

## VOTO VISTA:

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Trata-se de **arguição de descumprimento de preceito fundamental**, ajuizada pelo **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com pedido de medida cautelar, objetivando, em síntese, que se reconheça como lesiva a preceitos fundamentais

“a prática inconstitucional dos poderes públicos estaduais consubstanciada na edição reiterada de atos comissivos e omissivos que concedem ou se abstêm de sustar pensões, aposentadorias especiais e benefícios similares a ex-governadores e a seus dependentes, como decorrência tão somente do mero exercício de cargo eletivo e/ou à margem do regime geral de previdência social”.

Postula-se, por conseguinte, a **declaração da invalidade dos atos dos poderes públicos estaduais** que

“concedam, tenham concedido ou determinem o pagamento de pensões, aposentadorias especiais e benefícios similares a ex-governadores em todo o Brasil, tão somente em decorrência do mero exercício de cargo efetivo e/ou à margem do regime geral de previdência social, respeitadas as situações consolidadas antes da CF/1988 e as decorrentes de decisões transitadas em julgado”.

Pede-se, ainda, subsidiariamente, a declaração da inconstitucionalidade do art. 278 da Constituição do Estado do Amazonas, com a redação dada pela Emenda Constituição nº 75, de 2011; da Lei nº 7.746/13 do Estado do Sergipe; e das Leis nº 7.285/79 e nº 14.800/15, ambas do Estado do Rio Grande do Sul.

Alega o requerente, em breve síntese, a violação aos princípios republicano, da igualdade, da moralidade e da impessoalidade; a ofensa à competência da União para dispor sobre normas gerais sobre previdência social; a inobservância da proibição de vinculação de quaisquer espécies remuneratórias entre si e, ainda, à submissão ao Regime Geral de Previdência Social de todos os ocupantes de cargos temporários ou em comissão.

Devidamente instruídos os autos, a Relatora, Ministra **Cármen Lúcia**, converteu a análise da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito para julgar **parcialmente procedente o pedido** formulado na presente arguição a fim de

“a) declarar a inconstitucionalidade dos atos dos Poderes públicos de Santa Catarina, Acre, Paraíba, Amazonas, Rio Grande do Sul e Sergipe, concessivos de pensões e benefícios similares a ex-Governadores e seus dependentes, como decorrência do exercício de cargo eletivo, distintos do Regime Geral da Previdência Social, modulados os efeitos da decisão com atribuição de eficácia a partir da data da publicação da ata de julgamento para afastar o dever de devolução das parcelas já pagas até este marco temporal;

b) declarar inconstitucional o disposto na Emenda nº 75/2011 à Constituição do Amazonas;

c) declarar inconstitucional o disposto na Lei nº 7.746/2013 de Sergipe;

d) julgar a arguição prejudicada quanto à Lei nº 14.800/2015 do Rio Grande do Sul, em razão da perda superveniente de objeto (inc. IX do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal)”.

As razões do voto estão sintetizadas na seguinte ementa:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONCESSÃO DE APOSENTADORIA E PENSÕES ESPECIAIS A EX-GOVERNADORES E SEUS DEPENDENTES. PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DEMOCRÁTICO, DA IGUALDADE, DA MORALIDADE E DA IMPESSOALIDADE. OFENSA AO INC. XIII DO ART. 37 E AO § 13 DO ART. 40 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE E, NA OUTRA PARTE, PREJUDICADA.

1. Proposta de conversão para julgamento de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal. Precedentes. Princípio da razoável duração do processo.

2. Cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental: ausência de outro meio processual apto a fazer cessar, pronta, eficaz e definitivamente, a inconstitucionalidade apontada. Precedentes.

3. Os cargos políticos de chefia do Poder Executivo são de ocupação transitória pelo mandato de seus ocupantes.

4. Precedentes do Supremo Tribunal sobre inexistência do direito ao recebimento de pensão vitalícia por ex-Governador e respectivos dependentes: ofensa aos princípios republicano, democrático, da moralidade, da impessoalidade, da igualdade.

5. Contrariam preceitos fundamentais da Constituição da República os atos comissivos e omissivos dos Poderes Públicos estaduais pelos quais se concedem ou se abstêm de sustar pensões e benefícios análogos a ex-Governadores e seus dependentes, pelo exercício de cargo eletivo, à margem do Regime Geral de Previdência Social. Precedentes.

6. Consta dos autos que, à exceção de Minas Gerais, do Pará e de Rondônia, nos Estados de Santa Catarina, do Acre, do Rio Grande do Sul, do Amazonas, da Paraíba e de Sergipe mantém-se concessão de pensões e benefícios similares a ex-Governadores e seus dependentes, como decorrência do exercício de cargo eletivo, distintos dos previstos no Regime Geral da Previdência Social, com base em legislações vigentes ou por decisões judiciais proferidas em desacordo com os julgados deste Supremo Tribunal sobre a matéria.

7. É inconstitucional a Emenda n. 75/2011 à Constituição do Amazonas, pela qual se prevê a manutenção do pagamento de subsídio mensal igual ao subsídio de Governador do Amazonas àqueles que ocuparam o cargo político de chefe do Poder Executivo estadual.

8. É inconstitucional a Lei n. 7.746/2013 de Sergipe, pela qual prevista a pensão especial mensal, correspondente a setenta por cento do subsídio de Governador do Estado à esposa do Governador Marcelo Déda Chagas, falecido natitularidade do cargo, e, na ocorrência de fato que impeça a continuidade do recebimento da mesma pensão por parte dessa beneficiária, a concessão aos filhos do Governador, enquanto menores ou incapazes.

9. Superveniente a Lei n. 15.678/2021 do Rio Grande do Sul, está prejudicada a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental quanto à declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 14.800/2015 do Rio Grande do Sul, considerada a perda do objeto.

10. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, convertido o julgamento da medida cautelar em definitivo de mérito, julgada parcialmente procedente para: a)

declarar a inconstitucionalidade dos atos dos Poderes Públicos de Santa Catarina, Acre, Paraíba, Amazonas, Rio Grande do Sul e Sergipe, concessivos de pensões e benefícios similares a ex-Governadores e seus dependentes, como decorrência do exercício de cargo eletivo, distintos do Regime Geral da Previdência Social, modulados os efeitos da decisão com atribuição de eficácia a partir da data da publicação da ata de julgamento para afastar o dever de devolução das parcelas já pagas até este marco temporal; b) declarar inconstitucional o disposto na Emenda n. 75/2011 à Constituição do Amazonas; c) declarar inconstitucional o disposto na Lei n. 7.746/2013 de Sergipe; e, d) julgá-la prejudicada quanto à declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 14.800/2015 do Rio Grande do Sul, em razão da perda superveniente do objeto (inc. IX do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

O julgamento do feito teve início na sessão do Plenário Virtual de **7 a 17 de outubro de 2022**.

Na ocasião, o Ministro **Alexandre de Moraes** acompanhou a Relatora e pediu vista o Ministro **Gilmar Mendes**, que devolveu os autos com voto no sentido de **acompanhar a Relatora**, Ministra **Cármem Lúcia**, **relativamente à prejudicialidade da ação quanto às Leis nº 7.285/79 e nº 14.800/2015 do Rio Grande do Sul**, em razão da perda superveniente do objeto. No entanto, no tocante à parte conhecida, Sua Excelência **divergiu da Relatora** para julgar **improcedentes**

“a) o 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;

b) o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 7.746/2013, do Estado de Sergipe, determinando a manutenção das pensões já concedidas À Senhora Eliane Aquino Custódio, nos termos da lei; e

c) o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 278 da Constituição do Estado do Amazonas, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 75/2013, tendo em vista que a mencionada emenda revogou o dispositivo impugnado”.

Retomado o julgamento na sessão do Plenário Virtual de **23 a 30 de**

junho de 2023, o Ministro **Luiz Fux** acompanhou a Relatora e o Ministro **Edson Fachin** seguiu a divergência inaugurada pelo Ministro **Gilmar Mendes**.

Na sequência, **pedi vista dos autos** para melhor examinar a matéria.

Após analisar detidamente os autos e revisitar a jurisprudência da Suprema Corte, com a devida vênia, **ousou discordar da Relatora**, Ministra **Cármen Lúcia**, e também dos colegas que me antecederam no julgamento, notadamente dos Ministros **Alexandre de Moraes** e **Luiz Fux**, **no que tange à parcela conhecida dos pedidos**, pelas razões que passo a expor.

É certo que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem se firmado pela **inconstitucionalidade da prestação pecuniária mensal e vitalícia estabelecida em favor de ex-governadores em razão do mero exercício do mandato eletivo**, eis que se cuida de **benesse que não se compatibiliza com a Constituição** por desvelar **tratamento diferenciado e privilegiado**, sem fundamento jurídico razoável e com ônus aos cofres públicos.

