

27/03/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.039
PARÁ**

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
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)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

EMENTA: CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. LEI DO ESTADO DO PARÁ. PENSÃO ESPECIAL INSTITUÍDA EM FAVOR DE EX-DETENTORES DE MANDATO POLÍTICO E DE SEUS FAMILIARES. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DA ISONOMIA, DA RAZOABILIDADE, DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE. PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR CONFIRMADA. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS.

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

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

3. Medida cautelar confirmada. 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 da concessão da medida cautelar (04/01/2023).

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência da Senhora Ministra Rosa Weber, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, confirmaram a medida cautelar e julgaram procedente o pedido formulado na presente Arguição para declarar a não

ADPF 1039 / PA

recepção da Lei 2.835/1963, do Estado do Pará, modulando os efeitos da decisão para afastar o dever de devolução dos valores já pagos até a data da concessão da medida cautelar (04/01/2023), nos termos do voto do Relator, vencido parcialmente o Ministro Gilmar Mendes, que além de modular os efeitos da decisão, também ressaltava as pensões já concedidas com base nessa norma até a publicação da ata de julgamento da presente arguição.

Brasília, 27 de março de 2023.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

Documento assinado digitalmente

27/03/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.039
PARÁ**

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
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)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (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 2.835/1963, especialmente de seu art. 2º, *caput*, que concedeu pensão mensal aos dependentes do Deputado Miguel Santa Brígida, além de reajustar valores de pensões referentes a outros pensionistas, beneficiados por legislações anteriores. Transcrevo o teor da norma:

Art. 1º. Fica instituída em favor do ex-deputado Benedito José de Carvalho, a pensão mensal de sessenta e oito mil cruzeiros (Cr\$ 68.000,00), correspondente aos subsídios representação fixos no último ano de seu mandato 1962, para custeio de seu tratamento médico especializado enquanto perdurar sua invalidez.

Parágrafo único. Em caso de falecimento do beneficiário, 50% da referida pensão subsistirão em favor de seus filhos menores e da Sra. Ierecê Corôa, enquanto não contrair outro matrimônio.

Art. 2º. Fica concedida, também, à viúva e filhos menores do deputado Miguel Santa Brígida, àquela enquanto perdurar a sua viuvez e a êstes durante sua menoridade, a pensão mensal de Cr\$ 34.000,00 (trinta e quatro mil cruzeiros).

ADPF 1039 / PA

§ 1º. Ficam elevados para Cr\$ 34.000,00 mensais, as pensões concedidas a favor das viúvas e filhos menores dos deputados - GRACIANO TRINDADE DE ALMEIDA, ABEL MARTINS E SILVA, JOSÉ RODRIGUES VIANA, JOAQUIM SERRÃO DE CASTRO, AUGUSTO PERREIRA CORRÊA, PEDRO NUNES RODRIGUES, LICURGO DE FREITAS PEIXOTO, JOSÉ PORFÍRIO DE MIRANDA NETO, CHARLES ASSAD, FRANCISCO PEREIRA BRASIL, JUVÊNCIO DIAS, PEDRO PINEHIRO PAIS, RAIMUNDO MAURÍCIO DA SILVA NEVES, ANTÔNIO VILHENA DE SOUZA, ARISTIDES REIS E SILVA, ANTÔNIO DA SILVA MAGNO, SANDOVAL BITTENCOURT DE OLIVEIRA E JOÃO ISMAEL DE ARAÚJO, instituídas pelas leis ns. 1.761, de 2-9-59 - D.O. de 5-9-59; e 2.013, de 26-8-960 - D.O. De 14-9-60.

§ 2º. Fica igualmente concedida a dona GEORGINA DE OLIVEIRA BARATA, viúva do ex-Governador General Magalhães Barata, a pensão de trinta e quatro mil cruzeiros (Cr\$ 34.000,00).

§ 3º. Igualmente ficam elevadas para Cr\$ 34.000,00 mensais, as pensões concedidas às sras. IRENE ESQUIRÓS COELHO, ISABEL LOPES BENTES e LAURA SALGADO DA CUNHA MALCHER, respectivamente, viúvas dos exGovernadores João Antônio de Coelho, Dionísio Auzier Bentes e José Carneiro da Gama Malcher, instituídas pelas leis ns. 1.300 de 16-3-56 - D.O. 22.3.56 e 1.382 de 27-8-56 - D.O. 28.8.56.

§ 4º. Fica, outrossim, aumentada de dez mil cruzeiros para vinte e cinco mil cruzeiros a pensão mensal concedida à sra. URANIA LAMEIRA BITTENCOURT, viúva do senador João Guilherme Lameira Bittencourt, mantida a pensão concedida aos seus três filhos menores de três mil cruzeiros, cada um, de que trata a lei n. 2.049, de 17-11-1960, publicada no D. O. n. 19.430, de 2-12-1960.

O Requerente invoca a Jurisprudência recente da CORTE a respeito de legislações estaduais que estabelecem vantagens pecuniárias em favor

ADPF 1039 / PA

de ex-agentes públicos e seus dependentes, sob o fundamento de que violam os princípios da moralidade, impessoalidade, igualdade, bem como o art. 39, § 4º, art. 40, § 13, art. 195, § 5º, e art. 201, § 1º, todos da Constituição Federal.

Apresenta pedido de medida cautelar, para que “*seja suspensa imediatamente a eficácia da Lei Estadual nº 2.835, de 12 de junho de 1963, com a consequente suspensão de pagamento da referida pensão especial estabelecida em seu art. 2º e reajustada pela Lei 4.790, de 06 de setembro de 1978*”. Ao final, pleiteia sua confirmação, para que sejam declaradas inconstitucionais as referidas normas.

