

08/09/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 590
PARÁ**

| | |
|-----------------------|---|
| RELATOR | : MIN. LUIZ FUX |
| REQTE.(S) | : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ |
| PROC.(A/S)(ES) | : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ |
| INTDO.(A/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: 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 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 pré-constitucional, 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

ADPF 590 / PA

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; 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 / PA

A C Ó R D ã O

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata de julgamento virtual de 28/8 a 4/9/2020, por maioria, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgou 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, com 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, vencido o Ministro Marco Aurélio que divergia parcialmente do Relator, quanto à modulação dos efeitos. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello.

Brasília, 8 de setembro de 2020.

Ministro LUIZ FUX - RELATOR

Documento assinado digitalmente

08/09/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 590
PARÁ**

| | |
|-----------------------|---|
| RELATOR | : MIN. LUIZ FUX |
| REQTE.(S) | : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ |
| PROC.(A/S)(ES) | : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ |
| INTDO.(A/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 |

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Governador do Estado do Pará, tendo por objeto o artigo 4º da Lei 5.360/1986 do Estado do Pará, de seguinte teor:

“Art. 4º - O Poder Executivo concederá à conta dos recursos do Estado, pensão à viúva e filhos menores de quem tiver exercido, em caráter permanente, o cargo de Governador do Estado, a qual corresponderá a 85% (oitenta e cinco por cento) da remuneração do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado.

Parágrafo Único - É vedada a acumulação da pensão concedida no caput deste artigo com qualquer outra paga pelo Estado, ressalvando-se a seus beneficiários o direito de opção.”

Como parâmetro de controle, foram indicados os artigos 25, § 1º; 37, caput e XIII; 39, § 4º; 40, § 13; 195, § 5º; e 201, § 1º, da Constituição Federal.

Em síntese, o requerente aduz que em razão do julgamento da ADI 4.552, ocasião em que esta Corte declarou a inconstitucionalidade do artigo 305, § 1º, da Constituição do Estado do Pará, o qual previa o pagamento de valores a título de representação a ex-Governadores do Estado, também teriam sido suspensas as pensões pagas às viúvas e filhos

ADPF 590 / PA

menores de ex-Governadores. Contudo, informa que o Tribunal de Justiça estadual restitui liminarmente o pagamento das referidas pensões às beneficiárias, em quatro ações, com base no artigo 4º da Lei 5.360/1986, objeto da presente arguição. Nesse contexto, argumenta que haveria a necessidade de declaração da inconstitucionalidade do dispositivo ora impugnado pelos mesmos fundamentos aventados na ADI 4.552, quais sejam, violação aos princípios da impessoalidade, igualdade, moralidade e responsabilidade fiscal, além do princípio republicano.

Considerando o objeto da presente ação e a relevância da matéria versada, determinei fosse aplicado o rito veiculado pelo artigo 12 da Lei federal 9.868/1999 (Doc. 11).

O Governador do Estado do Pará ratificou os argumentos aduzidos na petição inicial (Doc. 14).

A Assembleia Legislativa do Estado do Pará informa que o dispositivo legal ora impugnado é originário de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual que observou o regular trâmite legislativo. No mérito, opina pela inconstitucionalidade da norma, por criar benefício previdenciário sem a correspondente fonte de custeio (Doc. 19).

O Advogado-Geral da União exarou parecer pela procedência do pedido de mérito, nos termos da seguinte ementa, *in verbis*:

“Administrativo. Artigo 4º da Lei nº 5.360/1986 do Estado do Pará. Previsão de pagamento de pensão às viúvas e aos filhos menores de ex-Governadores. Violação ao artigo 25, § 1º, da Constituição Federal de 1988. Ausência de embasamento constitucional para o deferimento da referida pensão. Inobservância aos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade. Desconformidade com os artigos 40, § 13; 195, § 5º; e 201, § 1º, todos da Carta Política, diante do estabelecimento de critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria a beneficiários vinculados ao regime geral de

ADPF 590 / PA

previdência social. Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pela procedência do pedido.” (Doc. 21).