Nesse sentido, cito ilustrativamente a **ADI nº 3.418**, de **minha relatoria**, cujo acórdão recebeu a seguinte ementa:

“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 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 nº 3.418, Rel. Min. **Dias Toffoli**, Tribunal Pleno, julgado em 20/9/18, publicado em 4/12/18)

Como expliquei naquela ocasião,

“a jurisprudência do Tribunal acerca do tema em testilha pode ser subdividida em duas fases, tendo como marco divisor o advento da Constituição de 1988.

Com efeito, os precedentes produzidos por este Supremo Tribunal antes da Carta de 1988 tinham como ponto de partida o princípio da simetria, tendo em vista a existência, na Constituição então vigente, de norma que concedia subsídios mensal e vitalício aos ex-presidentes da República (art. 184 da Emenda Constituição nº 1/1969).

Em razão da existência de um arquétipo federal, esta Corte considerava legítima a concessão de prestação pecuniária semelhante aos ex-governadores, desde que compatível com os parâmetros contidos na norma federal. A respeito do tema, são esclarecedoras as considerações do Ministro Maurício Corrêa, Relator da ADI nº 1.461-MC:

(...)

Inaugurada uma nova ordem constitucional em 1988, várias constituições estaduais passaram a prever novamente a concessão de ‘subsídio’ a ex-mandatários, não obstante a ausência de norma semelhante na Constituição Federal no que tange aos ex-presidentes da República.

**Nesse novo contexto normativo, tais ‘subsídios voltaram a ser questionados perante o Supremo tribunal Federal, o qual em todas as ocasiões em que se manifestou sobre o tema, pronunciou-se pela inconstitucionalidade da benesse’.**

No mesmo sentido já havia se pronunciado a Suprema Corte no julgamento da **ADI nº 4.544**, Rel. Min. **Roberto Barroso**, ao decidir pela **inconstitucionalidade do art. 263 da Constituição do Estado de Sergipe, que instituía o pagamento de subsídio mensal e vitalício para ex-governadores**. Entendeu o Tribunal, na ocasião, que tal benefício seria

“pago sem qualquer justificativa constitucionalmente legítima, representando inequívoca violação aos princípios da igualdade, republicano e democrático”.

Eis o teor da respectiva ementa:

“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 inconstitucional 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 nº 4.544, Rel. Min. **Roberto Barroso**, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2018, publicado em 11/9/18)

De igual modo, decidiu a Suprema Corte pela **inconstitucionalidade** de dispositivo da **Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul**, ao apreciar a **ADI nº 3.853**, Rel. Min. **Cármen Lúcia**:

“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-MATO-GROSSENSE. 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-mato-grossenses que exerceram mandato integral, em 'caráter permanente', receberiam subsídio 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 nº 3.853, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, Tribunal Pleno, julgado em 12/9/07, publicado em 26/10/07)

Portanto, a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se consolidou no sentido de reconhecer a **inconstitucionalidade das leis que, sob a égide da Constituição de 1988, concedam aposentadoria e/ou pensão distinta daquela prevista no Regime Geral de Previdência Social a ex-governadores e seus dependentes, em razão do mero exercício de cargo eletivo** (*v.g.*, 4.545, Rel. Min. **Rosa Weber**, Tribunal



Pleno, DJe 7.4.20; 4.552, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, Tribunal Pleno, DJe 14/2/19).

Não obstante isso, concordo com o Ministro **Gilmar Mendes** relativamente à **repercussão dos pronunciamentos da Corte em controle abstrato de constitucionalidade sobre situações concretas constituídas a partir das normas posteriormente declaradas inconstitucionais**.

A respeito, como muito bem esclareceu Sua Excelência,

“[e]mbora 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 reclusão**.

Os atos praticados com base na lei inconstitucional que não mais se assegurem suscetíveis de revisão não são afetados pela 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 ordenamento jurídico, de modo que **também devem ser considerados** no processo de aplicação outras garantias constitucionais, como **a segurança jurídica e o princípio da confiança**” - mantidos os grifos originais.

Assim sendo, como o Ministro **Gilmar Mendes**, penso que **não se poderia reconhecer genérica e automaticamente a inconstitucionalidade dos atos administrativos singulares** que tenham concedido - ou mantenham - o pagamento de tais benefícios.

É preciso preservar a estabilidade das situações jurídicas que se constituíram sob o manto de **aparente legitimidade**, gerando nos indivíduos a **justa expectativa** de que **estão em conformidade com a lei** - e, por conseguinte, de que **são aptos** a gerar os respectivos efeitos jurídicos - **os atos praticados pelo Estado**.

Vale lembrar que a **segurança jurídica** é princípio basilar do **Estado**

de Direito, encontrando guarida na Constituição de 1988, em seu art. 5º, **caput**. Como desdobramento seu, tem-se que tutelar, ainda, a **confiança legítima** que, nas palavras de **Odete Medauar**, diz respeito “à confiança dos indivíduos na subsistência das normas”. A propósito, explica a renomada autora:

“Isso não protege os cidadãos genericamente de toda alteração legal, pois cada situação terá a peculiaridade para detectar ou não a confiança suscitada. Apresenta-se mais ampla que a preservação dos direitos adquiridos, porque abrange direitos que não são ainda adquiridos, mas se encontram em vias de constituição ou suscetíveis de se constituir; também se refere à realização de promessas ou compromissos da Administração que geram, no cidadão, esperanças fundadas; visa, ainda, a proteger os particulares contra alterações normativas que, mesmo legais, são de tal modo abruptas ou radicais que suas consequências revelam-se chocantes” (MEDAUAR, Odete. *Segurança jurídica e confiança legítima*. **Cadernos da Escola de Direito**, n. 8, 2008).

Nessa esteira, tem toda razão o Ministro **Gilmar Mendes** ao afirmar, em seu voto, que

“o princípio da segurança jurídica deve nortear a aplicação da declaração de inconstitucionalidade aos 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”.

Seguindo essa linha de entendimento, a **Segunda Turma** do Supremo Tribunal Federal já firmou, por maioria, o entendimento de que

“[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”. (Rcl nº 44.776-AgR, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, Red. p/ ac. Min.

**Gilmar Mendes**, Segunda Turma, DJe de 14/4/2023).

Na ocasião, relativamente aos atos singulares fundados em norma posteriormente declarada inconstitucional, esclareceu o Ministro **Gilmar Mendes**:

“o princípio da segurança jurídica deve nortear a aplicação do precedente ao caso concreto, 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, ressaltai a necessidade da comprovação da boa-fé daqueles que se beneficiaram da situação inconstitucional decorrente da dúvida plausível acerca da solução da controvérsia.

(...)

**Vislumbro a presença, no caso dos autos, de situação análoga, apta a legitimar constitucionalmente a manutenção dos atos singulares que resultaram na concessão das pensões aos reclamantes por longo período. Com efeito, quando da interposição do agravo regimental, quatro dos agravantes tinham mais de noventa anos; três, mais de oitenta; dois, mais de setenta; e um, sessenta e sete. Há quem receba a pensão há mais de cinquenta anos. Isso é fruto da presunção de legitimidade do ato administrativo.**

**Não há cruzada moral que justifique, à luz das garantias constitucionais, a abrupta supressão dos benefícios 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 o princípio da confiança legítima” - grifei.

Tecidas essas considerações, na linha da divergência inaugurada

pelo Ministro **Gilmar Mendes**, concluo que **não se pode deferir o 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 e dependentes, enquanto estiveram em vigor as leis posteriormente declaradas inconstitucionais.**

Passo, então, a examinar a constitucionalidade das normas impugnadas subsidiariamente.

- I -

A Emenda Constitucional nº 75, de 22 de dezembro de 2011, à Constituição do Estado do Amazonas tem o seguinte teor:

“Art. 1º - É suprimido o artigo 278 e seus §§ 1º e 2º das disposições Constitucionais Gerais da Constituição do Estado do Amazonas.

Art. 2º Respeitado o disposto no artigo 6º da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, esta Emenda Constitucional revogatória entrará em vigor na data de sua publicação, ficando assegurada esta garantia a quem tenha exercido de forma permanente a Chefia do Executivo Estadual, inclusive os do mandato em curso”.

Por seu turno, o referido art. 278 da Constituição do Estado do Amazonas assim dispunha:

“Art. 278. Cessada a investidura no cargo de Governador do Estado, aquele que tiver exercido em caráter permanente fará jus a uma subsídio mensal, intransferível, igual ao subsídio de Governador do Estado do Amazonas.”

Como facilmente se constata, eventual declaração de inconstitucionalidade da Emenda Constituição nº 75/2011 importaria na **repristinação da vigência do art. 278 da Constituição do Estado do Amazonas**, em sua redação original, o qual concedia “subsídio” mensal a ex-governador pelo mero exercício do mandato eletivo.

Desse modo, longe de afastar a alegada inconstitucionalidade, como alegado pelo requerente, em verdade, **a medida requerida restabelece benesse tida como inconstitucional, trilhando caminho oposto ao**

consagrado pela jurisprudência da Suprema Corte.

- II -

Por sua vez, a **Lei nº 7.746/2013 do Estado do Sergipe** institui “pensão especial” a dependente do Governador Marcelo Déda Chagas, nos seguintes termos:

“LEI Nº. 7.746 DE 27 DE NOVEMBRO DE 2013  
PUBLICADA NO SUPLEMENTO DO DIÁRIO OFICIAL Nº  
26.882, DE 30/12/2013

Concede Pensão Especial mensal a dependente do Governador Marcelo Déda Chagas, falecido na titularidade do cargo, e dá providências correlatas.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE, Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica concedida uma Pensão Especial mensal, correspondente a 70% (setenta por cento) do subsídio de Governador do Estado, à Senhora Eliane Aquino Custódio, CPF(MF) nº 564.072.701-20, como dependente do Governador Marcelo Déda Chagas, falecido na titularidade do cargo.

Parágrafo único. A Pensão Especial de que trata esta Lei, na ocorrência de fato que impeça a continuidade do recebimento da mesma pensão por parte da beneficiária indicada no ‘caput’ deste artigo, deve ser revertida em favor dos filhos do Governador Marcelo Déda Chagas, perdurando enquanto menores e/ou incapazes.

Art. 2º As despesas decorrentes da execução ou aplicação desta Lei devem correr à conta das dotações apropriadas consignadas no Orçamento do Estado para o Poder Executivo do corrente exercício e dos exercícios subsequentes.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.”

Trata-se de **lei formal de efeitos concretos** que concede **pensão especial, mensal** e de **valor correspondente a 70% (setenta por cento) do subsídio do Governador do Estado**, à **senhora Eliane Aquino Custódio**, CPF nº 564.072.701-20, como dependente do então Governador Marcelo

Déda Chagas, e não propriamente de norma abstrata que cria benefício em favor de pessoas não identificadas ou identificáveis.

Tem-se no caso da lei sergipana, por conseguinte, a instituição de uma pensão **sui generis, graciosa e intuitu personae**, que **leva em consideração a situação concreta da(s) pessoa(s) contemplada(s)**, sendo concedida por amparo. Nesse contexto, tenho que a norma **não se amolda** exatamente à jurisprudência supramencionada no início deste voto.

Primeiro, porque **Marcelo Déda Chagas faleceu na titularidade de cargo**, vitimado por grave câncer que o forçou a se licenciar para tratamento alguns meses antes do óbito, deixando desamparada esposa e filhos menores.

Segundo, porque o próprio Supremo Tribunal Federal já se posicionou pela **constitucionalidade da concessão, por lei formal, de “pensão especial”, tratando-se de ato de competência privativa do Poder Legislativo.**

Veja que no julgamento da **ADI nº 3.853**, já mencionada neste voto, lembrou o Ministro **Eros Grau** que “[a] concessão de pensões especiais em situações análogas à examinada nestes autos é corriqueira”, passando Sua Excelência a enumerar alguns dos diversos casos existentes no país, *in verbis*:

“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, trinetos 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 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”.

E, no mesmo julgamento, explicou o Ministro **Cesar Peluso**:

“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 encontra 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”.

Tal entendimento foi endossado pela maioria dos Ministros.

Nesse contexto, **tendo em vista a singularidade da situação em análise**, por se cuidar de lei formal de efeitos concretos que concede benefícios a pessoa determinada, por ostentar a condição de dependente de governador falecido na titularidade do cargo, e não de lei genérica que cria benefício de “aposentadoria” ou de “pensão” em favor de ex-

governador e seus dependentes, pelo simples exercício do mandato eletivo e ao arrepio de todo o Regime Geral de Previdência Social, **reconheço a constitucionalidade da lei sergipana impugnada.**

Ante o exposto, **conheço em parte da arguição** e, no tocante à parte conhecida, com a devida vênia, **divirjo da Relatora para julgar improcedentes** (i) o 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 estiveram em vigor as leis posteriormente declaradas inconstitucionais; (ii) o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 7.746/2013, do Estado de Sergipe, mantendo o pagamento da pensão concedida à Senhora Eliane Aquino Custódio, nos termos da lei; e (iii) o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 278 da Constituição do Estado do Amazonas, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 75/2013, tendo em vista que importaria em reprimenda da redação original da norma, a qual contemplava benesse tida por inconstitucional pela jurisprudência da Corte.

É como voto.