Em 04/01/2023, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTF, concedi a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, para determinar a suspensão da eficácia da Lei Estadual 2.835/1963, e, consequentemente, a suspensão de pagamento de benefícios pecuniários fundados nessa norma. No mesmo ato, solicitei a apresentação de informações definitivas pela Assembleia Legislativa do Estado do Pará, bem como fosse dada vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, para que cada qual se manifestasse sobre o mérito da controvérsia.

Na Sessão Virtual de 10/02/2023 a 17/02/2023, o TRIBUNAL, por unanimidade, referendou a liminar concedida.

A Assembleia Legislativa (doc. 7) defendeu a constitucionalidade da norma. Em síntese, aduz que no julgamento do RE 405.386 (Rel. Min. ELLEN GRACIE, Redator do Acórdão Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 23/03/2013), o TRIBUNAL teria reconhecido a validade de leis providas de efeitos concretos e individualizados, inclusive no que se refere à concessão de pensões especiais.

Também argumentou que a controvérsia deveria ser regida pelo princípio da segurança jurídica, já que as pensões questionadas representariam direitos adquiridos, e que, sendo anterior à Constituição Federal de 1988, o ato deveria ser analisado com vistas ao ordenamento jurídico-constitucional vigente à época.

Subsidiariamente, caso declarada a inconstitucionalidade da norma,

ADPF 1039 / PA

requereu a modulação dos efeitos da decisão, para que tenha eficácia a partir do seu trânsito em julgado.

Por sua vez, o Advogado-Geral da União (doc. 10) manifestou-se pela procedência do pedido formulado pelo requerente, conforme a seguinte ementa:

Administrativo. Lei nº 2.835/1963, do Estado do Pará, que concede pensão mensal e vitalícia a dependentes de ex-Deputado de referido ente e promove reajuste de valores de pensões referentes a outros pensionistas, beneficiados por legislações estaduais anteriores. Alegação de inobservância aos princípios republicano, da igualdade, da impessoalidade, da moralidade administrativa e da responsabilidade fiscal. Desconformidade com os artigos 40, § 13; 195, § 5º; e 201, § 1º, todos da Carta Política. Liminar concedida monocraticamente para suspender a eficácia do diploma legal impugnado. Ao autorizar o pagamento de remuneração vitalícia a pessoas dependentes de ex-agentes públicos, de modo totalmente desvinculado do exercício de qualquer função pública, o diploma impugnado cria favorecimento financeiro injustificado à luz dos princípios da isonomia, da moralidade e da república, além de afrontar regras básicas do regime geral de previdência social. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pela procedência do pedido formulado pelo requerente.

Por fim, o Procurador-Geral da República ofereceu parecer no sentido da procedência do pedido:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI 2.835/1963 DO ESTADO DO PARÁ. PENSÃO CONCEDIDA A VIÚVA E FILHOS MENORES DE EX-DEPUTADO. CABIMENTO DA AÇÃO CONSTITUCIONAL. OFENSA AOS PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DA IGUALDADE, DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE. 1. É admissível a arguição de descumprimento de preceito fundamental contra leis anteriores

ADPF 1039 / PA

à Constituição Federal de 1988. Precedentes. 2. Dispositivos de lei estadual que concedem pensão, em caráter permanente, à viúva e aos filhos menores de ex-deputado violam os princípios republicano, da igualdade, da moralidade e da impessoalidade, os quais exigem que, ao final do exercício de cargos eletivos, seus ex-ocupantes retornem ao status jurídico anterior, sem privilégios infundados. — Parecer pelo conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido, para ser declarada a não recepção da Lei 2.835/1963 do Estado do Pará.

É o relatório.

27/03/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.039
PARÁ****VOTO**

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Conforme relatado, o Governador do Estado do Pará impugna a Lei Estadual 2.835/1963, especialmente de seu art. 2º, *caput*, que concedeu pensão mensal aos dependentes do Deputado Miguel Santa Brígida, além de reajustar valores de pensões referentes a outros pensionistas, beneficiados por legislações anteriores.

Inicialmente, observo que a presente ADPF foi proposta pelo Governador do Estado do Pará, autoridade competente para questionar leis e atos normativos de sua própria unidade de Federação (art. 103, V, da CF). O ato questionado é anterior à Constituição Federal de 1988, de modo a justificar a via processual eleita, sendo incabível o controle de constitucionalidade através da ADI.

Além disso, verifico que a exordial está suficientemente instruída e com a indicação dos preceitos tidos por descumpridos e das especificações do pedido.

Em controvérsias semelhantes, o TRIBUNAL conheceu de outras ADPFs com objetos análogos, relativamente a atos normativos de entes subnacionais que previam pensão a ex-ocupantes de cargos políticos, seus cônjuges e dependentes, reconhecendo, inclusive, a incompatibilidade dessas normas com a Constituição (ADPF 590, Rel. Min. LUIX FUX, Tribunal Pleno, DJe de 23/9/2020; ADPF 793, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 16/11/2021).

Portanto, CONHEÇO da ADPF.

No que se relaciona ao mérito da controvérsia, observo que o Regime Geral de Previdência Social, ao implementar políticas públicas destinadas a assegurar amparo ao trabalhador, contempla algumas

ADPF 1039 / PA

pensões especiais, regidas por legislação específica, seja para atender às singulares características do ofício praticado por determinadas categorias profissionais, seja para beneficiar aqueles atingidos por algum fato extraordinário (DEMO, Roberto. O estado do bem-estar social além do regime geral e dos regimes próprios de previdência: benefícios especiais ou benefícios de legislação especial. Revista IOB, ano XX, n. 229, jul. 2008).

O sistema normativo previdenciário prevê, a título de ilustração: a) pensão especial ao ex-combatente (Lei 8.059/1990); b) complementação de aposentadoria do ferroviário (Lei 8.186/1991); c) pensão especial do seringueiro (ADCT, art. 54); d) complementação de aposentadoria do pessoal do extinto Departamento de Correios e Telégrafos – DCT (Lei 8.529/1992); e) pensão especial ao portador da síndrome de Talidomida (Lei 7.070/1982); f) pensão especial aos familiares de vítimas fatais de hepatite tóxica, por contaminação em processo de hemodiálise no Instituto de Doenças Renais de Caruaru (Lei 9.422/1996); g) pensão especial às vítimas do acidente com a substância radioativa CÉSIO 137 em Goiânia (Lei 9.425/1996); e h) pensão especial às pessoas atingidas pela hanseníase (Lei 11.520/2007).

Os titulares de mandato eletivo, segurados a quem também se contemplou uma ampla gama de prestações previdenciárias, passaram a obrigatoriamente integrar o Regime Geral de Previdência Social a partir da EC 20/1998 (que circunscreveu os regimes próprios aos titulares de cargo efetivo), solução melhor esquadrihada pelo texto constitucional a partir da EC 103/2019, que passou a inclui-los explicitamente no regime geral, salvo se já vinculados a regime próprio anterior.

Art. 40. [...]

§ 13. Aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, **inclusive mandato eletivo**, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

ADPF 1039 / PA

Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

[...]

V - na hipótese de ser segurado de regime próprio de previdência social, permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo de origem. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

Os regimes próprios dos parlamentares – como o Instituto de Previdência dos Congressistas – IPC (Lei 9.506/1997) – não foram extintos sob os novos paradigmas constitucionais, mas vedou-se o ingresso de novos segurados e a criação de outros regimes excepcionais, preservando-se o direito adquirido à pensão por morte de quem já havia cumprido os requisitos para sua obtenção.

EC 103/2019

Art. 14. Vedadas a adesão de novos segurados e a instituição de novos regimes dessa natureza, os atuais segurados de regime de previdência aplicável a titulares de mandato eletivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão, por meio de opção expressa formalizada no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contado da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, retirar-se dos regimes previdenciários aos quais se encontrem vinculados.

[...]

§ 3º A concessão de aposentadoria aos titulares de mandato eletivo e de pensão por morte aos dependentes de titular de mandato eletivo falecido será assegurada, a qualquer tempo, desde que cumpridos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, observados os critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.

ADPF 1039 / PA

Nota-se, pois, que os dependentes dos agentes políticos subnacionais poderão gozar: a) dentro da disciplina do regime geral, do benefício da pensão por morte comum (art. 18, II, “a”, Lei 8.213/1991); b) caso satisfaçam os pressupostos de cabimento, das pensões especiais supracitadas; c) quando os segurados forem filiados anteriormente ao regime próprio (art. 38, V, CF), das prestações previdenciárias ali previstas; d) a partir da regra de transição garantidora do direito adquirido (art. 14, § 3º, EC 103/2019), da pensão por morte de acordo os critérios legais vigentes no momento do preenchimento dos requisitos para sua obtenção.

A previsão de benefícios a par do referido regramento, tal qual aqueles fixados no ato normativo estadual ora impugnados, termina por materializar tratamento privilegiado, em plena dissonância com os vetores axiológicos que conformam o modelo constitucional político-previdenciário, vulnerando efetivamente os princípios republicano, da isonomia, da razoabilidade, da moralidade e da impessoalidade.

Esta SUPREMA CORTE, em diversas oportunidades, repudiou a previsão de pensionamento vitalício para ex-agentes políticos, bem como para seus familiares (ADPF 413, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 20/6/2018; ADI 4.544, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 10/9/2018; ADI 4.601, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 7/11/2018; ADI 3.418, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 4/12/2018; ADI 4.552, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 14/02/2019; ADI 4.562, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 7/3/2019; ADI 4.555, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 30/8/2019; ADI 4.545, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 7/4/2020; ADPF 764, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 27/9/2021; ADPF 793, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 16/11/2021; ADPF 912, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 04/04/2022).

Transcrevo, por todos, alguns dos precedentes que possibilitaram a formação do lastro jurisprudencial em questão:

ADPF 1039 / PA

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. EXGOVERNADOR DE ESTADO. SUBSÍDIO MENSAL E VITALÍCIO A TÍTULO DE REPRESENTAÇÃO. EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 003, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1995, DO ESTADO DO AMAPÁ. 1. Normas estaduais que instituíram subsídio mensal e vitalício a título de representação para Governador de Estado e Prefeito Municipal, após cessada a investidura no respectivo cargo, apenas foram acolhidas pelo Judiciário quando vigente a norma-padrão no âmbito federal. 2. Não é, contudo, o que se verifica no momento, em face de inexistir parâmetro federal correspondente, suscetível de ser reproduzido em Constituição de Estado-Membro. 3. O Constituinte de 88 não alçou esse tema a nível constitucional. 4. Medida liminar deferida (ADI 1.461-MC, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 22/08/1997).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 35, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2006, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. ACRÉSCIMO DO ART. 29-A, CAPUT e §§ 1º, 2º E 3º, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS E TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO SUL-MATOGROSSENSE. INSTITUIÇÃO DE SUBSÍDIO MENSAL E VITALÍCIO AOS EX-GOVERNADORES DAQUELE ESTADO, DE NATUREZA IDÊNTICA AO PERCEBIDO PELO ATUAL CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. GARANTIA DE PENSÃO AO CÔNJUGE SUPÉRSTITE, NA METADE DO VALOR PERCEBIDO EM VIDA PELO TITULAR. 1. Segundo a nova redação acrescentada ao Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição de Mato Grosso do Sul, introduzida pela Emenda Constitucional n. 35/2006, os ex-Governadores sul-matogrossenses que exerceram mandato integral, em ‘caráter permanente’, receberiam subsídio

ADPF 1039 / PA

mensal e vitalício, igual ao percebido pelo Governador do Estado. Previsão de que esse benefício seria transferido ao cônjuge supérstite, reduzido à metade do valor devido ao titular. 2. No vigente ordenamento republicano e democrático brasileiro, os cargos políticos de chefia do Poder Executivo não são exercidos nem ocupados 'em caráter permanente', por serem os mandatos temporários e seus ocupantes, transitórios. 3. Conquanto a norma faça menção ao termo 'benefício', não se tem configurado esse instituto de direito administrativo e previdenciário, que requer atual e presente desempenho de cargo público. 4. Afronta o equilíbrio federativo e os princípios da igualdade, da impessoalidade, da moralidade pública e da responsabilidade dos gastos públicos (arts. 1º, 5º, caput, 25, § 1º, 37, caput e inc. XIII, 169, § 1º, inc. I e II, e 195, § 5º, da Constituição da República). 5. Precedentes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 29-A e seus parágrafos do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul. (ADI 3.853, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 26/10/2007).

Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ARTIGO 4º DA LEI 5.360/1986 DO ESTADO DO PARÁ. CONCESSÃO DE PENSÃO ÀS VIÚVAS E FILHOS MENORES DE EX-GOVERNADORES. NÃO RECEPÇÃO PELA ORDEM CONSTITUCIONAL INAUGURADA PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. INCOMPATIBILIDADE COM OS PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. NATUREZA ALIMENTAR DAS VERBAS RECEBIDAS DE BOA-FÉ. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. ARGUIÇÃO CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO PARA AFASTAR O DEVER DE RESSARCIMENTO DOS VALORES RECEBIDOS

ADPF 1039 / PA

ATÉ A DATA DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO . 1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental é meio processual adequado para veicular controvérsia a respeito da recepção de direito préconstitucional, considerada sua compatibilidade com a Constituição Federal de 1988. Precedente: ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 27/10/2006. 2. O artigo 4º da Lei 5.360/1986 do Estado do Pará estabelece o pagamento de pensão à viúva e filhos menores de quem tiver exercido, em caráter permanente, o cargo de Governador do Estado, no valor correspondente a 85% (oitenta e cinco por cento) da remuneração do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado. 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. Os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa vedam a instituição de tratamento privilegiado sem motivo razoável, tal qual o estabelecido em proveito de familiares de quem não mais exerce função pública ou presta qualquer serviço à Administração Pública. Precedentes: ADI 4.552, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 14/2/2019; ADI 3.418, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 4/12/2018; ADI 4.552-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 9/6/2015; ADI 3.853, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 26/10/2007. 5. O direito adquirido não configura fundamento idôneo para a continuidade do pagamento de benefício fundado em previsão incompatível com a Constituição. Precedentes: AO 482, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 25/5/2011; AI 410.946-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 7/5/2010; RE 563.965, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 20/3/2009. 6. A segurança jurídica impõe a modulação dos efeitos da decisão, a fim de que a sanatória de um vício não propicie o surgimento de panorama igualmente inconstitucional, máxime em razão do caráter alimentar das verbas percebidas, afetando de maneira desarrazoada a intangibilidade do patrimônio. Precedentes: ADI 4.884-ED, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, DJe de 8/10/2018;

ADPF 1039 / PA

ADI 3.791, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, DJe de 27/08/2010. 7. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a não recepção do artigo 4º da Lei 5.360/1986 do Estado do Pará pela ordem constitucional inaugurada pela Constituição Federal de 1988. 8. Modulação dos efeitos da decisão para assentar a inexigibilidade de devolução dos valores recebidos pelos beneficiários da norma não recepcionada até a data da publicação do acórdão. (ADPF 590, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 24/09/2020).

O princípio republicano orienta diversos institutos caros ao nosso regime político-constitucional, informando, entre outros, o voto, os mecanismos de participação política direta, a temporariedade dos mandatos, a fiscalização da Administração Pública e a responsabilização dos agentes públicos.

Referido postulado constitucional compõe um complexo de vetores axiológicos, junto à moralidade, à impessoalidade e à isonomia, apto a conformar a atuação do Poder Público e daqueles que corporificam a *longa manus* do Estado. Nesse sentido, possui o condão de impedir o favorecimento de familiares de agentes políticos para receberem benefícios especiais.

Transcrevo, ante a sua relevância e pertinência no ponto, excerto da manifestação do Advogado-Geral da União:

[...] os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade vedam a concessão de privilégios ou favoritismos em razão de condição pessoal do beneficiário, impondo que os atos públicos atendam às exigências de natureza moral. No caso dos autos, ambos os princípios restaram violados.

[...]

De fato, assegurar a percepção de verba mensal a ex-políticos, bem como às suas viúvas e dependentes configura uma condição privilegiada e injustificada em relação aos demais beneficiários do regime previdenciário, os quais devem reunir

ADPF 1039 / PA

certos requisitos (tempo de contribuição e idade) para usufruir de benefício relacionado ao desempenho pretérito da atividade pública. Trata-se, portanto, de previsão normativa incompatível com os princípios da igualdade e da razoabilidade.

Por conseguinte, o diploma hostilizado também vulnera o princípio republicano (artigo 1º, *caput*, da Constituição) [...].

Em sentido semelhante, destaco do parecer ofertado pelo Procurador-Geral da República:

[...] é inadmissível a elaboração de leis imorais, cujo propósito seja privilegiar alguns poucos indivíduos. Benesses dessa natureza, aliás, costumam ter destinatários certos e determinados, o que implica contrariedade ao princípio da impessoalidade.

Os princípios republicanos, da igualdade e da moralidade exigem que, ao final do exercício de cargos eletivos, seus ex-ocupantes retornem ao *status* jurídico anterior, sem quaisquer privilégios. Não há, portanto, critério razoável e proporcional capaz de legitimar tratamento privilegiado estabelecido em favor da viúva e filhos menores de ex-deputados do Estado do Pará.

Assim, com apoio nessas razões, e em consonância à ampla jurisprudência já consolidada na matéria, reputo a norma ora impugnada incompatível com a Constituição de 1988.

Nada obstante, mostra-se premente modular os efeitos da decisão em face da natureza alimentar dos valores recebidos e da boa-fé dos beneficiários favorecidos pelo ato normativo questionado, que vigeu por significativo lapso temporal sob a presunção de constitucionalidade.

Em vista do exposto, CONFIRMO A MEDIDA CAUTELAR e JULGO PROCEDENTE o pedido formulado na presente Arguição para declarar a não recepção da Lei 2.835/1963, do Estado do Pará, modulando os efeitos da decisão para afastar o dever de devolução dos valores já pagos até a data da concessão da medida cautelar (04/01/2023).

ADPF 1039 / PA

É o voto.

27/03/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.039
PARÁ**

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
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)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado do Pará, em face da Lei Estadual 2.835/1963, que concedeu e reajustou pensões mensais em favor de ex-parlamentares e ex-governadores, bem como dos dependentes de ex-agentes públicos daquela Unidade Federativa.

Eis o teor do ato normativo atacado:

“Art. 1º. Fica instituída em favor do ex-deputado Benedito José de Carvalho, a pensão mensal de sessenta e oito mil cruzeiros (Cr\$ 68.000,00), correspondente aos subsídios representação fixos no último ano de seu mandato 1962, para custeio de seu tratamento médico especializado enquanto perdurar sua invalidez.

Parágrafo único. Em caso de falecimento do beneficiário, 50% da referida pensão subsistirão em favor de seus filhos menores e da Sra. Ierecê Corôa, enquanto não contrair outro matrimônio.

Art. 2º. Fica concedida, também, à viúva e filhos menores do deputado Miguel Santa Brígida, àquela enquanto perdurar a sua viuvez e a êstes durante sua menoridade, a pensão mensal de Cr\$ 34.000,00 (trinta e quatro mil cruzeiros).

§ 1º. Ficam elevados para Cr\$ 34.000,00 mensais, as pensões concedidas a favor das viúvas e filhos menores dos

ADPF 1039 / PA

deputados - GRACIANO TRINDADE DE ALMEIDA, ABEL MARTINS E SILVA, JOSÉ RODRIGUES VIANA, JOAQUIM SERRÃO DE CASTRO, AUGUSTO PERREIRA CORRÊA, PEDRO NUNES RODRIGUES, LICURGO DE FREITAS PEIXOTO, JOSÉ PORFÍRIO DE MIRANDA NETO, CHARLES ASSAD, FRANCISCO PEREIRA BRASIL, JUVÊNCIO DIAS, PEDRO PINEHIRO PAIS, RAIMUNDO MAURÍCIO DA SILVA NEVES, ANTÔNIO VILHENA DE SOUZA, ARISTIDES REIS E SILVA, ANTÔNIO DA SILVA MAGNO, SANDOVAL BITTENCOURT DE OLIVEIRA E JOÃO ISMAEL DE ARAÚJO, instituídas pelas leis ns. 1.761, de 2-9-59 - D.O. de 5-9-59; e 2.013, de 26-8-960 - D.O. De 14-9-60.

§ 2º. Fica igualmente concedida a dona GEORGINA DE OLIVEIRA BARATA, viúva do ex-Governador General Magalhães Barata, a pensão de trinta e quatro mil cruzeiros (Cr\$ 34.000,00).

§ 3º. Igualmente ficam elevadas para Cr\$ 34.000,00 mensais, as pensões concedidas às sras. IRENE ESQUIRÓS COELHO, ISABEL LOPES BENTES e LAURA SALGADO DA CUNHA MALCHER, 2 respectivamente, viúvas dos exGovernadores João Antônio de Coelho, Dionísio Auzier Bentes e José Carneiro da Gama Malcher, instituídas pelas leis ns. 1.300 de 16-3-56 - D.O. 22.3.56 e 1.382 de 27-8-56 - D.O. 28.8.56.

§ 4º. Fica, outrossim, aumentada de dez mil cruzeiros para vinte e cinco mil cruzeiros a pensão mensal concedida à sra. URANIA LAMEIRA BITTENCOURT, viúva do senador João Guilherme Lameira Bittencourt, mantida a pensão concedida aos seus três filhos menores de três mil cruzeiros, cada um, de que trata a lei n. 2.049, de 17-11-1960, publicada no D. O. n. 19.430, de 2-12-1960.”

Em suas razões, o requerente aduz que a referida lei estadual afronta os arts. 37, *caput* e inciso XIII; 39, § 4º; 40, § 13; 195, § 5º; e 201, § 1º, da Constituição Federal.

Afirma que *“a norma local impugnada viola os princípios da*

ADPF 1039 / PA

impessoalidade, igualdade, moralidade, responsabilidade fiscal, além do princípio republicano (ADI 4.545/PR, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, DJe de 7.4.2020), indicando-se, ainda, a ausência de parâmetro constitucional para instituição das respectivas benesses”.

Em sede de cognição sumária, o eminente Relator, Ministro Alexandre de Moraes, concedeu a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para determinar a suspensão da eficácia da Lei Estadual 2.835/1963, e, conseqüentemente, a interrupção do pagamento dos benefícios pecuniários fundados nessa norma.

A liminar foi posteriormente referendada pelo Plenário do Tribunal, nos termos do voto do Relator.

Iniciado o julgamento no Colegiado, o Ministro Relator votou pela confirmação da medida cautelar concedida e pela **procedência** do pedido formulado para declarar a não recepção da norma impugnada, **modulando os efeitos da decisão** para afastar o dever de devolução dos valores já pagos até a data da concessão da medida cautelar (04/01/2023).

No mérito, sustenta haver ampla jurisprudência já consolidada na matéria a respeito da inconstitucionalidade de previsão de pensionamento vitalício para ex-agentes políticos, bem como para seus familiares.

Em relação à modulação de efeitos, aduz o eminente Relator ser necessário resguardar os valores que já foram recebidos, em razão da natureza alimentar dessas verbas e da boa-fé dos beneficiários favorecidos pelo ato normativo questionado, que vigeu por significativo lapso temporal sob a presunção de constitucionalidade.

É o relatório. **Passo ao voto.**

Inicialmente, acompanho integralmente o voto do Ministro Alexandre de Moraes quanto ao mérito da presente arguição, com base nos bem lançados fundamentos acerca do entendimento assente desta Corte sobre a matéria em exame.

No entanto, peço vênia ao eminente Relator para divergir apenas quanto ao que Sua Excelência compreende como modulação de efeitos

ADPF 1039 / PA**da decisão.**

No caso em tela, verifico que a principal questão que se coloca em debate, no que tange à eficácia da declaração de não recepção da norma, diz respeito aos limites da proteção da confiança legítima.

A análise da modulação de efeitos da eventual declaração de não recepção, pela Constituição Federal de 1988, da Lei Estadual 2.835/1963 deve observar a repercussão desse pronunciamento em controle abstrato de constitucionalidade sobre situações concretas por ele alcançadas.

Penso que estamos diante de oportunidade de revisitar temas fundamentais da dogmática constitucional, cuja confusão tem engendrado dificuldades à Corte, 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.

Importa, portanto, assinalar que a eficácia *erga omnes* da declaração de inconstitucionalidade não opera uma depuração total do ordenamento jurídico. Nesse sentido, também devem ser considerados, no processo de aplicação da decisão, outras garantias constitucionais, como a **segurança jurídica**, o **princípio da confiança legítima** e o **ato jurídico perfeito**.

Com efeito, as circunstâncias do caso concreto permitem que o Poder Judiciário avalie a viabilidade de atos legitimados pelo Estado por longos períodos.

Essa questão se mostra ainda mais evidente na hipótese em análise, em que se tem uma lei em sentido formal, mas com efeitos concretos. Na prática, a norma objeto desta ADPF mais se assemelha a um ato administrativo concessivo de pensão especial, do que a uma norma abstrata ou genérica que verse sobre a concessão de pensão a eventuais ocupantes de determinados cargos.

Inclusive, esse ponto não passou despercebido no julgamento da ADI 3.853 (Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJ 26.10.2007), paradigmático para a pacificação da matéria em exame. Transcrevo, nesse sentido, trecho do voto proferido pelo Ministro Eros Grau, que inaugurou

ADPF 1039 / PA

a discussão sobre a caracterização da pensão especial:

“[...] Em voto proferido no RE n. 77.453, referindo pensão atribuída à viúva de ex-deputado paranaense, o Ministro Thompson Flores observou: ‘[a] pensão em apreço deflui de ato de liberalidade; é, assim, graciosa, embora possa ter sido bem inspirada. É diversa, pois, daquelas que defluem de contraprestação, como o montepio civil ou militar, o meio soldo, as previdenciárias de um modo geral, as quais visam o seguro social’.

A concessão de pensões especiais em situações análogas à examinada nestes autos é corriqueira. Começo por esta Corte. No decreto 1.439, de 14 de dezembro de 1.905, o Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, Francisco de Paula Rodrigues Alves, sancionando-a, faz saber que o Congresso Nacional decretou resolução que concede a ‘pensão anual de 1:800\$ a D. Theodora Álvares de Azevedo Macedo Soares, viúva do Dr. Antonio Joaquim de Macedo Soares, ex-juiz do Supremo Tribunal Federal’. Mas há, sem exagero, milhares de exemplos a serem referidos. O da pensão em julho de 1.870 atribuída pelo Congresso norte-americano a Mary Tood Lincoln, viúva de Abraham Lincoln, no montante de US\$ 3,000 por ano, é antológico. Entre nós, é extremamente expressivo o decreto-lei n. 5.060, de 9 de dezembro de 1.942, concedendo pensão vitalícia a D. Maria Augusta, viúva de Ruy Barbosa, ‘que não possui recursos bastantes para viver e nem pode exercer qualquer atividade que lhe garanta a subsistência’. Dizendo-o sucintamente: a Lei n. 7.705/88 concede pensão especial a Jacira Braga de Oliveira, Rosa Braga e Belchior Beltrão Zica, trinotos de Tiradentes; a Lei n. 6.038/74 concede pensão especial à filha de Delmiro Gouveia; a Lei n. 5.806/72 concede pensão especial à viúva de Arthur de Souza Costa; a Lei n. 5.667/71 concede pensão especial a Mozart Camargo Guarnieri; a Lei n. 4.812/65 concede pensão vitalícia à filha solteira de Aarão Reis; a Lei n. 3.684/59 concede pensão especial à viúva e aos filhos de Bernardo Saião Carvalho Araújo; o decreto n. 2.554/12 concede

ADPF 1039 / PA

pensão à viúva de David Campista, repartidamente com suas quatro filhas; o decreto n. 1.447, de 1.905 concede pensão, repartidamente, às filhas solteiras e aos filhos menores de Cesário Alvim. Poderia prosseguir indefinidamente a registrar outros exemplos, que existem às pencas. Retenho-me para não maçar a Corte, mas cumpre lembrar ainda ser devida às viúvas de ex-Presidentes da República a pensão especial instituída pela lei n. 1.593/52, recebida pelas Constituições de 1.967 e de 1.988, alterada em 1.974 pela Lei n. 6.095 e em 1.992 pela Lei n. 8.400.”

A partir dessas considerações, entre os Ministros que votavam pela inconstitucionalidade da norma examinada – divergindo, portanto, das conclusões do Ministro Eros Grau –, prevaleceu a importante diferenciação entre pensões especiais, assim entendidas como “graciosas”, e pensões “nominalmente em aberto”, a fim de se esclarecer que aquele dispositivo impugnado tratava de concessão de pensão em abstrato, conferida a quem viesse a ocupar o cargo de Governador do Estado e, em caso de falecimento, ao respectivo cônjuge supérstite. Cito, nesse sentido, trecho do voto do Ministro Carlos Ayres Britto:

“Quanto à alegação muito bem feita do Ministro Eros Grau de se tratar de pensão especial e não de subsídio – o nome ‘subsídio’ é enganoso, não tem relevância jurídica –, e não ser também, segundo o Ministro Eros Grau, nem pensão previdenciária, nem pensão estatutária, mas, de fato, uma pensão **sui generis**, um **tertium genus**, e, portanto, uma pensão especial, tenho dificuldade em absorver esse fundamento jurídico, em bora muito esgrimido, porque pensão especial é sempre **intuitu personae**; **é nominalmente identificável; não é uma pensão nominalmente em aberto; não é uma pensão em abstrato para toda e qualquer pessoa que vier a ocupar o cargo e respectivo cônjuge.**”

Da mesma forma, também menciono o voto do Ministro Cezar Peluso; *verbis*:

ADPF 1039 / PA

“Todos os casos enumerados por Sua Excelência são de concessão de graça **stricto sensu**, que são sempre **intuitu personae**; são personalíssimos e singulares, e levam em consideração, por definição, a situação concreta de cada contemplado ou de pessoa ligada àquele que é objeto dessa graça. Por isso é que se trata de normas ou de leis em sentido impróprio, como tais apenas formalmente, mas materialmente atos de efeitos concretos, que ponderam certas situações históricas, por definição personalizadas, e concedem, por gesto gracioso do Estado a determinadas pessoas, um como amparo ou uma como retribuição ou prêmio por algum motivo relevante, seja por serviços prestados ao país, pessoalmente, seja pela situação particular de quem naquele momento se encontre em estado de necessidade e que, não obstante, já tenha exercido algum cargo de relevo ou tenha prestado serviços valiosos. Enfim, em cada uma dessas normas ou desses atos do Estado estão, sob certo ponto de vista, justificados pelos motivos que explicam as concessões. Não se trata, em nenhum desses casos discriminados pelo eminente Ministro, de ato arbitrário do Estado. [...]”

O que temos, no caso? Temos um instituto de caráter geral, e abro, aqui, um parêntese, nem se pode dizer que essas normas todas poderiam eventualmente infringir o princípio da impessoalidade, porque não lhe abrem nenhuma exceção, uma vez que cuidam de casos singulares, os quais não podem ser tratados pela regra geral, exatamente pela sua identidade histórica.

Enfim, o instituto, como tal, é de caráter amplo, genérico e abstrato, que atinge ou apanha qualquer pessoa que venha a encontrar-se na situação descrita no **caput** do art. 29-A.”

Esse entendimento foi encampado pela maioria dos Ministros que votaram pela procedência do pedido formulado naquela ação direta.

Nessa perspectiva, entendo que essa interpretação também deve ser observada para a apreciação da controvérsia discutida nestes autos, uma

ADPF 1039 / PA

vez que a norma em questão possui efeitos concretos, indicando nominalmente os beneficiários, em razão de gesto gracioso do Estado.

Pois bem. No caso em apreço, o voto do eminente relator lançou mão da modulação dos efeitos da decisão para reconhecer a estabilidade dos valores já percebidos com amparo na norma declarada inconstitucional, em razão do decurso do tempo.

Penso que também se impõe a manutenção das pensões já concedidas aos beneficiários – ressalte-se, com fundamento em constituição anterior à de 1988 –, tendo em vista as peculiaridades fáticas sublinhadas nesta arguição e os fundamentos acima expostos.

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. (Derecho Justo Fundamentos de Ética Jurídica. Madri. 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. Madri. Civitas, 1985, p. 95-96).

Na Alemanha, o princípio em questão contribuiu decisivamente para a superação da regra da livre revogação dos atos administrativos ilícitos,

ADPF 1039 / PA

suscitado em 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 referida 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*, 9a. ed., Berlim/Nova York, 1992, p. 289).

Nessa linha, penso que o princípio da segurança jurídica deve nortear a aplicação do precedente ao caso concreto, balizando o exame da validade da manutenção das pensões já concedidas que, malgrado fundadas em norma posteriormente declarada não recepcionada pela nova ordem constitucional, merecem proteção especial à luz da confiança legítima dos cidadãos em atos estatais presumivelmente legítimos.

Observo que, 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), 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 existência de

ADPF 1039 / PA

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:

EMENTA: 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 22357, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 27/05/2004, DJ 05-11-2004 PP-00019 EMENT VOL-02171-01 PP-00043 LEXSTF v. 26, n. 312, 2005, p. 135-148 RTJ VOL 00192-02 PP-00620)

Vislumbro a presença, no caso dos autos, de situação análoga, apta a

ADPF 1039 / PA

legitimar constitucionalmente a manutenção das pensões concedidas aos beneficiários por longo período.

Com efeito, considerando que o ato normativo em exame foi editado em 1963, nada justifica, à luz das garantias constitucionais, a abrupta supressão dos benefícios nominais recebidos de boa-fé durante décadas por pessoas idosas, sem condições de reinserção no mercado de trabalho.

Diante dessas circunstâncias específicas, as pensões em tela, longe de constituírem privilégio odioso, representam benefício de caráter alimentar recebido por anos por indivíduos que, tendo confiado na legislação e na Administração, já não mais têm condições de suprir, em razão da avançada idade, suas necessidades no mercado de trabalho. **Assim, mostra-se necessária a incidência à espécie do princípio da confiança legítima.**

Portanto, a despeito da recente orientação da Corte acerca da modulação de efeitos em julgados sobre a concessão de pensões a ex-agentes públicos e seus dependentes, entendo que deve prevalecer a conclusão firmada pelo Plenário, quando do julgamento da ADPF 413, em que, na linha do voto do Ministro Dias Toffoli, preservou-se a garantia da coisa julgada, da segurança jurídica e da confiança legítima; *verbis*:

“[...] Faço, contudo, duas ressalvas, considerando o alcance das decisões proferidas em arguições de descumprimento de preceito fundamental e o princípio constitucional da garantia da coisa julgada, de modo que não sejam alcançadas pela presente decisão as pensões concedidas até o advento da Constituição Federal de 1988 (5 de outubro de 1988) e aquelas eventualmente concedidas mediante decisão judicial transitada em julgado, consoante aponta existirem o Prefeito Municipal de Guaraci em suas informações.” (ADPF 413, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 21.06.2018)

No caso dos autos, conforme já explicitado, é ainda mais evidente a necessidade de manutenção das referidas pensões, ante o caráter

ADPF 1039 / PA

personalíssimo das verbas concedidas pela Lei 2.835/1963, do Estado do Pará, à luz as conclusões firmadas na já citada ADI 3.853.

Por fim, rememoro que esta Corte já concluiu que, independentemente da conclusão quanto aos valores já pagos, as verbas de caráter alimentar ora ressalvadas já seriam, de toda forma, irrepetíveis, porque recebidas, por significativo lapso temporal, de boa-fé, conforme jurisprudência deste Tribunal (ADI 4.545, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 07.04.2020).

Dessa forma, observando-se exclusivamente as peculiaridades fáticas demonstradas nestes autos – concessão de graça, *intuitu personae*, a beneficiários idosos, sem possibilidade de reinserção no mercado de trabalho, que receberam a pensão por longo período –, é forçoso reconhecer a manutenção dos atos concessivos de pensões, afastando-se apenas as concessões futuras, como poderia ser a hipótese do parágrafo único do art. 1º do ato normativo impugnado.

Ante o exposto, acompanho o eminente relator no sentido de julgar **procedente** o pedido formulado na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar a não recepção da Lei 2.835/1963, do Estado do Pará. Quanto à **modulação de efeitos** da decisão, peço vênias ao eminente Relator para, além afastar o dever de devolução dos valores já pagos até a data da concessão da medida cautelar (04/01/2023), também ressaltar as pensões já concedidas com base nessa norma até a publicação da ata de julgamento da presente arguição.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.039

PROCED. : PARÁ

RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

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) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por maioria, confirmou a medida cautelar e julgou procedente o pedido formulado na presente arguição para declarar a não recepção da Lei 2.835/1963, do Estado do Pará, modulando os efeitos da decisão para afastar o dever de devolução dos valores já pagos até a data da concessão da medida cautelar (04/01/2023), nos termos do voto do Relator, vencido parcialmente o Ministro Gilmar Mendes, que, além de modular os efeitos da decisão, também ressaltava as pensões já concedidas com base nessa norma até a publicação da ata de julgamento da presente arguição. Plenário, Sessão Virtual de 17.3.2023 a 24.3.2023.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário