



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS  
 Gabinete do Des. LAFAYETTE CARNEIRO VIEIRA JUNIOR

**Tribunal Pleno**

**Processo nº** 4001339-84.2013.8.04.0000

**Arguente:** Procurador Geral de Justiça do Estado do Amazonas - MP/AM

**Relator:** Desembargador Lafayette Carneiro Vieira Júnior

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO CAUTELAR – LEI ESTADUAL Nº 2.546/1999 – SERVIÇO DE SEGURANÇA A EX-GOVERNADORES - DESCOMPASSO COM OS PRINCÍPIOS REPUBLICANOS DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, IMPESSOALIDADE, RAZOABILIDADE, INTERESSE PÚBLICO, E EFICIÊNCIA, TODOS EXPRESSOS NA CARTA MAGNA DE 1988 - OFENSA AOS ARTS. 2º, 17, 48, 104, 109 E 114 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO AMAZONAS - VÍCIO MATERIAL CARACTERIZADO – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, PARA CONFERIR AO *CAPUT* DO ART. 1º DA LEI IMPUGNADA, INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO, NO ASPECTO TEMPORAL. PRECEDENTES DO STF.**

1. A Lei nº 2.546, de 25 de junho de 1999, que dispõe sobre o serviço de segurança a ex-Governadores do Estado e dá outras providências, apresenta vício de inconstitucionalidade material, por violação aos arts. 2º, 17, 48, 104, 109 e 114, todos da Constituição do Estado do Amazonas.

2. Ademais, a norma viola os Princípios da Moralidade, da Impessoalidade e do Interesse Público.

3. Ação julgada procedente para conferir ao *caput* da Lei Impugnada, Interpretação conforme à Constituição, no aspecto temporal.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº** 4001339-84.2013.8.04.0000, em que são partes as acima indicadas, **ACORDAM** os Excelentíssimos Senhores Desembargadores que compõem o **Tribunal Pleno** do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas, por unanimidade de votos, e em consonância com o parecer ministerial, julgar procedente a Ação, nos termos do voto do relator, que passa a integrar o julgado.

Sala das Sessões, em Manaus, 26 de abril de 2022

**Desembargador**

**Presidente**

**Desembargador Lafayette Carneiro Vieira Júnior**

**Relator**

**Procurador da Justiça**



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS  
 Gabinete do Des. LAFAYETTE CARNEIRO VIEIRA JUNIOR

## RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Procurador-Geral de Justiça, que tem por objeto a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 2.546, de 25 de junho de 1999, que "*Dispõe sobre o serviço de segurança a ex-Governadores do Estado e dá outras providências*", por afronta a princípios e normas constitucionais.

Inicialmente, demonstra o Arguente a legitimidade do Procurador Geral de Justiça para propor a Adin, na forma do art. 75, VI da CE.

No mérito, sustenta que a Lei impugnada cria privilégios a ex-chefes do Poder Executivo, ofendendo frontalmente os seguintes princípios e regras estabelecidos na Constituição do Estado do Amazonas: **i) art. 2º, v; i) art. 17; i) art. 48; iv) art. 104, §1º; v) art. 109; vi) art. 14.**

Aduz que com base nestas normas constitucionais, não se pode aceitar que a Administração conceda privilégios que extrapolem as prerrogativas vinculadas ao exercício de um cargo ou função pública, inclusive aquelas relacionadas ao julgamento de determinadas autoridades.

Argumenta, ainda, que a CE, ao definir o conceito de segurança pública, deixou claro o âmbito coletivo de sua atuação, sendo destinada a toda e qualquer pessoa que se encontre nos limites territoriais do Estado, de forma igualitária, sendo inconstitucional a regra que cria sistema de segurança privada custeada pelos cofres públicos, destinada não só ao ex-governador, mas também aos seus familiares.

Afirma que tal norma estadual fere o Princípio Republicano inserto no art. 1º da CF/88, sendo certo que as prerrogativas dadas se vinculam, estritamente, ao exercício do cargo, e passam somente pela pessoa que o ocupa, não podendo ser utilizadas de forma individualizada, sob pena de afronta ao Princípio da Impessoalidade.

Aduz, ainda, que a designação de servidores públicos para atuar em atividades estranhas ao serviço público (segurança particular de pessoas sem vínculo com o Estado), viola o Princípio da Moralidade, da Impessoalidade e do Interesse Público. Conclui asseverando que a Lei Estadual nº 2.546, de 25-06-1999 apresenta-se incompatível com a CE, por ferir a impessoalidade, moralidade, finalidade dentre outros, ao conceder benefícios permanentes a quem tenha exercido cargo de caráter provisório.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS  
Gabinete do Des. LAFAYETTE CARNEIRO VIEIRA JUNIOR

Com base nisso, requer, liminarmente, a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da norma, posto que presentes os requisitos legalmente previstos. No mérito, seja declarada a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 2.546/1999.

Instado a se manifestar, o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas prestou Informações às fls. 75/91, alegando, em síntese, inadequação da via eleita (por se tratar de norma com efeitos concretos, que apenas exterioriza medida administrativa concreta de segurança); necessidade de ingresso dos beneficiários da lei, na qualidade de litisconsortes, de modo a propiciar a ampla defesa e contraditório; no mérito, assevera que não há afronta ao princípio da impessoalidade e moralidade, posto que no desempenho das funções inerentes ao cargo de Governador do Estado, o administrador atrai, por conta dos atos de gestão que pratica, a insatisfação e a revolta de muitas pessoas, pois contraria muitos interesses e das mais variadas espécies. Essas insatisfações e revoltas podem revestir-se dos mais diversos graus de intensidade, inclusive atingindo inexoráveis sentimentos de vingança, suscetíveis de se convolverem em atentados concretos contra a incolumidade física do próprio ex-gestor, como recair sobre membro da sua família, sendo legítimo o tratamento diferenciado.

O Procurador-Geral do Estado do Amazonas prestou informações às fls. 10-105, aduzindo, preliminarmente, a ilegitimidade do Subprocurador Geral de Justiça para propor Adi, e no mérito, a inexistência de *periculum in mora* visto se tratar de lei vigente deste junho/199, motivo porque deve ser indeferida a Medida Cautelar.

O Graduado Representante do Ministério Público Estadual emitiu parecer às fls. 109-121, opinando pelo deferimento da medida cautelar pleiteada.

Este Relator, ao analisar o pedido cautelar, por não vislumbrar circunstâncias que justifiquem a concessão do pedido liminar, o indeferiu e determinou a intimação do Autor para comprovar estar o Subprocurador Geral, Sr. Hamilton Saraiva dos Santos, quando da propositura da ação, em substituição ao titular da Pasta, sob pena de indeferimento.

Retornados os autos novamente ao Ministério Público, este, em Promoção de fls. 132-137 juntou a Portaria nº 0807/2013/PGJ, a qual autorizou o Procurador Geral de Justiça a se ausentar da cidade no período de 23-24-04-2013, e pugnou pelo processamento da ação até seu efetivo julgamento.



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS  
 Gabinete do Des. LAFAYETTE CARNEIRO VIEIRA JUNIOR

Submetido o Relatório ao Tribunal Pleno (fls. 138-140), foi a Adin julgada procedente pela maioria de seus membros, que acompanharam o voto deste Relator, consoante Ata de fls. 181-182.

Inconformada, a Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas opôs Embargos de Declaração arguindo existir omissão no Acórdão, que não teria registrado o resultado da votação, no Tribunal Pleno, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 40139-84.2013.8.04.00.

Este Relator, em Decisão de fls. 7-10, nos termos do artigo 1.02 do Novo Código de Processo Civil, inadmitiu os Embargos, tendo em vista a ausência do pressuposto processual de admissibilidade, consubstanciado na ausência de demonstração, na peça recursal, de omissão, obscuridade, contradição ou erro material no julgado. Não houve irresignação.

O Estado do Amazonas, igualmente irresignado, opôs Embargos de Declaração contra o referido acórdão que julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público do Estado do Amazonas, ao argumento de que houve erro no procedimento adotado na presente ação, na medida em que o relator deixou de submeter ao Plenário a decisão monocrática que indeferiu a medida cautelar pleiteada pelo autor da demanda, em suposta ofensa ao artigo 10, da Lei 9.868/91.

Este Relator, acompanhando o Voto-Vista da Des. Nélia Caminha Jorge, acolheu os Embargos de Declaração (fls. 52-56), para, reconhecendo questão de ordem pública relativamente ao *quorum* mínimo necessário para o julgamento da Adin (art. 23 da Lei nº 9.868/99), declarar nulo o seu julgamento, a fim de que, após nova inclusão em pauta, seja novamente apreciado pelo E. Tribunal Pleno desta Corte.

Desta decisão opôs o Estado do Amazonas novos Embargos de Declaração, aduzindo que o acórdão contém contradição/obscuridade no julgado, consubstanciados em falhas procedimentais relativamente à decisão monocrática em desacordo com o art. 10 da Lei nº 9868/199, que determina o *quorum* de maioria absoluta de plenário, e ainda o julgamento da Adin sem a oitiva do Procurador Geral do Estado.

Para o Embargante, a contradição e obscuridade do julgado está no fato do aclaratório ter reconhecido a necessidade de oitiva do Procurador Geral, a teor do art. 10 da Lei nº 9.868/1999, sem que, com isso, tenha determinado a anulação do acórdão final, em respeito à Teoria das Invalidades.



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS  
 Gabinete do Des. LAFAYETTE CARNEIRO VIEIRA JUNIOR

Este Relator, em Decisão Monocrática de fls. 20-23, declarou prejudicado o julgamento dos Embargos, por perda superveniente de objeto. Sem resignação. Encerradas as questões dependentes, retornaram os autos à relatoria para cumprimento da parte dispositiva dos Embargos de Declaração.

É o relatório, passo a proferir novo julgamento.

### VOTO

Inicialmente, atesto que a petição inicial preenche os requisitos de admissibilidade do art. 3º da Lei nº 9.868/1999, inclusive quanto à legitimidade ativa do Subprocurador-Geral de Justiça para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade, consoante demonstrarei.

O art. 75, §1º, da Constituição do Estado do Amazonas, ao tratar dos legitimados para propor ação de inconstitucionalidade assim dispõe:

*Art. 75 - omissis*

*§1º Podem propor ação de inconstitucionalidade:*

- I -o Governador do Estado;*
- II - os Deputados;*
- III - a Mesa da Assembléia Legislativa;*
- IV - os Prefeitos Municipais;*
- V - os Vereadores;*
- VI - a Mesa de Câmaras Municipais;*
- VII - o Procurador-Geral de Justiça;*
- VIII - o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil;*
- IX - os partidos políticos com representação na Assembléia Legislativa;*
- X - as associações sindicais ou entidades de classe de âmbito estadual." (grifos nossos)*

Cristalino, portanto, que no âmbito do Ministério Público somente seu Procurador-Geral possui legitimidade para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade.

No caso em exame, a peça inicial, diferentemente, vem firmada pelo eminente Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos e Institucionais, à época o Dr. José Hamilton Saraiva dos Santos, o qual comprovou, após diligência requerida por este Relator, ter assumido temporariamente o cargo de Procurador-Geral de Justiça, nos termos do artigo 26, §1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 011/93.

Esta Corte firmou entendimento sobre a possibilidade da ADI ser firmada pelo Subprocurador, em substituição do Procurador Geral, em casos de impedimentos ou afastamentos deste último:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS – EDIFÍCIO ARNOLDO PÉRES -  
 Av. André Araujo s/n - Aleixo - CEP:69060-000  
 Telefone Geral: (092) 2129-6666  
 Telefone/Fax Recepção do Gabinete: (092) 2129-6635



## PODER JUDICIÁRIO

## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS

Gabinete do Des. LAFAYETTE CARNEIRO VIEIRA JUNIOR

QUESTÃO DE ORDEM. PETIÇÃO INICIAL. ASSINATURA DE SUBPROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA QUE, NA OCASIÃO, OCUPAVA O CARGO DE PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA, EM SUBSTITUIÇÃO. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 11/93, ART. 26, § 1.º, I. § 4.º, DO ART. 6.º, DA LEI MUNICIPAL 870/2005, INCLUÍDO PELA LEI MUNICIPAL 1.197/2007. PARÁGRAFO ÚNICO, DO ART. 9.º, DA LEI MUNICIPAL 1.425/2010. VINCULAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS AO RPPS. ARTS. 3.º e 111, DA CARTA ESTADUAL. OFENSA. i. Questão de ordem concernente à ilegitimidade ativa. Nos autos dos Embargos de Declaração em ADI 2011.002641-7/0001.00 (rel. Des. Luiz Wilson barroso, DJE 12.04.2012, p. 6), o Plenário do TJAM fixou o raciocínio de que "I. No âmbito do Ministério Público, somente o seu Procurador-Geral ostenta legitimidade para propor a ação direta de inconstitucionalidade e intervir em sede de controle concentrado". Conforme esclarecido oportunamente, o em. Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos e Institucionais, ao subscrever a petição inicial, havia assumido, temporariamente, o cargo de Procurador-Geral de Justiça, em decorrência de viagem empreendida pelo titular do referido cargo, nos termos do art. 26, § 1.º, I, da Lei Complementar Estadual 11/93. Portanto, a inicial recebeu a assinatura do órgão competente do Ministério Público Estadual (MPE). ii. Em essência, os dois dispositivos impugnados § 4.º, do art. 6.º, da Lei Municipal 870/2005, incluído pela Lei Municipal 1.197/2007; parágrafo único, do art. 9.º, da Lei Municipal 1.425/2010 tinham o mesmo escopo: assegurar que servidores temporários seguissem vinculados ao RPPS. iii. O art. 111, da Carta Estadual, antes e depois da Emenda Constitucional Estadual 77/2013, deixou claro que somente servidores ocupantes de cargo efetivo podem ser vinculados ao RPPS, tendo sido violado pelos dispositivos impugnados. Por outro lado, os dispositivos impugnados também ensejaram direito adquirido ao regime jurídico anteriormente existente, violando os arts. 5.º, XXXVI, da Carta Federal e 3.º, da Carta Estadual. iv. Medida cautelar deferida." (ADI 0007362-85.2011.8.04.0000, Relator: Des. Ari Jorge Moutinho da Costa, Julgado em 31/03/2015)

Evidenciada, portanto, a legitimidade do Subprocurador Geral, em substituição ao Procurador ausente por motivo de viagem, para assinatura da presente Ação, passo à análise de mérito.

Para o Autor, a Lei Estadual nº 2.546, de 25 de junho de 1999, que "*Dispõe sobre o serviço de segurança a ex-Governadores do Estado e dá outras providências*", afronta princípios e normas constitucionais, por criar privilégios a ex-chefes do Poder Executivo, ofendendo os seguintes princípios e regras estabelecidos na Constituição do Estado do Amazonas: **i)** art. 2º, **v;** **ii)** art. 17; **iii)** art. 48; **iv)** art. 104, §1º; **v)** art. 109; **vi)** art. 114.

Eis o teor da Lei combatida:

*"Art. 1º. Cessada a investidura no cargo de Governador do Estado, quem o tiver exercido em caráter permanente terá direito, para resguardo de sua integridade pessoal e de sua família, ao serviço de segurança prestado pela Polícia Militar do Estado do Amazonas.*

*Parágrafo único. Os militares encarregados da segurança de Ex-Governador do Estado do Amazonas serão designados para este fim, pelo Comandante-Geral da Polícia Militar do Estado do Amazonas.*



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS  
 Gabinete do Des. LAFAYETTE CARNEIRO VIEIRA JUNIOR  
*Art. 2º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação".*

O cerne da discussão é aferir se há vício material na lei sobredita, seja por ofensa à Constituição Estadual, seja por ofensa a princípios constitucionais insertos na Carta Magna.

Era comum, antes da instalação da Assembleia Constituinte, a existência, nas legislações municipais e estaduais, da previsão de benefícios especiais para ex-agentes políticos e seus familiares, sobretudo para o caso de ex-prefeitos, ex-governadores, ex-vereadores e seus viúvos. São “especiais” exatamente porque não se estendem aos servidores públicos do mesmo ente federativo.

Contudo, após a edição da Constituição Republicana de 1988, tais benesses vêm sendo julgadas inconstitucionais por estarem em flagrante descompasso com os princípios republicanos da moralidade administrativa, da impessoalidade, da razoabilidade, do interesse público, da eficiência, todos expressos na Carta Magna de 1988, na medida em que permitem o dispêndio de recursos públicos e a utilização de servidores públicos para finalidades privadas, configurando privilégio inadmissível e flagrantemente incompatível com as normas constitucionais pátrias.

Antes de tudo, é necessário compreender o sentido do regime republicano.

O cidadão que se julga capaz de conduzir os destinos da entidade federativa e é eleito, se dispõe a tal tarefa pelo elevado espírito republicano. Ao deixar o cargo, as prerrogativas de que dispunha já não são mais necessárias, sendo próprio da essência de República que o ex-governante volte a ser um cidadão comum.

Baseado neste raciocínio, não pode o sistema jurídico hodierno permitir que o ex-gestor seja beneficiado com vantagens pessoais suportadas com dinheiro público, dentre estas, a manutenção de segurança particular destinadas à repelir riscos à sua integridade e de sua família, na medida em que, como dito, não há mais o exercício da atividade, estando o cidadão tão exposto aos riscos que os demais concidadãos que não exercem cargos políticos.

Ademais, a Lei Estadual n.º 2.546, de 25 de junho de 1999, ao garantir serviço vitalício de segurança a ex-governadores, exige, via de consequência, a cessão de servidores, no caso policiais militares, a fim de atuarem em atividades estranhas ao serviço público, na esfera particular de pessoas que, a despeito da importância da função exercida, não possuem mais qualquer vínculo com o Ente Federativo Estadual, o que viola frontalmente os princípios da economicidade, legalidade e moralidade administrativa. Nesse aspecto cabe uma digressão.

A segurança particular será exercida, pelo teor da lei atacada, por policiais militares, servidores públicos por excelência, motivo porque, além das normas militares, a eles se aplicam o Estatuto do Servidor Público Estadual, no que



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS  
 Gabinete do Des. LAFAYETTE CARNEIRO VIEIRA JUNIOR

couber.

A Lei 1.762 de 14 de novembro de 1986, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado do Amazonas, ao designar o funcionário público, estabelece expressamente que o exercício do cargo se dará na unidade administrativa a que pertence o servidor, *verbis*:

"Art. 2º Para efeito desta Lei:

(...)

II - cargo é a designação do conjunto de atribuições e responsabilidades cometidas a um funcionário, identificando-se pelas características de criação por lei, denominação própria, número certo e pagamento pelos cofres do Estado;

V - lotação é o número de cargos e funções gratificadas fixado para cada repartição, ou ainda o número de servidores que devem ter exercício em cada unidade administrativa.

Art. 3º Ao funcionário não serão atribuídas responsabilidades ou cometidos serviços alheios aos definidos em lei ou regulamento como típicos do seu cargo, exceto funções gratificadas, comissões ou mandatos em órgãos de deliberação coletiva do Estado ou de que o Estado participe.

Do mesmo modo, dispõe que não poderão lhe ser atribuídas funções alheias às suas atividades.

As normas militares, sobre o tema, assim definem as competências e prerrogativas destes servidores responsáveis em executar o serviço de segurança pública a que alude o art. 144, V da Carta Magna de 1988:

**- Lei n.º 1154, de 09 de dezembro de 1975, que disciplina o Estatuto da Polícia Militar do Estado do Amazonas, ao dispor sobre a atividade do policial:**

Art. 4º - O serviço policial-militar consiste no exercício de atividades inerentes à Polícia Militar e compreende todos os encargos previstos na legislação específica e relacionados com a manutenção da ordem pública no Estado.

Art. 5º - A carreira policial-militar é caracterizada por atividade continuada e inteiramente devotada às finalidades da Polícia Militar, denominada atividade policial-militar.

**- Lei n.º 3.514, de 08 de junho de 2010, que dispõe sobre a organização básica da polícia militar do Estado do Amazonas, ao estabelecer as competências do policial militar assim as define:**

Art. 3.º Compete à Polícia Militar do Amazonas no âmbito de sua respectiva jurisdição:

I - Executar, com exclusividade, ressalvadas as missões peculiares das Forças Armadas, o policiamento ostensivo, fardado, planejado pela autoridade competente, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos;

II - Atuar de maneira preventiva, como força de dissuasão, em locais ou áreas



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS

Gabinete do Des. LAFAYETTE CARNEIRO VIEIRA JUNIOR

específicas, onde se presume ser possível à perturbação da ordem;

III - Atuar de maneira repressiva, em caso de perturbação da ordem, precedendo ao eventual emprego das Forças Armadas;

IV - Atender à convocação, inclusive mobilização, do Governo Federal em caso de guerra externa ou para prevenir ou reprimir grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção, subordinando-se à Força Terrestre para emprego em suas atribuições específicas de polícia militar e como participante da Defesa Interna e da Defesa Territorial;

V - Desempenhar as funções de polícia ostensiva de segurança pública, de trânsito urbano e rodoviário, ambiental, em suas diversas modalidades, e as relacionadas com a prevenção criminal, preservação e restauração da ordem pública;

VI - Desempenhar a função de polícia judiciária militar, nos termos da lei federal;

VII - Fiscalizar, orientar e instruir as guardas municipais, onde houver, e por solicitação do Município;

VIII - Confeccionar o Termo Circunstanciado de Ocorrência, nos termos da lei federal;

IX - Desempenhar outras atividades previstas em Lei.

Ora, tanto a CF, quanto a CE, ao definirem o conceito de segurança pública, evidenciaram o âmbito coletivo de sua atuação, sendo injustificável a criação de sistema de segurança privada custeada pelos cofres públicos, destinada não só ao ex-governador, mas também aos seus familiares.

Há de se considerar ainda que o exercício de atividade policial fora das competências definidas na legislação de regência e ainda fora da unidade administrativa a que pertence o policial constitui-se em ofensa aos seus deveres funcionais acima descritos.

A Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (Estatuto dos Servidores Públicos) que serve de parâmetro para os demais Estatutos, dispõe claramente que a atuação do servidor público pressupõe que esta se dê **perante um órgão público** ou entidade a este vinculada, **nas dependências deste** e sob a **subordinação e supervisão de outro servidor público** hierarquicamente superior.

Em resumo, normas como a ora atacada, ao estabelecerem a cessão de policiais militares *ad eternum*, instituem privilégio a particulares, mediante permissão para a utilização do trabalho de servidores públicos e de recursos materiais da administração, o que configura ato de improbidade administrativa previsto na Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, (art. 9º, inc. IV).

O uso de uma equipe particular de trabalho e de segurança, composta por servidores responsáveis pela segurança pública, destinada a auxiliar ex-governantes em suas atividades de natureza privada, sem especificação de tempo, demonstra de forma inequívoca a burla aos princípios constitucionais, privilegiando-se pessoas que não mais possuem qualquer vínculo com o serviço público.

Cria a Lei, por assim dizer, uma categoria especial de servidor, ferindo o Princípio da Isonomia, desigualando o ex-gestor dos cidadãos que não possuem serviço privado de segurança e ainda dos servidores que exercem cargos públicos de provimento transitório por eleição ou por comissionamento, tais como ex-presidentes de Tribunais de Justiça, Tribunais de Contas, Assembleia Legislativa,



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS  
 Gabinete do Des. LAFAYETTE CARNEIRO VIEIRA JUNIOR

Câmara Municipal, os quais, de rigor, poderiam ensejar, no futuro, alguma retaliação, a justificar medida de segurança após a saída do exercício do cargo.

Dito isso, não se cogita que atualmente seja aceitável a criação de norma que dê tratamento diferenciado e permanente a quem quer que seja, desiguando todos os casos iguais em sua condição fática ou funcional.

Segundo lições de Pedro Lenza, *"aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei maior deverá ser declarado inconstitucional por possuir um vício material"*.

Em casos como o dos presentes autos, em que se discute a concessão de benefícios aos ex-ocupantes de cargos públicos, o Supremo Tribunal Federal, em recente julgamento, firmou o entendimento de não admitir privilégios, benefícios ou prerrogativas dissociadas do efetivo exercício do cargo ocupado ou de mandato eletivo.

Nesse sentido, o Inq 1.376-AgR/MG, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 16.3.2007 que em seu voto consignou: *"Nada pode autorizar o desequilíbrio entre os cidadãos da República. O reconhecimento da prerrogativa de foro, perante o Supremo Tribunal Federal, nos ilícitos penais comuns, em favor de ex-ocupantes de cargos públicos ou de ex-titulares de mandatos eletivos transgride valor fundamental à própria configuração da idéia republicana, que se orienta pelo vetor axiológico da igualdade.- A prerrogativa de foro é outorgada, constitucionalmente, "ratione muneris", a significar, portanto, que é deferida em razão de cargo ou de mandato ainda titularizado por aquele que sofre persecução penal instaurada pelo Estado, sob pena de tal prerrogativa - descaracterizando-se em sua essência mesma - degradar-se à condição de inaceitável privilégio de caráter pessoal"*.

Em recente julgado, a jurisprudência do STF firmou entendimento 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:

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



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS

Gabinete do Des. LAFAYETTE CARNEIRO VIEIRA JUNIOR

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. (STF - ADI: 5346 BA - BAHIA 8622278-90.2015.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 18/10/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-242 06-11-2019)

Calçado exatamente nestes fundamentos, o STF deu interpretação conforme à ADI proposta em face da Lei nº 4.733/2018, do Estado do Amazonas, com conteúdo similar a que ora se examina. *Verbis*:

**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 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.



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS

Gabinete do Des. LAFAYETTE CARNEIRO VIEIRA JUNIOR

13/06/2018, DJe 11/09/2018); ADI 3418/MA (Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 20/09/2018, DJe 04/12/2018); ADI 4601/MT (Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 25/10/2018, DJe 07/11/2018); ADI 4169/RR (Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 25/10/2018, DJe 07/11/2018); ADI 4552/PA (Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, j. 01/08/2018, DJe 14/02/2019); ADI 4562/PB (Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 17/10/2018, DJe 07/03/2019); ADI 5473/DF (Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 19/12/2018, DJe 18/02/2019); RE 638307/MS (Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 19/12/2019, DJe 13/03/2020); ADPF 590/PA (Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 08/09/2020, DJe 24/09/2020). 4. 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. (STF - ADI: 6579 DF 0104778-34.2020.1.00.0000, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 04/11/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 17/11/2021)

Forçoso concluir ser flagrantemente inconstitucional o caráter vitalício dado pela Lei Estadual que cria o serviço de segurança a ex-Governadores do Estado, por permitir privilégio desarrazoado, antieconômico, sem limitação temporal e desprovido de interesse público, restando caracterizada a ofensa aos princípios republicanos da moralidade, impessoalidade e isonomia, motivo porque há de ser aplicado precedente formado na ADI 5346/BA.

Diante de todo o exposto, voto pelo julgamento procedente do pedido, conferindo ao *caput* do art. 1º da Lei nº 2.546, de 25 de junho de 1999, interpretação conforme, para estabelecer que a prestação dos serviços de segurança a ex-Governadores do Estado fica limitada ao final do mandato subsequente, enquanto não regulamentada a norma, consoante precedente formado na ADI 5346/BA.

É como voto.

Manaus, 26 de abril de 2022

**Desembargador Lafayette Carneiro Vieira Júnior**

**Relator**

(assinado digitalmente)