O Procurador-Geral da República também se manifestou no sentido da procedência do pedido de mérito, em parecer assim ementado, *in verbis*:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI 5.360/1986 DO ESTADO DO PARÁ. PENSÃO CONCEDIDA A VIÚVAS E FILHOS MENORES DE EX-GOVERNADORES. DECISÕES JUDICIAIS DO TJ/PA. CABIMENTO DE ADPF. OFENSA AOS PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DA IGUALDADE E DA MORALIDADE.

1. É admissível o ajuizamento de ADPF contra leis anteriores à Constituição Federal de 1988, bem como contra decisões judiciais cujos efeitos tenham potencial multiplicador. Precedentes.

2. Dispositivos de lei estadual que concedem pensão, em caráter permanente, à viúva e aos filhos menores de ex-governadores, bem como as decisões judiciais nele fundamentadas, violam os princípios republicano, da igualdade e da moralidade, os quais exigem que, ao final do exercício de cargos eletivos, seus ex-ocupantes retornem ao status jurídico anterior, sem quaisquer privilégios.

3. Dispositivos de lei estadual que vinculam o valor de pensão ao patamar de 85% (oitenta e cinco por cento) da remuneração do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado, assim como decisões judiciais nele fundamentadas, afrontam o art. 37, XIII, da Carta da República, que veda a vinculação e a equiparação de quaisquer espécies remuneratórias.

Parecer pelo conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido, para ser declarada a não recepção pela Constituição Federal de 1988 do art. 4º da Lei 5.360/1986 do Estado do Pará, e para serem cassadas as decisões judiciais nele fundamentadas, não transitadas em julgado, cujas situações de fato tenham se constituído após a data da promulgação da atual Carta da República.” (Doc. 26)

É o relatório.

08/09/2020

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 590
PARÁ**

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Senhor Presidente, eminentes pares, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados aqui presentes, a controvérsia posta em debate cinge-se à recepção pela ordem constitucional em vigor do artigo 4º da Lei 5.360/1986 do Estado do Pará, de seguinte teor:

“Art. 4º - O Poder Executivo concederá à conta dos recursos do Estado, pensão à viúva e filhos menores de quem tiver exercido, em caráter permanente, o cargo de Governador do Estado, a qual corresponderá a 85% (oitenta e cinco por cento) da remuneração do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado.

Parágrafo Único - É vedada a acumulação da pensão concedida no caput deste artigo com qualquer outra paga pelo Estado, ressalvando-se a seus beneficiários o direito de opção.”

Como parâmetro de controle, foram indicados os artigos 25, § 1º; 37, caput e XIII; 39, § 4º; 40, § 13; 195, § 5º; e 201, § 1º, da Constituição Federal.

Em síntese, o requerente aduz que em razão do julgamento da ADI 4.552, ocasião em que esta Corte declarou a inconstitucionalidade do artigo 305, § 1º, da Constituição do Estado do Pará, o qual previa o pagamento de valores a título de representação a ex-Governadores do Estado, também teriam sido suspensas as **pensões** pagas às viúvas e filhos menores de ex-Governadores. Contudo, informa que o Tribunal de Justiça estadual restitui liminarmente o pagamento das referidas **pensões** às beneficiárias, em quatro ações, com base no artigo 4º da Lei 5.360/1986, objeto da presente arguição. Nesse contexto, argumenta que haveria a necessidade de declaração da inconstitucionalidade do dispositivo ora impugnado pelos mesmos fundamentos aventados na ADI 4.552, quais

ADPF 590 / PA

sejam, violação aos princípios da impessoalidade, igualdade, moralidade e responsabilidade fiscal, além do princípio republicano.

O CONHECIMENTO DA AÇÃO

A arguição de descumprimento de preceito fundamental é meio processual adequado para veicular controvérsia a respeito da recepção de direito pré-constitucional, considerada sua compatibilidade com a Constituição Federal de 1988 (ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJ de 27/10/2006).

Ademais, é patente a pertinência temática entre as atribuições institucionais do Chefe do Poder Executivo estadual e o conteúdo da norma impugnada.

Destarte, impõe-se o conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

MÉRITO

**A NÃO RECEPÇÃO DO ARTIGO 4º DA LEI 5.360/1986 DO ESTADO DO PARÁ
PELA ORDEM CONSTITUCIONAL INAUGURADA PELA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL DE 1988**

O objeto da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental consiste em perquirir se a manutenção do pagamento de “**pensão**” às viúvas e filhos menores de ex-governadores de Estado-membro, pelo simples fato do exercício pretérito do cargo, é compatível com a ordem constitucional federal e os princípios fundamentais do ordenamento jurídico pátrio.

Não se pode ignorar que havia na ordem constitucional anterior

ADPF 590 / PA

previsão de benefício de natureza semelhante ao ora questionado para os ex-Presidentes. Trata-se do artigo 184, adicionado pela Emenda Constitucional 1/1969, o qual teve sua redação parcialmente alterada pela Emenda Constitucional 11/1978, *in verbis*:

“Art. 184. Cessada a investidura no cargo de Presidente da República, quem o tiver exercido, em caráter permanente, fará jus, a título de representação, a um subsídio mensal e vitalício igual aos vencimentos do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal.”

À época, vários Estados federados reproduziram essa previsão em suas respectivas Constituições. Vale lembrar que as disposições constitucionais locais que extrapolaram a permissão ao constituinte estadual foram reconhecidas inconstitucionais por esta Corte sob o prisma da ordem constitucional de 1967, em observância ao princípio da simetria. Cito, a título exemplificativo, a Representação 979, cujo acórdão restou assim ementado:

“É INCONSTITUCIONAL O PAR-ÚNICO DO ART-140 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, COM A REDAÇÃO DA EMENDA N. 2, POR DESTOAR DO PRECEITO FEDERAL, ART. 184 DA EC 1/69. A OBEDIÊNCIA AOS MODELOS FEDERAIS TEM SIDO UM ‘STANDART’ DA CONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS DAS LEIS MAIORES DOS ESTADOS SEGUNDO A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE.” (Rp 949, Rel. Min. Cordeiro Guerra, Plenário, DJ de 1º/7/1977)

Todavia, a Constituição Federal de 1988 aboliu esse benefício, ao passo que alguns Estados-membros mantiveram a previsão. Esse silêncio do texto constitucional federal foi objeto de apreciação por esta Corte quando do julgamento da medida cautelar na ADI 1.461. Na ocasião, o Ministro Maurício Corrêa afirmou ser implícita *“a vedação ao poder constitucional derivado, em face do silêncio da Lei Maior, o que implica ausência*

ADPF 590 / PA

de comando federal suscetível de ser reproduzido nas normas constitucionais estaduais”.

Saliente-se que a matéria também foi objeto de apreciação por esta Corte no julgamento da ADI 3.853, que questionava benefício semelhante instituído pela Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul. Na ocasião, a Ministra Cármen Lúcia assim entendeu, *in verbis*:

*“O que sob o rótulo normativo se apelidou subsídio, subsídio não é. No direito, como se sabe, o nome não transforma a realidade sob a qual ele se encobre. Também não se tem ali uma **pensão de graça**, como insiste em afirmar a Assembleia Legislativa sul-matogrossense, porque pensão, no sistema jurídico vigente, não se confunde com graça, somente podendo ocorrer nos casos e condições legalmente previstos.*

*O de que ali se cuida é de um pagamento estadual singular, instituído como uma **graça com recursos públicos**, conforme anotado pela Assembleia Legislativa, para ex-governador que atenda às exigências afirmadas nos §§ 1º a 3º do art. 29-A, introduzido na Constituição do Estado pela Emenda Constitucional n. 35/2006. Trata-se de uma regalia, uma dádiva, uma recompensa vitalícia, um proveito pecuniário de natureza permanente, instituído não como um benefício, mas como um benesse ou um favor conferido a quem tenha se desinvestido do cargo de Governador do Estado, após ter desempenhado o mandato completo.”* (ADI 3.853, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 26/10/2007)

A VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO REPUBLICANO

O postulado republicano se consolidou na célebre previsão de que *“todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”*. Em outros termos, o exercício do poder político não é prerrogativa de determinada família ou classe social, mas de todos os cidadãos.

ADPF 590 / PA

Na classificação aristotélica, a forma de governo republicana, em oposição à aristocrática e à monárquica, é fundada sobre ideais de igualdade entre os cidadãos, o que fundamenta a transitoriedade e a alternância de poder ao longo do tempo. Conforme lecionam Paulo Márcio Cruz e Luiz Henrique Cademartori:

“A Temporalidade dos Mandatos Eletivos é um dos elementos caracterizadores da República, pois funciona como um dos princípios dela derivados, que serve como instrumento para, de tempos em tempos, aferir-se o Interesse da Maioria em um de seus aspectos, ou seja, na definição de quem governa e de como será composta a dieta que representa os cidadãos. O sentido aristotélico de República indica o Governo em que a multidão governa no sentido do interesse coletivo, da maioria, do Bem Comum.” (O princípio republicano: aportes para um entendimento sobre o interesse da maioria. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), 1(1)87-96)

Portanto, o princípio republicano constitui elemento fundamental da Constituição Federal de 1988, de forma que a aferição de sua abrangência possui especial relevância. Consoante o pronunciamento do Min. Gilmar Mendes no julgamento do RE 637.485, cuja controvérsia se dava em relação à viabilidade do denominado “prefeito itinerante”:

“(…) o instituto da reeleição tem fundamento não somente no postulado da continuidade administrativa, mas também no princípio republicano, que impede a perpetuação de uma mesma pessoa ou grupo no poder. O princípio republicano condiciona a interpretação e a aplicação do próprio comando da norma (resultado ou solução normativa): a reeleição é permitida por apenas uma única vez. E é sensato considerar que esse princípio impede a terceira eleição não apenas no mesmo município, mas em relação a qualquer outro município da federação. Entendimento contrário tornaria possível a figura do denominado ‘prefeito itinerante’ ou do ‘prefeito profissional’,

ADPF 590 / PA

o que claramente é incompatível com esse princípio republicano, que também traduz um postulado de temporariedade/alternância do exercício do poder.” (RE 637.485, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 21/5/2013)

Destarte, discutir o princípio republicano enquanto limite à legislação implica compreender a presença ainda acentuada do patrimonialismo na relação entre os agentes do Estado e a coisa pública. Já na década de 1930, Sérgio Buarque de Holanda expôs em sua obra:

“Para o funcionário ‘patrimonial’, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles aufere, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos.” (Raízes do Brasil. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1971, 6. ed. p. 105-106)

In casu, o vício do patrimonialismo se manifesta na possibilidade de familiares de ex-agentes políticos adquirirem direitos patrimoniais em face do Estado sem nenhuma contraprestação. Assim, dilui-se o limite entre o patrimônio público e o privado, uma vez que familiares de ex-governadores continuam recebendo valores pecuniários de forma permanente, apenas em virtude de um serviço pretérito.

Ressalte-se que a Constituição da República de 1988 deixou de prever pagamento semelhante a ex-Presidentes em prestígio ao princípio republicano, uma vez que o mandato de Presidente da República possui período determinado e, após esse período, o indivíduo que ocupou o cargo não faz jus a qualquer pagamento pelo Estado. A norma estadual impugnada, por outro lado, vem na contramão desse entendimento, pois possibilita a manutenção do pagamento de pensão a familiares de pessoas que não exercem mais mandato eletivo, sem nenhuma

ADPF 590 / PA

contraprestação.

Portanto, conclui-se que a ordem constitucional de 1988, homenageando o princípio republicano, vedou aos Estados-membros a manutenção de benefícios patrimoniais destinados a ex-governadores e seus familiares em virtude do mero exercício do cargo, como ocorre na hipótese dos autos.

A VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Noutro giro, percebe-se que o dispositivo impugnado também viola os princípios da Administração Pública, previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. Sobre o tema, transcrevo excerto do voto da Ministra Cármen Lúcia no julgamento da ADI 3.853:

“Pelo princípio da impessoalidade, expresso no caput do art. 37 da Constituição da República, impõe-se a vedação de concessão de favores, regalias ou proveitos segundo a condição pessoal do beneficiado. Como disse em outra oportunidade, ‘o princípio constitucional da impessoalidade administrativa tem como objetivo a neutralidade da atividade pública, fixando como única diretriz jurídica válida para os comportamentos estatais o interesse público. A impessoalidade no trato da coisa pública garante exatamente esta qualidade da res gerida pelo Estado: a sua condição de ser pública, de todos, patrimônio de todos, voltada à concretização do bem de todos e não de grupos ou de algumas pessoas. (...) traduz-se (o princípio da impessoalidade) na ausência de marcas pessoais e particulares correspondentes ao administrador que, em determinado momento, esteja no exercício da atividade administrativa, tornando-a, assim afeiçoada a seu modelo, pensamento ou vontade” (Princípios constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Livraria Del Rey, 1993, p. 147)

(...)

O que a Constituição expõe como princípio da Administração

ADPF 590 / PA

Pública, em seu art. 37, caput (e que, de resto, é repetido no art. 25 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul) impõe-se, como é óbvio, para o legislador em face da forma republicana de governo, que não possibilita ao legislador personalizar o que não é condição personalista e, o que é mais, com recursos públicos.

A graça concedida pela norma do art. 29-A e seus parágrafos, do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição sul-matogrossense com a norma da Emenda n. 35/2006 afronta, manifestamente, o princípio da impessoalidade, porque dota um cidadão, que foi e tenha deixado de ser agente público, pelo exaurimento do mandato de Governador do Estado, de condição excepcional, privilegiada, que não se compadece com aquela imposição constitucional.

Também obriga a todos, na forma republicana de governo, o princípio da moralidade pública. Ao direito do cidadão ao governo ético impõe-se ao juiz, ao administrador e ao legislador o dever da moralidade pública, que há de perpassar e informar todos os seus atos.” (ADI 3.853, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 26/10/2007)

Na esteira desse entendimento, a matéria já foi objeto de apreciação por esta Corte em outros precedentes, em que se questionava a constitucionalidade de benefícios semelhantes, instituídos em âmbito estadual. Os acórdãos restaram assim ementados:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 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

ADPF 590 / PA

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 mesma natureza concedidas ao cônjuge supérstite do ex-mandatário. Precedentes: ADI 4552 MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, Dje de 09/6/15; ADI 3853, 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, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, Dje de 4/12/2018)

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

1. No vigente ordenamento republicano e democrático brasileiro, os cargos políticos de chefia do Poder Executivo não são exercidos nem ocupados ‘em caráter permanente’, por serem os mandatos temporários e seus ocupantes, transitórios.

2. Ex-governador não é mais agente público, pelo que não se poderia cogitar de vinculação de categoria remuneratória afeta à desembargador do Estado, do Tribunal de Justiça do Estado. A remissão ao vencimento do governador em exercício ou, na espécie, de desembargador, para fixação do padrão de subsídio, patenteia estender-se o subsídio a quem não mais trabalha no Estado e, por isso, não teria razão para ser remunerado, menos ainda em idêntica situação a quem está no cargo.

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

ADPF 590 / PA

relevância jurídica da questão posta e os gravames jurídicos e sociais que a preservação dos efeitos da norma poderia acarretar.

4. Precedentes.

5. Medida cautelar deferida para suspender a eficácia do art. 305, caput e § 1º, da Constituição do Estado do Pará, até julgamento de mérito da presente ação.” (ADI 4.552-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 9/6/2015, grifos nossos)

“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, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 14/2/2019)

Portanto, o pagamento de pensão às viúvas e filhos menores de ex-Governadores do Estado do Pará não possui razão constitucional para ser mantido, uma vez que manifesta flagrante violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa.

A INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO

ADPF 590 / PA

Não há se falar em direito adquirido à continuidade do pagamento de pensão às viúvas e filhos menores de ex-governadores do Estado do Pará, pois não existe direito adquirido a determinado regime jurídico, mormente quando o regime jurídico que se pretende ver preservado não encontra guarida na Constituição Federal.

Nesse sentido é a jurisprudência pacífica desta Corte, da qual colacionam-se os seguintes julgados:

“MANDADO DE SEGURANÇA. RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA 84/1995. LICENÇA PRÊMIO. MAGISTRADO.

1. Competência do Supremo Tribunal Federal. Interesse da magistratura (art. 102, inc. I, alínea n, da Constituição da República). Precedentes.

2. Pretensão de gozo do direito de licença prêmio adquirido na condição de servidora pública federal (art. 87 da Lei n. 8.112/1990) após a Impetrante passar a integrar a carreira da magistratura trabalhista (Lei Complementar n. 35/1979 - LOMAN).

3. O rol taxativo de direitos e vantagens para a magistratura nacional estatuído no art. 69 da LOMAN não prevê a licença especial ou a licença-prêmio por assiduidade, razão por que não se aplicam aos magistrados as normas que conferem esse mesmo direito aos servidores públicos em geral. Precedentes.

4. Não consta nos autos prova de que lhe teria sido negado o exercício do direito adquirido no primeiro período aquisitivo (14.9.1983 a 13.9.1988). O segundo período aquisitivo (14.9.1988 e 7.1.1992), no qual a Impetrante ainda atuava como servidora pública, não pode ser somado ao tempo de serviço prestado como magistrada, para fins de reconhecimento do direito à licença-prêmio por assiduidade. Não há direito adquirido a regime jurídico. Precedentes.

5. Mandado de segurança denegado.” (AO 482, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 25/5/2011, grifos nossos)

“CONSTITUCIONAL. MEMBRO DO MINISTÉRIO

ADPF 590 / PA

PÚBLICO. QUINTOS. INCORPORAÇÃO. NOMEAÇÃO NA MAGISTRATURA. VANTAGEM NÃO PREVISTA NO NOVO REGIME JURÍDICO (LOMAN). INOVAÇÃO DE DIREITO ADQUIRIDO. INEXISTÊNCIA.

1. *O Supremo Tribunal Federal já pacificou entendimento de que descabe alegar direito adquirido a regime jurídico. Precedentes.*

2. *Preservação dos valores já recebidos em respeito ao princípio da boa-fé. Precedentes.*

3. *Agravo regimental parcialmente provido.” (AI 410.946-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 7/5/2010 - grifos nossos)*

“DIREITOS CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ESTABILIDADE FINANCEIRA. MODIFICAÇÃO DE FORMA DE CÁLCULO DA REMUNERAÇÃO. OFENSA À GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IRREDUTIBILIDADE DA REMUNERAÇÃO: AUSÊNCIA. JURISPRUDÊNCIA. LEI COMPLEMENTAR N. 203/2001 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE: CONSTITUCIONALIDADE.

1. *O Supremo Tribunal Federal pacificou a sua jurisprudência sobre a constitucionalidade do instituto da estabilidade financeira e sobre a ausência de direito adquirido a regime jurídico.*

2. *Nesta linha, a Lei Complementar n. 203/2001, do Estado do Rio Grande do Norte, no ponto que alterou a forma de cálculo de gratificações e, conseqüentemente, a composição da remuneração de servidores públicos, não ofende a Constituição da República de 1988, por dar cumprimento ao princípio da irredutibilidade da remuneração.*

3. *Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.” (RE 563.965, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 20/3/2009 - grifos nossos)*

A MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO

A segurança jurídica, cláusula pétrea constitucional, impõe ao Pretório Excelso valer-se do comando do artigo 27 da Lei federal

ADPF 590 / PA

9.868/1999 para **modular os efeitos de sua decisão** quando tal se fizer necessário para evitar consequências excessivamente onerosas para os jurisdicionados. Tal opção se mostra apropriada ao presente caso, pois o dispositivo normativo objurgado vigeu por longo período de tempo, determinando ao Poder Executivo do Estado do Pará o pagamento de pensão às viúvas e filhos menores de ex-governadores.

Deve-se evitar que a sanatória de uma situação de inconstitucionalidade propicie o surgimento de panorama igualmente inconstitucional. É que, uma vez incorporados aos patrimônios dos destinatários, os valores em questão fazem jus a um tratamento mais cauteloso e protetivo, pois que em jogo não só o princípio da segurança jurídica, como também o princípio constitucional de proteção à propriedade, estando ambas correlacionadas estreitamente. É que o pleno exercício do direito fundamental à propriedade depende exatamente da estabilidade garantida pelo ordenamento jurídico à preservação do patrimônio. Esta é a lição provinda da doutrina de Humberto Ávila:

“O direito de propriedade assume importância para a segurança jurídica quando se entende como fator de proteção de determinadas posições jurídicas patrimoniais: o cidadão pode efetivamente exercer determinadas posições jurídicas se pode confiar na estabilidade das relações jurídicas que o afetam, daí por que a proteção da confiança depositada em sua permanência é imanente ao direito de propriedade [...] O essencial, para o ponto concreto ora examinado, reside no fato de que a proteção da propriedade implica uma pretensão de durabilidade: protege-se uma esfera patrimonial disponível para que o cidadão se sirva livremente dela, o que pressupõe uma pretensão de durabilidade desse estado de intangibilidade, pois, se a esfera pudesse ser constante e injustificadamente modificada, não permitiria a seu titular fazer livre uso dela [...] o cidadão, ao saber que tem esse direito, em geral ilimitável, pode planificar, com maior autonomia, suas próprias atividades, transformando esse direito em meio de realização da liberdade. Protege-se, assim, a segurança jurídica como segurança do Direito, pelo Direito e de direitos.” (ÁVILA, Humberto. Teoria de

ADPF 590 / PA

la seguridad jurídica. Madrid: Marcial Pons, 2012. p. 184-185, tradução livre)

O entendimento é perfeitamente aplicável ao presente caso, em que a proteção à segurança jurídica se torna ainda mais sensível em razão de se tratar de **verbas alimentares**. O princípio da segurança jurídica inviabiliza a exigência de ressarcimento da “pensão” já recebida, mercê de a restrição de tamanha proporção aos alimentos auferidos cercear o direito ao mínimo existencial dos indivíduos atingidos, afetando de maneira desarrazoada a intangibilidade de seu patrimônio. No mesmo sentido, colaciono os seguintes julgados:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OMISSÃO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 27 DA LEI Nº 9.868/1999. VANTAGEM REMUNERATÓRIA RECEBIDA DE BOA-FÉ POR SIGNIFICATIVO LAPSO TEMPORAL. PRECEDENTES.

1. Verificadas razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, nos moldes do art. 27 da Lei nº 9.868/1999, cumpre ao Supremo Tribunal Federal harmonizar o princípio da nulidade da norma inconstitucional com a exigência de preservação, considerado o aspecto temporal, histórico e irreversível da realidade, de preceitos outros da Lei Maior que, sem essa providência, seriam feridos caso atribuída eficácia retroativa ou plena à decisão: notadamente a segurança jurídica, a confiança legítima e a boa-fé objetiva.

2. O caráter alimentar da vantagem remuneratória recebida de boa-fé, por significativo lapso temporal, impõe a incidência do art. 27 da Lei nº 9.868/1999 para restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade do art. 64, parágrafo único, da Lei nº 13.417/2010 do Estado do Rio Grande do Sul, assentando a inexigibilidade de devolução dos valores recebidos, a título de adicional de dedicação exclusiva, pelos servidores extranumerários em exercício na Secretaria de Saúde estadual, até a data da publicação do acórdão embargado (31.5.2017). Precedentes.

ADPF 590 / PA

3. *Embargos de declaração acolhidos em parte para fins de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.*” (ADI 4.884-ED, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, DJe de 8/10/2018 – grifos nossos)

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 935, DE 11 DE OUTUBRO DE 1995, QUE AUTORIZA O GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL A CONCEDER AOS POLICIAIS MILITARES E BOMBEIROS MILITARES A GRATIFICAÇÃO DE RISCO DE VIDA.

1. *Ao instituir a chamada ‘gratificação por risco de vida’ dos policiais e bombeiros militares do Distrito Federal, o Poder Legislativo distrital usurpou a competência material da União para ‘organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio’ (inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal). Incidência da Súmula 647 do STF.*

2. *A Lei distrital 935/95 padece também de vício de iniciativa. Dispondo sobre a remuneração de pessoal da Administração Pública direta, teve a deflagrá-la proposta parlamentar. O que se contrapõe à alínea ‘a’ do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal, que prevê, no caso, a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.*

3. *Tendo em conta a natureza alimentar da gratificação e a presunção de boa-fé, a operar em favor dos militares do Distrito Federal, atribui-se à declaração de inconstitucionalidade efeitos prospectivos (ex nunc).*

4. *Ação direta que se julga procedente.*” (ADI 3.791, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, DJe de 27/8/2010, grifos nossos)

Destarte, impõe-se a modulação dos efeitos da decisão, para afastar o dever de ressarcimento dos valores percebidos pelos beneficiados a título da “pensão” objurgada até a data da publicação do acórdão.

Ex positis, diante das premissas e fundamentos expostos,

ADPF 590 / PA

CONHEÇO da arguição de descumprimento de preceito fundamental e **JULGO 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.

Assento a inexigibilidade de devolução dos valores recebidos pelos beneficiários da norma objurgada até a data da publicação do acórdão.

É como voto.

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 590
PARÁ**

| | |
|-----------------------|---|
| RELATOR | : MIN. LUIZ FUX |
| REQTE.(S) | : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ |
| PROC.(A/S)(ES) | : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ |
| INTDO.(A/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 |

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O processo é objetivo, sendo inadequada a elucidação de conflito de interesses de caráter subjetivo. Não se está a julgar situação concreta, constituída a partir do que surge como inconstitucionalidade útil. Praticamente aposta-se na morosidade da Justiça. Proclamada a não recepção do artigo 4º da Lei estadual nº 5.360/1986 pela Constituição Federal, mitiga-se esta sob o ângulo da higidez, como se não estivesse em vigor até então, preservando-se os atos praticados.

Tem-se o viés estimulante, no que incentivada a edição de norma à margem da Carta da República, para que subsistam, com a passagem do tempo, as situações constituídas – que, sob o ângulo do aperfeiçoamento, assim não se mostram –, as quais, posteriormente, serão endossadas, muito embora no campo indireto.

Divirjo parcialmente do Relator, quanto à modulação dos efeitos.
É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 590

PROCED. : PARÁ

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ

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

INTDO.(A/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, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgou procedente o pedido, para declarar a não recepção do artigo 4º da Lei nº 5.360/1986 do Estado do Pará pela ordem constitucional inaugurada pela Constituição Federal de 1988, e modulou os 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, nos termos do voto do Relator, vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio, apenas no tocante à modulação dos efeitos da decisão. Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello. Plenário, Sessão Virtual de 28.8.2020 a 4.9.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Carmen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário