com o tratamento conferido pela Lei Federal 7.474/1986 a ex-Presidentes da República.

4. Ação Direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da expressão de forma vitalícia, do art. 1º da Lei 13.219/2014 do Estado da Bahia, conferindo interpretação conforme ao texto remanescente, pela qual a prestação dos serviços de segurança e motorista fica limitada ao final do mandato subsequente, enquanto não regulamentada a norma.

**ADI 6579 / DF**

Trago, ainda, quanto à interpretação conforme, o voto do relator:

(...)

O texto normativo remanescente, após a invalidação da expressão alusiva à vitaliciedade, demandaria a regulamentação por ato infralegal, possibilitando o estabelecimento de um prazo de duração razoável para manutenção dos serviços de segurança e motorista.

Porém, a ausência de norma regulamentadora mitigaria o efeito prático do acolhimento do pedido formulado na presente Ação Direta, pois o benefício em questão prosseguiria sendo usufruído por tempo indeterminado.

A delimitação dos benefícios para o ex-Governador até o final do mandato subsequente ao de seu exercício atenderia suficientemente ao conteúdo meritório pretendido pela norma. Após esse prazo, a norma se destinaria à proteção da incolumidade do novo ex-Governador. Essa interpretação, além de impedir a prestação infindável do benefício, evita a sua utilização concomitante por mais de um ex-agente político. Diante disso, o caso demanda, em relação ao texto remanescente, a atribuição de interpretação conforme a Constituição, de modo a estabelecer que o gozo do benefício previsto no art. 1º da Lei Estadual 13.219/2014 é sempre transitório, limitado temporalmente ao término do mandato subsequente ao exercido pelo ex-Governador.

Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “*de forma vitalícia*”, do art. 1º da Lei 13.219/2014 do Estado da Bahia, conferindo interpretação conforme ao texto remanescente, pela qual a prestação dos serviços de segurança e motorista fica limitada ao final do mandato subsequente, enquanto não regulamentada a norma.

**ADI 6579 / DF**

9. De fato, como consignado na ementa acima reproduzida, este Supremo Tribunal Federal, em diferentes oportunidades, reconheceu a inconstitucionalidade de “subsídios” vitalícios ou pensões especiais a ex-ocupantes de cargos eletivos ou seus dependentes.

Cito, sob a minha relatoria, a ADI 4555/PI (Pleno, j. 14/08/2019, DJe 30/08/2019) e a 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. 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).

Na ADI 5346/BA, paradigmática em específico para o presente caso, reputou-se inconstitucional também a disponibilização de pessoal de segurança e apoio, em conformidade com a linha decisória que este Plenário já vinha adotando em relação a vantagens pecuniárias vitalícias. Mais especificamente, a maioria entendeu que a disponibilização de servidores a ex-governadores não era de todo inconstitucional, e sim na modalidade **vitalícia**, sem prazo razoável. Já a minoria votou pela completa inconstitucionalidade do dispositivo então impugnado, independentemente da duração da vantagem *in natura*.

Ao lado dos Ministros Edson Fachin e Marco Aurélio, restei vencida. Entretanto, o princípio da colegialidade e a necessidade de coerência decisória por parte desta Suprema Corte impõem a adoção da *ratio* acolhida pela maioria.

10. Portanto, em relação à primeira impugnação, identifico e **aplico** o

**ADI 6579 / DF**

precedente formado na ADI 5346/BA, para reconhecer a inconstitucionalidade da disponibilização dos servidores sem prazo certo e razoável e, assim, conferir **interpretação conforme à Constituição** ao art. 1º, *caput*, da lei impugnada, no sentido de que a disponibilização dos serviços em questão a ex-governadores é sempre transitória, limitada ao final do mandato subsequente àquele exercido pelo beneficiário, enquanto não regulamentada a norma.

**Constitucionalidade do quantitativo de servidores estipulado na lei impugnada: espaço normativo conferido pela autonomia federativa**

**11.** Relativamente ao segundo vício de inconstitucionalidade arguido nesta ação direta, qual seja, o quantitativo total de até dez servidores colocado à disposição do ex-governador, reputado irrazoável em termos de moralidade constitucional pelo Procurador-Geral da República, entendo deva ser acolhida a argumentação no sentido da incidência da autonomia federativa na fixação desse número.

Não descarto a possibilidade de, em alguma outra situação, esta Suprema Corte reconhecer evidente desproporcionalidade ou irrazoabilidade na quantidade de servidores cedidos. Especialmente, na hipótese de número manifestamente excessivo ou exorbitante. No entanto, na presente situação concreta, a diferença invocada é pequena, entre o máximo de dez previsto na lei estadual e o máximo de oito estabelecido na lei federal.

Reconhecidamente, este Supremo Tribunal Federal vem adotando, por vários anos, interpretação centralizadora das competências dos entes federados. Em tempos mais recentes, porém, esta mesma Suprema Corte tem sinalizando possível mudança interpretativa da engenharia institucional tal como inaugurada pela Constituição Federal de 1988, especialmente, com a valorização do caráter cooperativo do arranjo federativo e do pluralismo político.

Nesse sentido:

**AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO**

ADI 6579 / DF

CONSTITUCIONAL. PARTILHA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO (CRFB, ART. 24, IX). LEI ESTADUAL DE SANTA CATARINA QUE FIXA NÚMERO MÁXIMO DE ALUNOS EM SALA DE AULA. QUESTÃO PRELIMINAR REJEITADA. IMPUGNAÇÃO FUNDADA EM OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO. CONHECIMENTO DO PEDIDO. AUSÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE NORMAS GERAIS. COMPREENSÃO AXIOLÓGICA E PLURALISTA DO FEDERALISMO BRASILEIRO (CRFB, ART. 1º, V). NECESSIDADE DE PRESTIGIAR INICIATIVAS NORMATIVAS REGIONAIS E LOCAIS SEMPRE QUE NÃO HOUVER EXPRESSA E CATEGÓRICA INTERDIÇÃO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO REGULAR DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PELO ESTADO DE SANTA CATARINA AO DETALHAR A PREVISÃO CONTIDA NO ARTIGO 25 DA LEI Nº 9.394/94 (LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL). PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE.

1. O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V)

2. A invasão da competência legislativa da União invocada no caso *sub judice* envolve, diretamente, a confrontação da lei atacada com a Constituição (CRFB, art. 24, IX e parágrafos), não havendo que se falar nessas hipóteses em ofensa reflexa à Lei Maior. Precedentes do STF: ADI nº 2.903, rel. Min. Celso de Mello, DJe-177 de 19-

**ADI 6579 / DF**

09-2008; ADI nº 4.423, rel. Min. Dias Toffoli, DJe-225 de 14-11-2014; ADI nº 3.645, rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 01-09-2006.

3. A *prospective overruling*, antídoto ao engessamento do pensamento jurídico, revela oportuno ao Supremo Tribunal Federal rever sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, para que passe a prestigiar, como regra geral, as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição de 1988.

4. A competência legislativa do Estado-membro para dispor sobre educação e ensino (CRFB, art. 24, IX) autoriza a fixação, por lei local, do número máximo de alunos em sala de aula, no afã de viabilizar o adequado aproveitamento dos estudantes.

5. O limite máximo de alunos em sala de aula não ostenta natureza de norma geral, uma vez que dependente das circunstâncias peculiares a cada ente da federação, tais como o número de escola colocadas à disposição da comunidade, a oferta de vagas para o ensino, o quantitativo de crianças em idade escolar para o nível fundamental e médio, o número de professores em oferta na região, além de aspectos ligados ao desenvolvimento tecnológico nas áreas de educação e ensino.

6. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado improcedente.

(ADI 4060/SC, Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 25/02/2015, DJe 04/05/2015)

No presente caso, a inconstitucionalidade arguida reduz-se a pretensa irrazoabilidade, contrária à moralidade administrativa, que tem como paradigma norma federal que estabelece a disponibilização de dois servidores a menos a ex-presidentes, em cotejo com a norma estadual impugnada. Busca-se, em essência, estabelecer o parâmetro normativo adotado pelo Poder Legislativo da União como referência de razoabilidade, a ser imposto ao Poder Legislativo dos Estados-membros.

**ADI 6579 / DF**

Reproduzo, no ponto, os termos da inicial:

Além disso, a quantidade de servidores cedidos, sendo três civis e sete militares, não se coaduna com o princípio da moralidade e é desarrazoada, pois até mesmo para ex-Presidentes da República, que acumulam as funções de chefe de governo e de Estado, há previsão de quantitativo menor.

De acordo com a Lei federal 7.474 de 8.5.1986, são quatro servidores para segurança e apoio pessoal, acrescidos de dois motoristas e dois assessores, resultando em oito pessoas a serviço de ex-Presidentes da República.

Assim, a Lei 4.733/2018 do Estado do Amazonas há de sofrer interpretação conforme a Constituição, a fim de ser limitado o número de servidores disponíveis a ex-governadores a, **no máximo oito**, tendo por parâmetro a Lei federal 7.474/1986, aplicável aos ex-Presidentes da República.

Não restou demonstrada, todavia, dita ofensa à razoabilidade e, assim, à moralidade que há de informar a Administração Pública. Como é possível afirmar que oito servidores seja número sempre razoável, mas não sete, nove, dez, onze ou doze? Em outras palavras, quais seriam os critérios que possibilitariam dizer que um quantitativo é razoável, mas o outro não?

Em suma, a heterogeneidade identificada, antes que fuga da razoabilidade, enquadra-se, no caso, no espaço normativo conferido aos entes federados pela autonomia federativa (art. 25, *caput* e § 1º, CRFB), a se privilegiar, assim, a escolha feita pelo Poder Legislativo do Estado do Amazonas.

Ademais, na lógica majoritária do precedente acima aplicado quanto aos serviços de segurança e apoio em si, a ADI 5345/BA, a lei é passível de regulamentação. Válida essa premissa e considerando que o patamar que a lei estabelece é um limite máximo, não é de se excluir, *prima facie*, a possibilidade de que, também de acordo com a autonomia de cada ente

**ADI 6579 / DF**

federado e em consonância com a eficiência administrativa, sejam estabelecidas normas densificadoras, a responder pelas circunstâncias concretas que possam justificar um ou outro quantitativo dentro do limite máximo legal.

12. Portanto, no ponto, a pretensão de reconhecimento da inconstitucionalidade do número máximo de servidores estabelecido na lei estadual e respectiva interpretação conforme para limitá-lo quantitativo da lei federal é improcedente.

**Modulação de efeitos: ausência de razões de segurança jurídica**

13. Por fim, em relação à modulação dos efeitos, reputada necessária pela Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, para que os ex-governadores “não sejam abruptamente afetados”, entendo não haver razões de segurança jurídica que justifiquem a restrição da decisão. Note-se que a lei é recente, foi editada em 2018, de modo que não gerou cenário prologado a impor a tutela da confiança em cotejo com os princípios republicano, da igualdade e da moralidade.

Assim, deve ser observada a interpretação conforme ora estabelecida, para que a disponibilização dos servidores não ultrapasse o mandato subsequente, com cessação do que com isso incompatível, a partir da publicação da ata de julgamento, que é o marco temporal adotado por esta Suprema Corte quanto à eficácia decisória, conforme assentado nos precedentes formados na 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; e Rcl 6999-AgR, Rel. Min. Teori Zavascki, Pleno, j. 17/10/2013, DJe 07/11/2013.

**Conclusão**

14. Ante o exposto, julgo parcialmente procedentes os pedidos, para conferir interpretação conforme ao art. 1º, *caput*, da Lei nº 4.733, de 27 de dezembro de 2018, do Estado do Amazonas, a definir que a prestação dos

**ADI 6579 / DF**

serviços de segurança e apoio fica limitada ao final do mandato subsequente, enquanto não regulamentada a norma.

**É como voto.**

04/11/2021

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.579 DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : **MIN. ROSA WEBER**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**V O T O - V O G A L**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:** Acolho o bem lançado do relatório da e. Ministra Rosa Weber.

Rememoro, para fins argumentativos, tratar-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra a Lei nº 4.733, de 27.12.2018, do Estado do Amazonas, que prevê “medidas de segurança e apoio aos ex-governadores”, mediante a cessão de servidores por tempo indeterminado.

O Requerente argumenta existir, na referida lei, ofensa aos princípios republicano, da igualdade e da razoabilidade, postulando, portanto que a previsão de cessão de servidores seja limitada no tempo, conforme estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 5.346/BA.

O Procurador-Geral da República argumenta ainda terem sido afrontados, no caso, os princípios da moralidade, da impessoalidade e da razoabilidade, pelo que requer a limitação do número de servidores disponíveis a ex-Governadores de Estado a 8 (oito), por analogia com a Lei Federal nº 7.474/1986, aplicável aos ex-Presidentes da República.

Em seu voto, a e. Ministra Rosa Weber percorreu, com a costumeira profundidade, as posições que se cristalizaram na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, para assim concluir:

“Ante o exposto, julgo parcialmente procedentes os

**ADI 6579 / DF**

pedidos, para conferir interpretação conforme ao art. 1º, caput, da Lei nº 4.733, de 27 de dezembro de 2018, do Estado do Amazonas, a definir que a prestação dos serviços de segurança e apoio fica limitada ao final do mandato subsequente, enquanto não regulamentada a norma”.

Pedindo as mais respeitosas vênias, estou a divergir da posição adotada por Sua Excelência, uma vez que tenho compreensão diversa das consequências do princípio republicano sobre as normas ora impugnadas.

Como bem assinalou a e. Relatora, por ocasião da ADI nº 5.346/BA, compus a corrente minoritária. Embora compartilhasse em grande parte as premissas elaboradas ali pelo e. Ministro Alexandre de Moraes, relator da ação, divergi por entender que a higidez da norma não poderia ser salvaguardada pela técnica da interpretação conforme. Em outras palavras, compreendia que a inconstitucionalidade da concessão de benefícios gratuitos a agentes políticos, quando não justificada em evidentes interesses republicanos, não se limitava ao plano temporal da norma, mas à sua própria dimensão conteudística. Justificava-se, a meu ver, a declaração *tout court* de incompatibilidade com a ordem constitucional.

Dada a abertura inerente à *causa petendi* no controle de constitucionalidade concentrado (cf., a este propósito, ADI 2.728/AM, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 20-2-2004; ADI 4414 ED, rel. Min. Luiz Fux, DJ de 17-5-2019), entendo ser possível aprofundar o cotejo entre a Lei nº 4.733/2018, do Estado do Amazonas, e o texto constitucional para mais além do que delineiam os argumentos da petição inicial.

A questão discutida encontra como parâmetros constitucionais de controle o princípio republicano (art. 1º, caput, CRFB), o princípio da isonomia (art. 5º, caput, CRFB) e o princípio da moralidade administrativa (art. 37, caput, CRFB).

A jurisprudência desta Suprema Corte é firme quanto à inconstitucionalidade de leis estaduais que concedem privilégios a ex-

**ADI 6579 / DF**

agentes políticos e seus sucessores, de forma graciosa e sem observância dos princípios constitucionais fundamentais, dentre os quais tem posição preeminente o princípio republicano. A título ilustrativo, cito:

“EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Piauí. “Subsídio” mensal e vitalício a ex-governador que tenha exercido o cargo em caráter permanente. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Ação direta julgada procedente. 1. O Supremo Tribunal Federal definiu interpretação jurídica, na formação de precedentes, no sentido de que a instituição de prestação pecuniária mensal e vitalícia a ex-governadores, designada como “subsídio”, corresponde a concessão de benesse que não se compatibiliza com a Constituição Federal (notadamente com o princípio republicano e o princípio da igualdade, consectário deste), por configurar tratamento diferenciado e privilegiado sem fundamento jurídico razoável, em favor de quem não exerce função pública nem presta qualquer serviço à administração. 2. Precedentes judiciais: ADI nº 4.544, Rel. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 13/06/2018, ADI nº 3.418, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 20/09/2018, ADI nº 4.601, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 25/10/2018, ADI nº 4.169, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 25/10/2018, ADI nº 4.552-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 9/6/15; ADI nº 3.853, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 26/10/07, ADI nº 1.461, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJe de 22/08/1997. 3. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do

**ADI 6579 / DF**

Piauí” (ADI 4.555/PI, Relatora Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 29.08.2019)

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTIGO 61-B DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO QUANTO AO PONTO. ARTIGO 61-A DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA. INSTITUIÇÃO DE SUBSÍDIO MENSAL E VITALÍCIO PARA EX-GOVERNADORES E SUAS VIÚVAS. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO, REPUBLICANO, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. O “subsídio mensal” previsto no artigo 61-A da Constituição do Estado de Roraima constitui pagamento singular, estabelecido pela Assembleia Legislativa do Estado de Roraima como benesse a quem tenha exercido a completude do mandato de Governador de Estado. 2. O pagamento de prestação pecuniária mensal e vitalícia a ex-governadores e suas viúvas extrapola o poder constituinte derivado, violando o princípio federativo, além de não se compatibilizar com os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa. 3. O princípio republicano apresenta conteúdo contrário à prática do patrimonialismo na relação entre os agentes do Estado e a coisa pública, o que se verifica no caso sub examine. 4. O princípio da igualdade veda a instituição de tratamento

**ADI 6579 / DF**

privilegiado sem motivo razoável, tal qual o estabelecido em proveito de quem não mais exerce função pública ou presta qualquer serviço à Administração Pública. Precedentes: ADI 4.552-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 9/6/2015; ADI 3853, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 26/10/2007; e ADI 3.418, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, julgamento em 20/09/2018. 5. A ausência de impugnação específica do artigo 61-B da Constituição do Estado de Roraima impossibilita o conhecimento da ação quanto ao ponto (artigo 3º da Lei federal 9.868/1999). 6. Ação direta parcialmente conhecida, para, nessa parte, julgar procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 61-A da Constituição do Estado de Roraima, incluído pela Emenda Constitucional estadual 18/2007” (ADI 4.169/RR, Relator Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 07.11.2018).

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTIGO 1º DA LEI 4.586/1983. DIREITO PRÉ-CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME EM SEDE DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 1º, PARTE FINAL, DA EMENDA CONSTITUCIONAL 22/2003 DO ESTADO DO MATO GROSSO. MANUTENÇÃO DO PAGAMENTO DE PENSÃO VITALÍCIA A EX-GOVERNADORES, EX-VICE-GOVERNADORES E SUBSTITUTOS CONSTITUCIONAIS QUE PERCEBIAM O BENEFÍCIO À ÉPOCA DE SUA EXTINÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO, REPUBLICANO, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. DIREITO ADQUIRIDO A

**ADI 6579 / DF**

REGIME JURÍDICO. INEXISTÊNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. O artigo 1º da Emenda Constitucional 22/2003 do Estado do Mato Grosso, ao prever que deve ser “respeitado o disposto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal”, permitiu a continuidade do pagamento de subsídio mensal e vitalício a ex-governadores, ex-vice-governadores e substitutos que percebiam o benefício à época de sua extinção. 2. O direito adquirido é inoponível à Constituição quando nela se encontra interditado, posto eclipsado em alegado regime jurídico imutável, mormente quando o regime jurídico que se pretende ver preservado não encontra guarida na Constituição Federal. 3. A manutenção do pagamento de prestação pecuniária mensal e vitalícia a ex-governadores extrapola o poder constituinte derivado, violando o princípio federativo, além de não se compatibilizar com os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa. 4. O princípio republicano apresenta conteúdo contrário à prática do patrimonialismo na relação entre os agentes do Estado e a coisa pública, o que se verifica no caso sub examine. 5. O princípio da igualdade veda a instituição de tratamento privilegiado sem motivo razoável, tal qual o estabelecido em proveito de quem não mais exerce função pública ou presta qualquer serviço à Administração Pública. Precedentes: ADI 4.552-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 9/6/2015; ADI 3853, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 26/10/2007; e ADI 3.418, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, julgamento em 20/09/2018. 6. O artigo 1º da Lei 4.586/1983 do Estado do Mato Grosso é direito pré-constitucional,

**ADI 6579 / DF**

insuscetível de figurar como objeto de ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes: ADI 2, Rel. Min. Paulo Brossard, Plenário, DJ de 21/11/1997; ADI 74, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 25/9/1992; e ADI 129, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ de 4/9/1992. 7. Ação direta parcialmente conhecida, para, nessa parte, julgar procedente o pedido, para dar interpretação conforme a Constituição Federal ao artigo 1º, parte final, da Emenda Constitucional 22/2003 do Estado do Mato Grosso e declarar que o trecho “respeitado o disposto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal” não autoriza a continuidade do pagamento de pensão mensal e vitalícia aos ex-governadores, ex-vice-governadores e substitutos constitucionais” (ADI 4.552/DF, Relatora Ministra Carmen Lúcia, Plenário, DJe 18.03.2019)

É preciso dar densidade normativa ao princípio republicano, tal como ele se enuncia e se positiva no art. 1º da Constituição da República. Nada obstante a oportuna discussão sobre as virtudes republicanas esperadas daqueles que ocupam cargos públicos, tem-se que as variadas interpretações do conceito de República apresentam um mínimo denominador comum: segundo a lição de Roberto Gargarella, este conceito seria composto por uma concepção antitirânica e pela reivindicação de liberdade para que os cidadãos possam buscar seus próprios objetivos de vida (GARGARELLA, Roberto. *As Teorias da Justiça depois de Rawls: um Breve Manual de Filosofia Política*. Tradução: Alonso Reis Freire. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 186 e ss.).

Trazida para a dimensão do exercício do poder no marco do Estado de Direito Democrático, tem-se que talvez a principal contribuição do republicanismo resida na busca de um desenho institucional adequado à divisão de Poderes (consagrada em nossa Constituição republicana em seu art. 2º). Objetiva-se, portanto, impedir o uso arbitrário ou irrefreável do poder:

**ADI 6579 / DF**

**“O que importa para uma teoria republicana é que ninguém tenha que depender da boa vontade dos demais para poder exercer suas liberdades básicas e, particularmente, que não se tenha que depender da boa vontade dos demais para evitar as intrusivas incursões alheias que são consideradas como crimes na maioria dos países**

(...)

A lição é de que [se nós desejamos evitar assumir uma forma de dominação arbitrária] os instrumentos utilizados pelo estado republicano devem ser, na medida do possível, não manipuláveis. Desenhados para promover determinados fins públicos, devem eles ser resistentes ao máximo a ser empregados de uma forma arbitrária ou, talvez, seccional. Ninguém, indivíduo ou grupo, deve possuir discricionariedade sobre como os instrumentos serão utilizados. Ninguém deve poder tomá-los para si: nem alguém que seja completamente bondoso e zeloso pelo bem público, nem, certamente, alguém que seja responsável por intervir na vida de seus concidadãos em favor de seus próprios interesses seccionais. As instituições e as iniciativas não devem permitir a manipulação ao capricho individual de quem quer que seja” (PETTIT, Philip. *Criminalization in Republican Theory*. In: DUFF, R.A, FARMER, L., MARSHALL, S.E., RENZO, M. e TADROS, V. (Org.). *Criminalization: The Political Morality of the Criminal Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 132-150, p. 140, p. 173; grifei).

Ou seja, é relevante para se aferir a constitucionalidade da concessão por tempo indeterminado de medidas de segurança e apoio aos ex-governadores, custeada pelos cofres públicos, não apenas a densificação do âmbito de proteção do princípio republicano entre nós, mas também a

**ADI 6579 / DF**

possibilidade de sua concretização em casos emblemáticos como o dos presentes autos.

Permito-me citar o inteiro teor da Lei nº 4.733/2018:

“Art. 1.º O Governador do Estado do Amazonas, terminado o seu mandato, tem direito a utilizar os serviços de até 10 (dez) servidores, sendo até 07 (sete) militares e 03 (três) civis, para segurança e apoio pessoal.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, será considerado Governador do Estado aquele que exercer o mandato em caráter permanente, decorrente de eleição ou de vacância, nos termos dos artigos 51 e 52 da Constituição do Estado do Amazonas.

Art. 2.º Os militares encarregados da segurança pessoal do ex-Governador e de seus familiares, em número não superior a 07 (sete), serão designados por ato do Chefe da Casa Militar, acatando designação do beneficiário.

Art. 3.º Os 03 (três) assessores civis, que prestarão o serviço de apoio, exercerão os cargos de provimento em comissão de Assessor Técnico na estrutura da Casa Civil.

Art. 4.º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.

Diante das premissas postas, entendo que a disponibilização, vitalícia, isto é, por tempo indeterminado de serviços relacionados à preservação da incolumidade e integridade física de ex-agentes políticos não se coaduna com o princípio republicano, nem com a isonomia pressuposta em tal forma de governo, pois que o benefício ultrapassa os limites materiais dos bens jurídicos a serem resguardados por essa medida. *A fortiori*, também não coadunam com a ordem constitucional os serviços inscritos na excessivamente indeterminada categoria jurídica de

**ADI 6579 / DF**

“apoio”. Faltam à Lei nº 4.733/2018 elementos com alto grau de certeza epistêmica para justificar a limitação do princípio republicano e da isonomia. Para que a medida ora analisada não se transformasse em simples privilégio inconstitucional, seria necessária a demonstração não apenas da compatibilidade de seus propósitos com a Constituição da República, senão também a demonstração de que o meio empregado está apto a consecução de tal fim. Nenhum destes elementos se tornou evidente nos autos.

Ante o exposto, conheço da ação para julgá-la procedente e declarar inconstitucional a Lei nº 4.733/2018, do Estado do Amazonas.

É como voto, renovando as vênias à e. Ministra Rosa Weber.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.579**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. ROSA WEBER**

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

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

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS

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

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados para conferir interpretação conforme ao art. 1º, *caput*, da Lei nº 4.733, de 27 de dezembro de 2018, do Estado do Amazonas, a definir que a prestação dos serviços de segurança e apoio fica limitada ao final do mandato subsequente, enquanto não regulamentada a norma, nos termos do voto da Relatora, vencido o Ministro Edson Fachin, que conhecia da ação para julgá-la procedente e declarar inconstitucional a Lei nº 4.733/2018 do Estado do Amazonas. Plenário, Sessão Virtual de 22.10.2021 a 3.11.2021.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário