

11/06/2024**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 962
PARÁ**

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Lei 4.655/1976, do Estado do Pará. 3. Pensão especial para viúva de ex-governador. 4. Impugnação de ato de efeitos concretos. ADPF é o instrumento adequado para o objetivo buscado. Precedentes. 5. Inadmissibilidade de instituição de aposentadoria ou pensão especial a ex-governadores e seus dependentes. 6. Não recepção do diploma normativo impugnado. 7. A eficácia *erga omnes* da declaração de inconstitucionalidade não opera uma depuração total de todos os atos praticados com fundamento na lei inconstitucional, mas cria as condições para a eliminação dos atos singulares suscetíveis de revisão ou de impugnação, observadas as fórmulas de preclusão constantes no ordenamento jurídico. 8. A distinção entre o plano normativo (*Normebene*) e o plano do ato singular (*Einzelaktebene*) permite que o Poder Judiciário avalie a viabilidade de preservação dos atos legitimados pelo Estado por períodos significativos de tempo. 9. Impossibilidade de supressão dos benefícios recebidos de boa-fé por longo período de tempo em razão da incidência do princípio da confiança legítima. Precedentes. 10. Pedido julgado procedente. 11. Manutenção, *in concreto*, dos atos do Poder Público que concederam o pagamento da pensão especial.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do

ADPF 962 / PA

Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Roberto Barroso, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer integralmente da arguição de descumprimento de preceito fundamental, julgar procedente o pedido formulado na petição inicial, para declarar a não recepção da Lei 4.655/1976, do Estado do Pará; no entanto, manteve os atos do Poder Público que concederam o pagamento de pensão especial a Norma de Azevedo Guilhon, nos termos do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 31 de maio a 10 de junho de 2024.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente

11/06/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 962
PARÁ**

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Governador do Estado do Pará, em face da Lei Estadual 4.655/1976, que estabelece pensão especial a viúva de ex-Governador daquela unidade da federação.

Eis o teor da lei questionada:

“Concede Pensão Especial em favor da Sr^a NORMA DE AZEVEDO GUILHON, viúva do ex-governador FERNANDO JOSÉ DE LEÃO GUILHON.” (eDOC. 2, p. 4)

O requerente sustenta, preliminarmente, sua legitimidade ativa *ad causam*, bem assim o cabimento da presente ADPF, haja vista a inexistência de outro meio eficaz para sanar a lesão aos preceitos fundamentais indicados.

Aduz que a norma afronta princípios constitucionais, notadamente os da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, ao conferir tratamento diferenciado a familiar de agente político que não mais exerce função pública.

Alega, ainda, a impossibilidade de estabelecimento de requisitos diferenciados para concessão de aposentadoria para Governadores, Prefeitos, Deputados e Vereadores, que devem ser submetidos ao RGPS.

ADPF 962 / PA

Requer a procedência do pedido, para declarar a incompatibilidade da Lei 4.655/1976, do Estado do Pará, com a Constituição Federal.

Adotei o rito previsto no art. 5º, § 2º, da Lei 9.882/1999.

Em atendimento à solicitação, a Assembleia Legislativa do Estado do Pará postulou a improcedência do pedido, ante a necessidade de proteção da segurança jurídica, notadamente diante do fato de que a lei questionada está vigor desde 1976.

A AGU manifestou-se pelo deferimento do pedido de medida cautelar, consoante a seguinte ementa:

“Administrativo. Lei nº 4.655/1976 do Estado do Pará que concede pensão especial a viúva de ex-Governador. Presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Violação aos artigos 1º e 25, caput, da Constituição Federal de 1988. Inobservância aos princípios republicano, da igualdade, da impessoalidade, da razoabilidade e da moralidade. Desconformidade com os artigos 40, § 13; e 201, § 1º, todos da Carta Política, diante do estabelecimento de critérios diferenciados para a concessão de pensão por morte a beneficiário vinculado ao regime geral de previdência social. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pelo deferimento do pedido de medida cautelar.” (eDOC 10)

A Procuradoria-Geral da República pronunciou-se pelo conhecimento desta ADPF e, no mérito, pela procedência do pedido, em parecer assim ementado:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI 4.655/1976 DO ESTADO DO PARÁ. PENSÃO CONCEDIDA A VIÚVA DE EXGOVERNADOR. NORMA PRÉ-CONSTITUCIONAL. JUÍZO DE RECEPÇÃO NÃO ADMITIDO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AOS PRINCÍPIOS REPUBLICANOS DA IGUALDADE E DA MORALIDADE. CARÁTER ALIMENTAR DA PARCELA. INEXIGÊNCIA DE

ADPF 962 / PA

DEVOLUÇÃO DOS VALORES JÁ PERCEBIDOS. PRECEDENTES. 1. É cabível arguição de descumprimento de preceito fundamental contra norma pré-constitucional, pois o juízo de recepção em face da CF de 1988 não é passível de análise em outras ações de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes. 2. O postulado republicano, que tem em seus pilares a igualdade, a impessoalidade e a moralidade, exige que, ao final do exercício de cargos eletivos, seus ex-ocupantes e dependentes retornem ao status jurídico anterior, sem quaisquer privilégios. 3. A autonomia dos estados ou sua competência concorrente em matéria de previdência social não permitem a inovação jurídica mediante a criação de pensão, de natureza graciosa, sem previsão semelhante na legislação federal, tampouco na Constituição (art. 25, 1º, da CF). 4. A redação atual do art. 40, § 13, da CF, conferida pela Emenda Constitucional 103/2019, determina a submissão dos ocupantes de cargos políticos e seus dependentes ao RGPS. — Parecer pelo conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido, para declarar a não recepção da Lei 4.655/1976 do Estado do Pará.” (eDOC 16)

É o relatório.

11/06/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 962
PARÁ**

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Conforme relatado, a controvérsia em análise consiste na recepção, ou não, da Lei 4.655/1976, do Estado do Pará, que concedeu pensão especial à viúva de ex-governador daquela unidade da federação.

1) Questões preliminares

Pontuo, desde logo, a legitimidade ativa do Governador do Estado do Pará, nos termos do art. 103, V, da Constituição Federal, eis que inequívoca a existência de pertinência temática entre o objeto impugnado e as atribuições do Governador, notadamente porque as verbas destinadas ao pagamento da pensão especial ora questionada provêm dos cofres do Poder Executivo estadual.

De outro lado, anoto que, nos termos da Lei 9.882/1999, cabe arguição de descumprimento de preceitos fundamentais quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive anteriores à Constituição (leis pré-constitucionais).

Pode-se dizer que a ADPF vem completar o sistema de controle de constitucionalidade, de perfil relativamente concentrado no Supremo Tribunal Federal, uma vez que as questões até então não apreciadas no âmbito do controle abstrato de normas – ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade, ao lado dos instrumentos de omissão, especialmente da ação direta por omissão – poderão ser objeto de exame no âmbito desta nova ação.

Se outro fosse o entendimento, ter-se-ia um esvaziamento desta garantia constitucional inserida pelo legislador constituinte originário (e já regulamentada pelo legislador ordinário) provocada pela atividade do

ADPF 962 / PA

próprio Supremo Tribunal Federal.

Ademais, esta Corte possui jurisprudência no sentido da possibilidade de utilização da ADPF para questionar atos de efeitos concretos (ADPF 242/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 7.8.2020; ADPF 964/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 17.8.2023, *v.g.*).

Conheço, portanto, da presente ADPF e, estando os autos devidamente instruídos e em plenas condições de julgamento definitivo, passo ao exame de mérito.

2) Impossibilidade de concessão de aposentadoria ou pensão especial a ex-governadores e a seus dependentes

Sem maiores delongas, observo que a jurisprudência desta Corte é firme e pacífica no sentido da inconstitucionalidade das leis estaduais que concedem pensões, aposentadorias especiais e benefícios similares a ex-governadores e seus dependentes:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Maranhão e Lei estadual nº 6.245/1994. ‘Subsídio’ mensal e vitalício a ex-governador que tenha exercido o cargo em caráter permanente. Pensão ao cônjuge supérstite. Inconstitucionalidade. Jurisprudência do STF. Ação direta julgada procedente.

