

VOTO - VISTA

Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DO PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES. DIFERENCIAÇÃO ENTRE O EFEITO DA DECISÃO NO PLANO NORMATIVO E NO PLANO DO ATO SINGULAR. SEGURANÇA JURÍDICA E PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA LEGÍTIMA. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

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

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

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

se suprimir os benefícios recebidos de boa-fé por longo período de tempo em razão da incidência do princípio da confiança legítima. Precedentes.

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

5. Improcedência do pedido de inconstitucionalidade da Lei n. 7.746/2013, do Estado de Sergipe, por se tratar de lei em sentido formal com efeitos concretos. Na prática, a norma mais se assemelha a um ato administrativo concessivo de pensão especial, em razão de gesto gracioso do Estado, do que a uma norma abstrata ou genérica que verse sobre a concessão de pensão a eventuais ocupantes de determinados cargos.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, *“objetivando o reconhecimento de prática inconstitucional consubstanciada na edição de atos comissivos e omissivos dos poderes públicos estaduais que concedem ou se abstêm de sustar pensões, aposentadorias especiais e benefícios similares concedidos e pagos pelos cofres públicos a ex-governadores e a seus dependentes, tão somente em decorrência do mero exercício de mandato eletivo e/ou à margem do regime geral de previdência social”*.

Aponta violação aos princípios republicano, da igualdade, da moralidade e da impessoalidade; à competência da União para dispor sobre normas gerais sobre previdência social; à proibição de vinculação de quaisquer espécies remuneratórias entre si; e à submissão ao regime geral para todos aqueles ocupantes de cargos temporários ou em

comissão.

Alega que, em 2018, os Estados do Acre, Amazonas, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina e Sergipe pagavam pensão a ex-governadores e seus respectivos dependentes.

Indica as seguintes ações de controle abstrato que questionam a validade jurídica desses pagamentos: ADI n. 4.553, ADI n. 4.547, ADI n. 5.309, ADI n. 5.473, ADI n. 5.767, ADI n. 3.418, ADI n. 4.620, ADI 4.601, ADI n. 3.853, ADI n. 4.552, ADPF n. 590, ADI n. 4.562, ADI n. 4.545, ADI n. 4.555, ADI n. 4.609, ADI n.4.556, ADI n. 4.169, ADI n. 4.575, ADI n. 2.347, ADI n. 3.861 e ADI n. 4.544.

Afirma que esta Corte não conheceu das ADIs que questionavam as legislações que concediam pensão nos Estados do Acre, Santa Catarina, Amazonas, Minas Gerais e Rondônia, em razão da revogação das normas impugnadas. Quanto às demais, aduz que, a despeito da procedência dos pedidos de inconstitucionalidade, algumas unidades da federação manteriam o pagamento das aposentadorias e pensões delas geradas.

Requer, ao final, que esta Corte:

(i) reconheça como lesiva a preceitos fundamentais da Constituição Federal 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;

(ii) declare a invalidade de atos dos poderes públicos estaduais que concedam, tenham concedido ou determinem o pagamento de pensões, aposentadorias especiais e benefícios similares a exgovernadores em todo o Brasil, tão somente em decorrência do mero exercício de cargo eletivo 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;

(iii) confirmando a cautelar anteriormente pleiteada, determine definitivamente a cessação do pagamento de pensões, aposentadorias especiais e benefícios similares a ex-governadores e a seus dependentes, concedidos tão somente em decorrência do mero exercício de cargo 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;

(iv) conforme autoriza o art. 10, caput, da Lei 9.882/1999, fixe, em definitivo, tese no sentido de que é incompatível com preceitos fundamentais da Constituição Federal a concessão e a continuidade do pagamento de pensões, aposentadorias especiais e benefícios similares a ex-governadores e a seus dependentes, tão somente em decorrência do mero exercício de cargo eletivo 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; e

(v) caso não sejam deferidos os pedidos anteriores, subsidiariamente, requer a declaração de inconstitucionalidade do art. 278 da Constituição do Estado do Amazonas, com a redação da Emenda 75/2011, da Lei 7.746/2013 do Estado de Sergipe, e das Leis 14.800/2015 e Lei 7.285/1979, ambas do Estado do Rio Grande do Sul, pelos fundamentos anteriormente expostos” (eDOC 1, p.30-32).

A Relatora, Min. Cármen Lúcia, adotou o rito previsto no art. 10, da Lei nº 9.868/1999. (eDOC 23)

Prestaram informações os governadores dos Estados do Pará (eDOC 76), de Santa Catarina (eDOC 129), do Amazonas (eDOC 84), de Rondônia (eDOC 104), da Paraíba (eDOC 93), de Minas Gerais (eDOC 95), do Acre (eDOC 98) e do Rio Grande do Sul (eDOC 125).

Prestaram informações as assembleias legislativas dos Estados do Pará, (eDOC 122), de Santa Catarina (eDOC 79), do Amazonas (eDOC 127), de Rondônia (eDOC 91), da Paraíba (eDOC 116), de Minas Gerais (eDOC 101), do Acre (eDOC 98) e de Sergipe (eDOC 119).

O Governador de Sergipe e a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul não se manifestaram.

O Advogado-Geral da União manifestou-se pela procedência do pedido, em parecer assim ementado:

“Administrativo. Previsão de pagamento de aposentadoria e pensões especiais a ex Governadores e seus dependentes em razão de mandato eletivo. Violação ao artigo 25, § 1º, da Constituição Federal de 1988. Ausência de embasamento constitucional para o deferimento dos referidos benefícios. 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 previdência social. Precedentes des[t]a Suprema Corte. Presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Manifestação pelo deferimento do pedido de medida cautelar formulado pelo arguente” (eDOC 134).

O Procurador-Geral da República reiterou as razões elencadas na exordial. (eDOC 143)

Iniciado o julgamento no Plenário Virtual da Sessão de 07/10/2022 a 17/10/2022, a Eminente Relatora, Ministra Cármen Lúcia, votou pela parcial procedência da arguição de descumprimento de preceito fundamental e propôs a modulação temporal dos efeitos da decisão, de modo que a declaração de inconstitucionalidade somente produzisse efeito a partir da data de publicação da ata de julgamento, nos termos do seguinte dispositivo:

“Pelo exposto, proponho a conversão da análise da medida cautelar em julgamento de mérito e julgo parcialmente procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental 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) julgar a arguição prejudicada quanto à 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).”

Pedi vista dos autos para melhor debruçar-me sobre a questão controvertida.

É o que cumpria relatar.

Passo ao meu voto.

I

Conforme bem assentou a Ministra Cármen Lúcia em seu voto, são inconstitucionais as leis estaduais que concedem aposentadoria a ex-governadores:

“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, de forma que ex-Governador não é mais agente público, pelo que não se poderia cogitar de manter-se o subsídio a quem não mais trabalha no Estado e, por isso, não teria razão para ser remunerado.”

Esse é o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, conforme se observa nos seguintes precedentes:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 305 DA CONSTITUIÇÃO DO PARÁ. INCONSTITUCIONALIDADE DE PENSÃO VITALÍCIA PARA EXGOVERNADORES. 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 4552, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 14.2.2019).

“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 exdetentor 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 4544, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 11.9.2018).

“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 3418, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2018).

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 85, §5º, da Constituição do Estado do Paraná. ‘Subsídio’ mensal e vitalício a ex-governador que tenha exercido o cargo em caráter permanente. Aditamento à inicial. Dispositivos da legislação estadual (artigos 1º e 2º da Lei n. 13.426/2002, artigo 1º da Lei nº 16.656/2010). Inconstitucionalidade por arrastamento. Previsão de transferência do benefício ao cônjuge supérstite. Pensão. Precedentes do STF. Não devolução das verbas de caráter alimentar recebidas de boa-fé, tutela da confiança justificada dos cidadãos. Precedentes do STF. Ação direta julgada parcialmente procedente. 1. Revogação de ato normativo objeto de contestação de ação constitucional com o objetivo de fraudar o exercício da jurisdição constitucional ou cujo processo já tenha sido liberado para pauta de julgamento do Plenário não implica a necessária situação de perda superveniente de objeto. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. 2. O Supremo Tribunal Federal definiu interpretação jurídica, na formação de precedentes, no sentido de que a instituição de prestação pecuniária mensal e vitalícia a ex-governadores, designada ‘subsídio’, corresponde à concessão de benesse que não se compatibiliza com a Constituição Federal (notadamente com o princípio republicano e o princípio da igualdade, consectário daquele), por configurar tratamento diferenciado e privilegiado sem fundamento jurídico razoável, em favor de quem não exerce função pública ou presta qualquer serviço à administração. 2. Precedentes: ADI nº 4.544, Rel. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 13/06/2018, ADI nº 3.418, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 20/09/2018, ADI nº 4.601, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 25/10/2018, ADI nº 4.169, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 25/10/2018, ADI nº 4.552-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 9/6/15; ADI nº 3.853, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 26/10/07, ADI nº 1.461, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJe de 22/08/1997. 3.

Inconstitucionalidade por arrastamento: art. 1º da Lei Estadual 13.426/2002 e art. 1º da Lei Estadual 16.656/2010 quanto à pensão das viúvas de ex-governadores, com vinculação de valor. Exclusão do art. 2º da Lei 13.426/2002, por impertinente. 4. O caráter alimentar das verbas recebidas de boa-fé, por significativo lapso temporal, assim como a confiança justificada e segurança jurídica dos atos praticados pelo poder público estadual, impõe restrição aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, assentando a inexigibilidade de devolução dos valores recebidos até a publicação do acórdão do presente julgado. Precedentes desta Suprema Corte. 5. Ação julgada parcialmente procedente, por maioria, para declarar a inconstitucionalidade do art. 85, §5º, da Constituição do Estado do Paraná e, por arrastamento, declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 16.656/2010 e do art. 1º da Lei n. 13.246 /2002, ambas do Estado do Paraná” (ADI 4545, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 7.4.2020).

Sem me alongar no assunto já bem conhecido da jurisprudência desta Corte, reafirmo o entendimento deste Tribunal de que **são inconstitucionais as leis que concedem aposentadoria distinta do Regime Geral da Previdência Social a governadores e seus dependentes em razão do mero exercício de cargo eletivo.**

II

Nada obstante o reconhecimento de inconstitucionalidade das normas, o autor da ADPF requer que se declare a invalidade dos atos administrativos 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 eletivo 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”*.

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

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

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

2. A eficácia *erga omnes* da declaração de inconstitucionalidade não opera uma depuração total de todos os atos praticados com fundamento na lei inconstitucional, mas cria as condições para a eliminação dos atos singulares suscetíveis de revisão ou de impugnação, observadas as fórmulas de preclusão constantes no ordenamento jurídico.

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

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

5. Procedência do pedido para cassar o ato reclamado e determinar o imediato restabelecimento do pagamento dos benefícios concedidos ao reclamantes.” (Rcl 44.776-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, redator para o acórdão Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 13.04.2023)

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

Trata-se de oportunidade de revisitar temas fundamentais da

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

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

Conforme registrei em sede doutrinária, a ordem jurídica brasileira não dispõe de preceitos semelhantes aos constantes do § 79 da Lei do *Bundesverfassungsgericht*, que prescreve a intangibilidade dos atos não mais suscetíveis de impugnação. Não se deve supor, todavia, que a declaração de inconstitucionalidade afeta todos os atos praticados com fundamento na lei inconstitucional. (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 2020. p. 1524).

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

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.**

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

“O ordenamento jurídico protege a confiança suscitada pelo comportamento do outro e não tem mais remédio que protegê-la, porque poder confiar (...) é condição fundamental para uma pacífica vida coletiva e uma conduta de cooperação entre os homens e, portanto, da paz jurídica. (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-fe] 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 uma decisão do Tribunal Administrativo de Berlim, proferida em 14.11.1956, posteriormente confirmada pelo Tribunal Administrativo Federal.

Cuidava-se de ação proposta por viúva de funcionário público que vivia na Alemanha Oriental. Informada pelo responsável pela Administração de Berlim de que teria direito a uma pensão, desde que tivesse o seu domicílio fixado em Berlim ocidental, a interessada mudou-se para a cidade. A pensão foi-lhe concedida. Tempos após, constatou-se que ela não preenchia os requisitos legais para a percepção do benefício, tendo a Administração determinado a suspensão de seu pagamento e solicitada 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 edição, Berlim/Nova York, 1992, p. 289)

Nessa linha, penso que o princípio da segurança jurídica deve nortear a aplicação da declaração de inconstitucionalidade a casos concretos, balizando o exame da validade de atos singulares que,

malgrado fundados em norma posteriormente declarada inconstitucional, merecem proteção especial à luz da confiança legítima dos cidadãos em atos estatais presumivelmente legítimos.

Em diversas oportunidades já me manifestei pela possibilidade de mitigação dos efeitos de atos inconstitucionais em prol de razões de segurança jurídica. Em tais ocasiões, ressaltai 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 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 legitimar constitucionalmente a manutenção dos atos singulares que resultaram na concessão das aposentadorias e pensões aos beneficiários em questão.

Menciono, em sentido semelhante, a ADI 6.126, relatada pelo Min. Edson Fachin, DJe 03.05.2023, na qual se discutia a incorporação de gratificação decorrente do exercício da Presidência do Tribunal de Contas do Distrito Federal aos vencimentos e proventos dos Conselheiros que assumiram tal posição.

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

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

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

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

O mesmo entendimento deve se aplicar à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, de maneira que a Administração não apenas está impedida de cobrar os valores recebidos anteriormente, bem como deve preservar a situação dos governadores já

aposentados que se beneficiaram pelas normas aqui impugnadas quando da concessão das aposentadorias, assim como as pensões destas geradas.

Nego, portanto, 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.

III

O requerente aponta, também, a inconstitucionalidade da Lei n. 7.746/2013, do Estado de Sergipe, que assim dispõe:

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.

Para além dos argumentos já desenvolvidos no tópico II deste voto, tenho que, no caso da lei sergipana, estamos diante de 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.

Esse ponto, vale ressaltar, 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 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, 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. 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*:

“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. [...]

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 tal interpretação também deve ser observada para a apreciação da controvérsia discutida nestes autos, uma vez que a norma em questão possui efeitos concretos, indicando nominalmente os beneficiários, em razão de gesto gracioso do Estado.

Por esses motivos, julgo improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 7.746/2013, do Estado de Sergipe, e **determino a manutenção das pensões já concedidas à Senhora Eliane Aquino Custódio, nos termos da lei, tendo em vista as peculiaridades fáticas sublinhadas nesta arguição e os fundamentos acima expostos.**

IV

A PGR requer, ainda, a declaração de inconstitucionalidade do art. 278 da Constituição do Estado do Amazonas, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 75, de 22 de dezembro de 2011.

Anoto que a EC 75/2011, do Estado do Amazonas, tem a seguinte redação:

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.

O art. 278, revogado pela EC impugnada pela PGR, tinha a seguinte determinação:

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

Verifico que, ao contrário do que pretende a parte autora, eventual declaração de inconstitucionalidade da emenda em questão corresponderia à reentrada em vigor da determinação constitucional que estabelecia subsídio mensal a ex-governador pelo mero exercício da função.

Assim sendo, **julgo improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 278 da Constituição do Estado do Amazonas, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 75/2011**, tendo em vista que a mencionada emenda revogou o dispositivo impugnado.

Quanto à Lei n. 14.800/2015 e à Lei n. 7.285/1979, ambas do Estado do Rio Grande do Sul, também impugnadas na exordial, verifico que foram integralmente revogadas pela Lei estadual n. 15.678, de 13 de agosto de 2021, motivo pelo qual **acompanho a Ministra Relatora, que julgou prejudicada a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental neste ponto**, com fundamento no art. 21, IX, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Dispositivo

Ante o exposto, **acompanho** a Ministra Relatora no ponto em que julgou **prejudicada** a presente arguição quanto à Lei n. 14.800/2015, do Rio Grande do Sul, em razão da perda superveniente do objeto.

Divirjo, todavia, de Sua Excelência, com as devidas vênias, **e julgo 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 n. 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 a redação dada pela Emenda Constitucional n. 75/2011, tendo em vista que a mencionada emenda revogou o dispositivo impugnado.

É como voto.