1. O Supremo Tribunal tem afirmado que a instituição de prestação pecuniária mensal e vitalícia a ex-governadores, comumente designada sob o *nomen juris* ‘subsídio’, 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 desvelar tratamento diferenciado e privilegiado sem fundamento jurídico razoável, com ônus aos cofres públicos, em favor de quem não exerce função pública ou presta qualquer serviço à administração, sendo também inconstitucionais prestações de

ADPF 962 / PA

mesma natureza concedidas aos cônjuges supérstites dos ex-mandatários. Precedentes: 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.

2. Ação julgada procedente para se declarar a inconstitucionalidade do art. 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Maranhão e da Lei estadual nº 6.245/1994.” (ADI 3.418/MA, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2018);

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PENSÃO VITALÍCIA PARA EX-GOVERNADORES DO ESTADO DE SERGIPE (ART. 263 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). DESEQUIPARAÇÃO SEM FUNDAMENTO CONSTITUCIONALMENTE LEGÍTIMO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE, REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES.

1. O benefício instituído pela norma impugnada – subsídio mensal e vitalício para ex-governadores, igual aos vencimentos do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça – é pago sem qualquer justificativa constitucionalmente legítima, representando inequívoca violação aos princípios da igualdade, republicano e democrático, consoante firme jurisprudência desta Corte. Precedentes: ADI-MC 4.552, Rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 3.853, Rel. Min. Cármen Lúcia; SS 3.242, Rel. Min. Ellen Gracie; RE 252.352, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADI 1.461, Rel. Min. Maurício Corrêa.

2. A continuidade do pagamento constitucional desse subsídio mensal e vitalício a ex-detentor de cargo eletivo traduz-se também em grave lesão à economia pública, já que não há qualquer contraprestação de serviço público por parte do beneficiado.

3. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente.” (ADI 4.544/SE, Rel. Min. Roberto Barroso,

ADPF 962 / PA

Tribunal Pleno, DJe 11.9.2018);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 305 DA CONSTITUIÇÃO DO PARÁ. INCONSTITUCIONALIDADE DE PENSÃO VITALÍCIA PARA EX-GOVERNADORES. PRECEDENTES. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. Os cargos políticos de chefia do Poder Executivo não são exercidos nem ocupados ‘em caráter permanente’, por serem os mandatos temporários e seus ocupantes, transitórios.

2. Inexiste direito ao recebimento de pensão vitalícia por ex-governador.

3. Ausência de parâmetro constitucional nacional e inauguração de padrão normativo estadual em desacordo com os princípios da Constituição da República, especialmente aqueles referentes às regras orçamentárias e aos princípios constitucionais da Administração Pública: Precedentes.

4. Ação julgada procedente para declarar inconstitucional o art. 305, caput e § 1º, da Constituição do Pará.” (ADI 4.552/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 14.2.2019);

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 85, §5º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ. ‘SUBSÍDIO’ MENSAL E VITALÍCIO A EX-GOVERNADOR QUE TENHA EXERCIDO O CARGO EM CARÁTER PERMANENTE. ADITAMENTO À INICIAL. DISPOSITIVOS DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL (ARTIGOS 1º E 2º DA LEI N. 13.426/2002, ARTIGO 1º DA LEI Nº 16.656/2010). INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO. PREVISÃO DE TRANSFERÊNCIA DO BENEFÍCIO AO CÔNJUGE SUPÉRSTITE. PENSÃO. PRECEDENTES DO STF. NÃO DEVOLUÇÃO DAS VERBAS DE CARÁTER ALIMENTAR RECEBIDAS DE BOA-FÉ, TUTELA DA CONFIANÇA JUSTIFICADA DOS CIDADÃOS. PRECEDENTES DO STF. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. Revogação de ato normativo objeto de contestação de ação constitucional com o objetivo de fraudar o exercício da jurisdição constitucional ou cujo processo já tenha sido liberado

ADPF 962 / PA

para pauta de julgamento do Plenário não implica a necessária situação de perda superveniente de objeto. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

2. 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 'subsídio', 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.

3. Precedentes: 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.

4. Inconstitucionalidade por arrastamento: art. 1º da Lei Estadual 13.426/2002 e art. 1º da Lei Estadual 16.656/2010 quanto à pensão das viúvas de ex-governadores, com vinculação de valor. Exclusão do art. 2º da Lei 13.426/2002, por impertinente.

5. O caráter alimentar das verbas recebidas de boa-fé, por significativo lapso temporal, assim como a confiança justificada e segurança jurídica dos atos praticados pelo poder público estadual, impõe restrição aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, assentando a inexigibilidade de devolução dos valores recebidos até a publicação do acórdão do presente julgado. Precedentes desta Suprema Corte.

6. Ação julgada parcialmente procedente, por maioria, para declarar a inconstitucionalidade do art. 85, §5º, da

ADPF 962 / PA

Constituição do Estado do Paraná e, por arrastamento, declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 16.656/2010 e do art. 1º da Lei n. 13.246 /2002, ambas do Estado do Paraná.” (ADI 4.545/PR, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 7.4.2020);

“CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. LEIS E DECRETO DO ESTADO DO PARÁ. PENSÃO ESPECIAL INSTITUÍDA EM FAVOR DE FAMILIARES DE EX-DETENTORES DE MANDATO POLÍTICO E DE PESSOAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DA ISONOMIA, DA RAZOABILIDADE, DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE. PRECEDENTES. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS.

1. A instituição de pensão especial em benefício de familiares de ex-detentores de mandato político e de pessoas públicas não encontra respaldo no modelo constitucional político-previdenciário.

2. O princípio republicano deve conformar a atuação do Poder Público e daqueles que corporificam a longa manus do Estado.

3. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a existência de precedentes da CORTE quanto à matéria de fundo e a completa instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999.

4. Procedência do pedido, para assentar a incompatibilidade das normas impugnadas, editadas pelo Estado do Pará, em face da Constituição, modulando os efeitos da decisão para afastar o dever de devolução dos valores já pagos até a data do término do julgamento.” (ADPF 912/PA, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 1º.4.2022).

Nesses termos, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, há de ser reconhecida a não recepção da Lei 4.655/1976,

ADPF 962 / PA

do Estado do Pará.

Apenas ressalto que, ao contrário do que sucedeu em relação à Lei sergipana 7.746/2013 – objeto de impugnação na ADPF 745/DF –, a pensão especial concedida tem como fundamento exclusivo o fato de ser viúva de ex-Governador do Estado, o que afasta a *ratio decidendi* formada na ADPF citada.

3) *Distinção entre o plano normativo e o plano fático: preservação da segurança jurídica*

Verifico que a suspensão do pagamento de aposentadorias e pensões delas decorrentes, após declaração de inconstitucionalidade da norma que as previu, foi expressamente analisada por este Tribunal quando do julgamento da **Rcl 44.776-AgR/PR**, para a qual restei redator do acórdão, que foi assim ementado:

“AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. ATO ADMINISTRATIVO COM FUNDAMENTO NA ADI Nº 4.545. SUSPENSÃO DO PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES. DIFERENCIAÇÃO ENTRE O EFEITO DA DECISÃO NO PLANO NORMATIVO E NO PLANO DO ATO SINGULAR. SEGURANÇA JURÍDICA E PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Reclamação ajuizada contra ato administrativo do Governador do Estado do Paraná que determinou a suspensão do pagamento de aposentadorias e pensões com fundamento na ADI nº 4.545. É possível discutir em Reclamação a repercussão de pronunciamento em controle abstrato de constitucionalidade sobre situações concretas por ele alcançadas.

2. A eficácia *erga omnes* da declaração de inconstitucionalidade não opera uma depuração total de todos os atos praticados com fundamento na lei inconstitucional, mas

ADPF 962 / PA

cria as condições para a eliminação dos atos singulares suscetíveis de revisão ou de impugnação, observadas as fórmulas de preclusão constantes no ordenamento jurídico.

3. A distinção entre norma declarada inconstitucional e ato singular permite que o Poder Judiciário avalie, nas circunstâncias de cada caso concreto, a viabilidade de atos legitimados pelo Estado por períodos significativos.

4. Necessidade, no caso, de mitigação dos efeitos dos atos inconstitucionais em prol da segurança jurídica. Impossibilidade de se suprimir os benefícios recebidos de boa-fé por longo período de tempo em razão da incidência do princípio da confiança legítima.

5. Procedência do pedido para cassar o ato reclamado e determinar o imediato restabelecimento do pagamento dos benefícios concedidos ao reclamantes." (Rcl 44.776-AgR/PR, de minha redatoria, Segunda Turma, DJe 13.4.2023).

Na ocasião, expliquei que este Tribunal estava diante de relevante discussão relacionada à **repercussão do pronunciamento da Corte em controle abstrato de constitucionalidade sobre situações concretas por ele alcançadas**.

Trata-se de oportunidade de revisitar temas fundamentais da dogmática constitucional, cuja confusão tem engendrado dificuldades ao STF, que, na tentativa de desatar determinadas situações regidas durante longos períodos por norma inconstitucional, embrenhou-se em discussões um tanto estéreis a respeito da modulação dos efeitos de decisões declaratórias de inconstitucionalidade.

Nesse sentido, a adequada aplicação dos precedentes do Tribunal em controle de constitucionalidade impõe atenção especial à necessária distinção entre a norma declarada inconstitucional e o ato singular nela baseado.

Conforme registrei em sede doutrinária, a ordem jurídica brasileira não dispõe de preceitos semelhantes aos constantes do § 79 da Lei do *Bundesverfassungsgericht*, que prescreve a intangibilidade dos atos não mais suscetíveis de impugnação. Não se deve supor, todavia, que a

ADPF 962 / PA

declaração de inconstitucionalidade afeta todos os atos praticados com fundamento na lei inconstitucional (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2020. p. 1.524).

Embora a ordem jurídica brasileira não contenha regra expressa sobre o assunto e se aceite, genericamente, a ideia de que o ato fundado em lei inconstitucional está eivado, igualmente, de iliceidade, concede-se proteção ao ato singular, procedendo-se à **diferenciação entre o efeito da decisão no plano normativo e no plano do ato singular mediante a utilização das fórmulas de preclusão**.

Jörn Ipsen bem explicita a existência de uma distinção entre o plano normativo (*Normebene*) e o plano do ato singular (*Einzelaktebene*). O ato singular consubstancia uma regulamentação individual, concreta, espacial e temporalmente delimitada, por conseguinte, única, ou seja, é limitado e, portanto, é válido a destinatário específico e direcionado à execução. Ao passo que a norma é um regramento geral e abstrato e, desse modo, ultrapassa a esfera individual, o tempo e o espaço, o que evidencia a sua dependência de individualização, concretização e fixação.

Assim, via de regra, a norma, ao menos sob o aspecto dos elementos regulatórios individuais, precisa de determinação, sendo que essa determinação realiza-se por meio do ato singular, o que permite constatar uma relação de complementariedade recíproca (IPSEN, Jörn. *Rechtsfolgen der Verfassungswidrigkeit von Norm und Einzelakt*. Baden-Baden, 1980, p. 174-193).

Essa distinção basilar permite constatar a existência de consequências jurídicas díspares, notadamente se considerarmos que o ato singular possui validade para casos específicos e a norma validade geral. É nesse contexto que se revela possível assinalar que a força normativa da Constituição não é, necessariamente, afetada pela manutenção de um ato singular a ela contrário, sendo admissível a sua proteção com base em fórmulas de preclusão e na segurança jurídica.

Daí porque os atos praticados com base na lei inconstitucional que não mais se assegurem suscetíveis de revisão não são afetados pela

ADPF 962 / PA

declaração de inconstitucionalidade. Importa, portanto, assinalar que a **eficácia *erga omnes* da declaração de inconstitucionalidade não opera uma depuração total do ordenamento jurídico daqueles atos fundados em lei inconstitucional. Ela cria, porém, as condições para a eliminação dos atos singulares suscetíveis de revisão ou de impugnação.**

Essas condições, vale dizer, não atuam isoladamente a partir da decisão declaratória de inconstitucionalidade, mas com fundamento em todo o ordenamento jurídico, de modo que **também devem ser consideradas** no processo de aplicação outras garantias constitucionais, como **a segurança jurídica e o princípio da confiança.**

Pois bem. O tema da segurança jurídica é pedra angular do Estado de Direito sob a forma de proteção da confiança. É o que destaca Karl Larenz:

“O ordenamento jurídico protege a confiança suscitada pelo comportamento do outro e não tem mais remédio que protegê-la, porque poder confiar (...) é condição fundamental para uma pacífica vida coletiva e uma conduta de cooperação entre os homens e, portanto, da paz jurídica.” (LARENZ, Karl. *Derecho Justo: Fundamentos de Ética Jurídica*. Madrid: Civitas, 1985, p. 91).

O autor tedesco prossegue afirmando que o princípio da confiança tem um componente de ética jurídica, que se expressa no princípio da boa-fé:

“Dito princípio consagra que uma confiança despertada de um modo imputável deve ser mantida quando efetivamente se creu nela. A suscitação da confiança é imputável, quando o que a suscita sabia ou tinha que saber que o outro ia confiar. Nesta medida é idêntico ao princípio da confiança. (...) Segundo a opinião atual, [este princípio da boa-fé] se aplica nas relações jurídicas de direito público.” (*Derecho Justo: Fundamentos de Ética Jurídica*. Madrid: Civitas, 1985, p. 95-96).

ADPF 962 / PA

Na Alemanha, o princípio em questão contribuiu decisivamente para a superação da regra da livre revogação dos atos administrativos ilícitos uma decisão do Tribunal Administrativo de Berlim, proferida em 14.11.1956, posteriormente confirmada pelo Tribunal Administrativo Federal.

Cuidava-se de ação proposta por viúva de funcionário público que vivia na Alemanha Oriental. Informada pelo responsável pela Administração de Berlim de que teria direito a uma pensão, desde que tivesse o seu domicílio fixado em Berlim ocidental, a interessada mudou-se para a cidade. A pensão foi-lhe concedida. Tempos após, constatou-se que ela não preenchia os requisitos legais para a percepção do benefício, tendo a Administração determinado a suspensão de seu pagamento e solicitado a devolução do que teria sido pago indevidamente. Hoje a matéria integra a complexa regulação contida no § 48 da Lei sobre processo administrativo federal e estadual, em vigor desde 1977. (Cf. Erichsen, Hans-Uwe, in: Erichsen, Hans-Uwe/Martens, Wolfgang, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 9. ed., Berlim/Nova York, 1992, p. 289).

Nessa linha, penso que o princípio da segurança jurídica deve nortear a aplicação da declaração de inconstitucionalidade a casos concretos, balizando o exame da validade de atos singulares que, malgrado fundados em norma posteriormente declarada inconstitucional, merecem proteção especial à luz da confiança legítima dos cidadãos em atos estatais presumivelmente legítimos.

Em diversas oportunidades já me manifestei pela possibilidade de mitigação dos efeitos de atos inconstitucionais em prol de razões de segurança jurídica. Em tais ocasiões, ressaltei a necessidade da comprovação da boa-fé daqueles que se beneficiaram da situação inconstitucional decorrente da dúvida plausível acerca da solução da controvérsia.

Cito, como exemplo, o caso emblemático da Infraero (MS 22.357/DF), no qual se evidenciaram circunstâncias específicas e excepcionais, reveladoras da boa-fé dos envolvidos (funcionários da Infraero), tais como a realização de processo seletivo rigoroso e a

ADPF 962 / PA

existência de controvérsia, à época das contratações, quanto à exigência de concurso público no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista. O acórdão foi assim ementado:

“Mandado de Segurança. 2. Acórdão do Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas da Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária - INFRAERO. Emprego Público. Regularização de admissões. 3. Contratações realizadas em conformidade com a legislação vigente à época. Admissões realizadas por processo seletivo sem concurso público, validadas por decisão administrativa e acórdão anterior do TCU. 4. Transcurso de mais de dez anos desde a concessão da liminar no mandado de segurança. 5. Obrigatoriedade da observância do princípio da segurança jurídica enquanto subprincípio do Estado de Direito. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 6. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica e sua aplicação nas relações jurídicas de direito público. 7. Concurso de circunstâncias específicas e excepcionais que revelam: a boa fé dos impetrantes; a realização de processo seletivo rigoroso; a observância do regulamento da Infraero, vigente à época da realização do processo seletivo; a existência de controvérsia, à época das contratações, quanto à exigência, nos termos do art. 37 da Constituição, de concurso público no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista. 8. Circunstâncias que, aliadas ao longo período de tempo transcorrido, afastam a alegada nulidade das contratações dos impetrantes. 9. Mandado de Segurança deferido.” (MS 22.357/DF, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJ 5.11.2004).

Vislumbro a presença, no caso dos autos, de situação análoga, apta a legitimar constitucionalmente a manutenção dos atos singulares que resultaram na concessão da pensão à beneficiária em questão.

Menciono, em sentido semelhante, a ADI 6.126/DF (Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 3.5.2023), na qual se discutia a incorporação

ADPF 962 / PA

de gratificação decorrente do exercício da Presidência do Tribunal de Contas do Distrito Federal aos vencimentos e proventos dos Conselheiros que assumiram tal posição.

Em sede de modulação de efeitos, assentou-se que, ademais de ressalvar os pagamentos já recebidos, era imperioso preservar a situação dos Conselheiros já aposentados que exerceram a Presidência do TCDF e desfrutavam de um ambiente de estabilidade em relação aos valores que recebiam e esperavam receber a título de aposentadoria.

A norma que deu origem à mencionada ação direta de inconstitucionalidade fora editada em 1994. Vigorava, portanto, havia quase três décadas, de modo que se evidenciavam fundamentos relevantes, extraídos dos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, para preservação dos atos formalizados com esteio nos seus dispositivos.

Isso porque a Administração permitiu, sem contestação e por um período significativo, que os Conselheiros aposentados que exerceram a Presidência do TCDF recebessem valores pagos a título de aposentadoria que incluem a gratificação prevista na norma impugnada.

Por esse motivo, o Tribunal reconheceu que eventual suspensão do pagamento das pensões nos valores já assentados anularia atos singulares que, em virtude da garantia constitucional da segurança jurídica e do princípio da proteção legítima, não mais eram passíveis de revisão.

O mesmo entendimento deve se aplicar à presente hipótese, de maneira que a Administração não apenas está impedida de cobrar os valores recebidos anteriormente, bem como deve preservar a situação da beneficiária da norma aqui impugnada quando da concessão da pensão especial.

Portanto, há de ser mantido o ato do poder público estadual que concedeu o pagamento da pensão especial, enquanto a lei agora declarada não recepcionada esteve em vigor. Nesse sentido, o Plenário desta Suprema Corte já se manifestou:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO

ADPF 962 / PA

ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DO PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES. DIFERENCIAÇÃO ENTRE O EFEITO DA DECISÃO NO PLANO NORMATIVO E NO PLANO DO ATO SINGULAR. SEGURANÇA JURÍDICA E PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Não conhecimento da ação quanto à Lei n. 14.800/2015 e à Lei n. 7.285/1979, ambas do Estado do Rio Grande do Sul, integralmente revogadas pela Lei estadual n. 15.678/2021.

2. São inconstitucionais as leis que concedem aposentadoria distinta do Regime Geral da Previdência Social a governadores e seus dependentes em razão do mero exercício de cargo eletivo.

3. A eficácia *erga omnes* da declaração de inconstitucionalidade não opera uma depuração total de todos os atos praticados com fundamento na lei inconstitucional, mas cria as condições para a eliminação dos atos singulares suscetíveis de revisão ou de impugnação, observadas as fórmulas de preclusão constantes no ordenamento jurídico. A distinção entre norma declarada inconstitucional e ato singular permite que o Poder Judiciário avalie a viabilidade de atos legitimados pelo Estado por períodos significativos de tempo. Impossibilidade de se suprimir os benefícios recebidos de boa-fé por longo período de tempo em razão da incidência do princípio da confiança legítima. Precedentes.

4. Improcedência do pedido de que sejam declarados inválidos os atos dos poderes públicos estaduais que concederam o pagamento de pensões, aposentadorias especiais e benefícios similares a ex-governadores enquanto as leis posteriormente declaradas inconstitucionais estiveram em vigor.

5. Improcedência do pedido de inconstitucionalidade da Lei n. 7.746/2013, do Estado de Sergipe, por se tratar de lei em sentido formal com efeitos concretos. Na prática, a norma mais se assemelha a um ato administrativo concessivo de pensão

ADPF 962 / PA

especial, em razão de gesto gracioso do Estado, do que a uma norma abstrata ou genérica que verse sobre a concessão de pensão a eventuais ocupantes de determinados cargos.” (ADPF 745/DE, de minha redatoria, Tribunal Pleno, DJe 7.12.2023).

Idêntica compreensão tem sido adotada por ambas as Turmas desta Corte em sede de reclamação constitucional. Confirmam-se, a propósito, os seguintes precedentes:

“CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NA RECLAMAÇÃO. ADPF 745. APOSENTADORIAS E PENSÕES EM RAZÃO DE CARGO ELETIVO. EX-GOVERNADORES. IMPOSSIBILIDADE. MODULAÇÃO DE EFEITOS. BENEFÍCIOS CONCEDIDOS DURANTE A NORMA REVOGADA. MANUTENÇÃO. AGRAVO DESPROVIDO.

1. O Plenário desta CORTE firmou o entendimento sobre a inconstitucionalidade de *‘leis que concedem aposentadoria distinta do Regime Geral da Previdência Social a governadores e seus dependentes em razão do mero exercício de cargo eletivo’*, modulando os efeitos a fim de conservar as pensões já concedidas com base na norma impugnada, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, para preservação dos atos formalizados com esteio nos seus dispositivos (ADPF 745, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Redator para o acórdão Min. GILMAR MENDES).

2. Recurso de Agravo a que se nega provimento.” (Rcl 64.340-AgR/PA, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 18.3.2024);

“Agravo regimental em reclamação. Estado de Rondônia. Concessão do benefício de aposentadoria. ADI nº 4.545 e ADPF nº 745. Repercussão geral. Pretensão subjacente a atos singulares de percepção de pensão por ex-governadores ou seus beneficiários cujas concessões se operaram nos termos legais. Agravo regimental não provido.

ADPF 962 / PA

1. Por se tratar de pretensão subjacente a atos singulares de percepção de pensão por ex-governadores ou seus beneficiários cujas concessões se operaram nos termos legais, há conformidade do debate ora proposto com as decisões do STF: i) na ADI nº 4.545, integrada pelo julgado na Rcl nº 44.776-AgR, e ii) na ADPF nº 745, merecendo idêntica solução dos paradigmas, sob pena de ferimento do postulado da isonomia, da segurança jurídica e do princípio da confiança legítima, os quais emanam do entendimento obrigatório do STF.

2. Agravo regimental não provido.” (Rcl 64.735-AgR/RO, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 20.5.2024).

4) Conclusão

Ante o exposto, **conheço** integralmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, **julgo procedente** o pedido formulado na petição inicial, para declarar a não recepção da Lei 4.655/1976, do Estado do Pará; no entanto, **mantenho** os atos do Poder Público que concederam o pagamento de pensão especial a Norma de Azevedo Guilhaon.

É como voto.

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 962
PARÁ**

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
REQTE.(S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Vogal):

Acompanho o voto do Ministro Gilmar Mendes, Relator, quanto ao reconhecimento da não recepção da Lei estadual n. 4.655/1976 do Pará, pela qual concedida pensão especial à viúva de ex-Governador daquele estado.

Quanto à determinação do Ministro Relator no sentido da preservação dos efeitos do ato do Poder Público pelo qual concedida a pensão especial a Norma de Azevedo Guilhon e sua persistência, a despeito daquele entendimento no sentido da não recepção, ressalvo a compreensão que adoto na matéria, antes manifestada no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 745 (de minha relatoria, redator para o acórdão o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 7.12.2023), no qual fiquei vencida.

Em respeito ao Colegiado adoto, no caso, o entendimento que prevalece no tema com a ressalva anotada nos precedentes.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 962

PROCED. : PARÁ

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ

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

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu integralmente da arguição de descumprimento de preceito fundamental, julgou procedente o pedido formulado na petição inicial para declarar a não recepção da Lei 4.655/1976, do Estado do Pará, mantendo, no entanto, os atos do Poder Público que concederam o pagamento de pensão especial a Norma de Azevedo Guilhon. Tudo nos termos do voto do Relator. A Ministra Cármen Lúcia acompanhou o Relator com ressalvas. Plenário, Sessão Virtual de 31.5.2024 a 10.6.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário