

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
4.552 DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
**REQTE.(S)** : CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS  
ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB  
**ADV.(A/S)** : OSWALDO PINHEIRO RIBEIRO JÚNIOR E  
OUTRO(A/S)  
**REQDO.(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ

**VOTO - VISTA**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, na qual se questiona a validade constitucional do **caput** do art. 305 da Constituição do Estado do Pará, o qual institui “subsídio” mensal vitalício a ex-governador do Estado, nos seguintes termos:

“Art. 305. Cessada a investidura no cargo de Governador, quem o tiver exercido em caráter permanente fará jus, a título de representação, a um subsídio mensal e vitalício igual à remuneração do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado.

§ 1º O pagamento do subsídio estabelecido neste artigo será suspenso durante o período em que o beneficiário estiver no exercício de mandato eletivo ou cargo em comissão, salvo direito de opção.”

Segundo o autor, o dispositivo impugnado contraria os arts. 25, § 1º; 37, **caput** e inciso XIII; 39, § 4º; 40, § 13; 195, § 5º; 201, § 1º, todos da Constituição da República.

Na sessão do dia 16/2/11, a eminente Relatora, Ministra **Cármem Lúcia**, proferiu voto deferindo a medida cautelar para suspender a eficácia do art. 305, **caput** e § 1º, da Constituição do Estado do Pará. Naquela sessão, **pedi vista dos autos para melhor apreciar a**

controvérsia.

1 – NÃO APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA

Como visto, o dispositivo da Constituição estadual concede “subsídio” mensal e vitalício aos ex-governadores que tiverem exercido o cargo em caráter permanente.

Quando em vigor, o art. 184 da Emenda Constitucional nº 1/1969, que concedia um “subsídio” mensal e vitalício aos ex-presidentes da República, este Supremo Tribunal Federal manifestou-se diversas vezes a respeito da validade constitucional de normas estaduais que, a exemplo da Carta Federal então em vigor, concediam esse benefício aos seus ex-governadores.

Naquela época, houve casos em que o Tribunal julgou inconstitucionais normas estaduais dessa natureza, com fundamento na extrapolação dos parâmetros constantes do art. 184 da Carta Federal. Por outro lado, julgou constitucionais normas que se ajustavam ao modelo estabelecido no âmbito federal.

A respeito do tema, colho as considerações do Ministro **Maurício Corrêa**, Relator da ADI nº 1.461-AP, em que também se impugnava uma norma instituidora de “subsídio” a ex-governadores:

“5. Por ocasião do julgamento do pedido cautelar, lembrei que muitos Estados-membros adotaram o modelo federal em suas Constituições, tais como: Minas Gerais, artigo 211 (Emenda 1, promulgada em 01/10/70); Pernambuco, artigo 160 (Emenda 2, de 25/03/70); Paraná, artigo 148 (Emenda 2, de 28/02/70); Santa Catarina, artigo 179 (Emenda 1, de 20/01/70); Alagoas, artigo 156 (Emenda de 15/12/69); Rio Grande do Norte, artigos 139 e 140 (Emenda 5, promulgada em 05/02/70); Maranhão, artigo 143 (Emenda 1, de 28/02/70); Piauí, artigo 125 (Emenda 1, de 20/01/71); Acre, artigo 114 (Emenda 1, de 08/03/70); Paraíba, artigo 175; e Sergipe, artigo 156 (Emenda 2, de 30/12/69).

## ADI 4552 MC / DF

6. Várias representações foram então propostas com fundamento na extrapolação do parâmetro federal pelos Estados-membros, **tendo esta Corte concluído pela inconstitucionalidade das normas impugnadas, dado que se afastavam do arquétipo federal** (Representações 949, Cordeiro Guerra, RTJ 81/332-336; 1193, Aldir Passarinho, Ementário 01380-1; 892, Thompson Flores, RTJ 66/659; 1309, Rezek, RTJ 123/869, dentre outras).

7. Por outro lado, declarou constitucionais dispositivos de Cartas Estaduais que asseguravam aos ex-governadores subsídio mensal e vitalício, cessada a investidura no cargo, **por estarem em sintonia com o modelo federal** (Representações 948, Moreira Alves, RTJ 82/51-56; 893, Bilac Pinto, RTJ 69/638; e RE 89515, Leitão de Abreu, RTJ 91/1.087" (grifos nossos).

Nota-se, pois, que a jurisprudência deste Tribunal anterior a 1988 relativa às pensões de ex-governadores foi construída com base no **princípio da simetria**. Por haver norma constitucional análoga no âmbito federal, o Tribunal ateve-se, naqueles casos, a analisar a compatibilidade das normas impugnadas ao parâmetro federal.

Inaugurada uma nova ordem constitucional em 1988, constituições estaduais vieram a instituir novamente o "subsídio", não obstante a ausência de norma semelhante na Constituição Federal no que tange aos ex-presidentes da República.

Novamente, este Tribunal foi instado a se manifestar sobre tais normas. No julgamento da medida cautelar na ADI nº 1.461/AP, o Relator, Ministro **Maurício Corrêa**, concedeu a liminar sob o fundamento de que, diferente do que ocorria sob a égide da Emenda Constitucional nº 1/1969, atualmente "inexiste parâmetro constitucional correspondente, suscetível de ser reproduzido em constituição estadual". Registro que o Tribunal não julgou o mérito daquela ADI, em razão de posterior perda de objeto.

No julgamento da ADI nº 3.853/MS, por seu turno, o tribunal declarou inconstitucional norma do ADCT da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul que concedia semelhante "subsídio" aos ex-governadores. Em meio a debate acirrado, marcado por uma

## ADI 4552 MC / DF

“constelação” de argumentos tanto no sentido da inconstitucionalidade quanto da constitucionalidade do preceito, sustentou-se a ausência de parâmetro federal como fundamento para a invalidade da norma.

Com a devida vênia aos eminentes ministros que votaram nesse sentido, entendo que o argumento da ausência de parâmetro federal deve ser observado com cuidado. Não se deve analisar a concessão de pensão especial a ex-governadores sob a perspectiva de que, não existindo previsão expressa na Constituição Federal de pensão em relação aos ex-presidentes da República, estaria vedado aos estados-membros, em suas constituições, preverem esse tipo de benefício.

Ademais, o argumento da ausência de parâmetro federal parece-me uma anacrônica perpetuação da linha argumentativa adotada por esta Corte nos casos julgados antes de 1988, quando havia uma realidade constitucional diversa. Naquela época, a atividade interpretativa do Tribunal era naturalmente simplificada, em razão da existência de norma constitucional federal semelhante, tornando explícitos os lindes de atuação do poder constituinte decorrente e, conseqüentemente, os critérios de julgamento do Tribunal. Contudo, **ausente essa norma na atual Constituição, não se pode querer encontrar numa situação de vácuo normativo os mencionados lindes. Isso me parece ser uma aplicação distorcida do princípio da simetria.**

Segundo entendo, a ausência de norma semelhante na Constituição de 1988 não é suficiente para impedir que o legislador estadual institua benefício para os seus ex-governadores, salvo se essa situação configurar violação de princípios contidos na Constituição da República, conforme se depreende do art. 25, **caput**, da Lei Maior e do art. 11 de seu ADCT, hipótese que examinarei a seguir.

Ademais, não se descarta a hipótese do silêncio da Constituição se dever ao fato de essa matéria **não ter status constitucional**, não implicando uma vedação implícita pelo poder constituinte originário.

Ressalte-se, inclusive, que, por tal razão, no meu sentir, assim como também já havia defendido o Ministro **Eros Grau** na ADI nº 3.853/MS, o fato de a Carta de 1988 não ter reproduzido o conteúdo do art. 184 da EC

## ADI 4552 MC / DF

01/69 não é, por si só, causa impeditiva da concessão de pensão especial aos ex-presidentes da República por emenda constitucional ou mesmo legislação ordinária.

Em que pese a limitação de observância aos princípios constitucionais, a Constituição de 1988 conferiu crescente competência aos Estados, inclusive reservando a eles as competências que não lhes foram expressamente vedadas. A respeito, é pertinente a lição de Pinto Ferreira:

“Cada Estado tem o poder de elaborar a sua própria Constituição, de estabelecer os princípios e normas básicas que regulam a sua existência como comunidades jurídica e política autônomas. Evidentemente que este poder de autonomia constitucional não é ilimitado, vez que deve respeitar os princípios constitucionais da União, tais como: forma republicana, sistema representativo e regime democrático; direito da pessoa humana, autonomia municipal; prestação de contas da administração pública, direta e indireta (C.F., art. 34, VII).” (FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva, 1990. p. 277 e 278)”.

Por outro lado, o Texto Constitucional só torna obrigatório aos estados-membros o acatamento de princípios e não da disciplina de toda e qualquer matéria. **Com efeito, não se deve estimular que as constituições estaduais sejam meras cópias ou adaptações da Constituição Federal, nem restringir ainda mais o espaço de liberdade das constituições estaduais.**

É oportuno destacar o pronunciamento do Ministro **Celso de Mello** proferido por ocasião do julgamento da ADI nº 978. Confira-se:

“Não há dúvida de que **o novo Estado federal brasileiro que emerge da Carta Política de 1988 – caracterizado pela outorga de um coeficiente de maior autonomia aos Estados-membros e ao Distrito Federal** – representa o momento culminante de superação dialética de um processo institucional

em que se antagonizam situações que nada mais refletem senão o conflito existente na definição das relações jurídicas entre os poderes centrais da União e os poderes periféricos atribuídos às unidades federadas.

É por essa razão que CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO ('Temas de Direito Público', p. 361/397, 1994, Del Rey), em abordagem do tema concernente à reconstrução do federalismo brasileiro, observa, com extrema propriedade, que 'A Constituição de 1988, a mais democrática das Constituições que tivemos, deu ao Estado brasileiro maior feição federativa (...)' (p. 397) e, ao institucionalizar a nova estrutura político-jurídica da Federação, impôs, em favor das coletividades autônomas federadas, decisivas limitações aos poderes federais, corrigindo e afastando, dessa maneira – muito embora mantendo sistema caracterizador do federalismo de cooperação –, as graves distorções que descaracterizavam a essência do pacto federativo." (ADI 978/PB, Rel. Min. **Ilmar Galvão**, Relator para o acórdão o Ministro **Celso de Mello**, DJ de 24/11/95).

Por essas razões, entendo que a ausência de parâmetro federal não constitui óbice à instituição do "subsídio" a ex-governadores, restrição essa que, no meu sentir, resultaria em redução **a priori** da autonomia estadual, a qual não encontra respaldo no chamado princípio da simetria.

## 2 – AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA

Outro ponto importante de se destacar é que, no julgamento da ADI nº 3.853/MS, embora a ação tenha sido julgada procedente e tenha sido declarada a inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, os votos proferidos pelos Ministros **Gilmar Mendes**, **Ellen Gracie** e **Celso de Mello** restringiram-se a assentar a inconstitucionalidade do dispositivo sob o aspecto formal, em virtude de o dispositivo impugnado naquela ação ter sido inserido por emenda à Constituição Estadual por meio de processo legislativo realizado sem a participação do Poder Executivo.

## ADI 4552 MC / DF

No presente caso, no entanto, não é possível se chegar à mesma conclusão, por estarmos diante de **redação originária da Carta Estadual**, o que, segundo a jurisprudência desta Corte, não se submete às regras de iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo.

Com efeito, a Corte vem fazendo distinção entre as disposições constitucionais originárias e aquelas decorrentes de emenda, de forma que as regras de iniciativa reservada previstas na Carta da República não seriam aplicáveis ao poder constituinte decorrente inicial, não incidindo, portanto, sobre as normas originárias das cartas estaduais, como se confere na ementa da ADI nº 2.581/SP:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 24 da Lei Orgânica do Distrito Federal. Determinação de participação de representantes dos servidores na direção superior dos entes da administração indireta do Distrito Federal. Vício de iniciativa. Ausência. (...) 1. As regras de iniciativa reservada previstas na Carta da República não se aplicam às normas originárias das constituições estaduais ou da Lei Orgânica do Distrito Federal. Precedente. (...) 4. Ação direta julgada improcedente.” (ADI nº 1.167/DF, Rel. Min. **Dias Toffoli**, DJe 10/2/15).

“(...) INICIATIVA - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO - INSUBSISTÊNCIA. A regra do Diploma Maior quanto à iniciativa do chefe do Poder Executivo para projeto a respeito de certas matérias não suplanta o tratamento destas últimas pela vez primeira na Carta do próprio Estado (...)” (ADI nº 2.581/SP, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, Rel. p/ o ac. Min. **Marco Aurélio**, DJ de 15/8/08).

Assim sendo, na hipótese, não se tem presente vício formal de iniciativa.

### 3 – A NATUREZA JURÍDICA DE PENSÃO ESPECIAL

Partindo dessas premissas, insta investigar a natureza jurídica do

## ADI 4552 MC / DF

preceito impugnado, a fim de analisar sua compatibilidade com os preceitos da Constituição Federal.

Não obstante a terminologia adotada pela norma, não estamos efetivamente diante de “subsídio” na acepção constitucional da palavra, ou seja, enquanto contraprestação pecuniária de parcela única devida a determinados agentes públicos no exercício de suas funções, como ocorre em relação ao membro de Poder, ao detentor de mandato eletivo, aos ministros de Estado e aos secretários estaduais e municipais, na forma do art. 39, § 4º, da CF.

De fato, há de se reconhecer que **ex-governador não é mais servidor público nem agente político**, não fazendo jus a subsídio na sua acepção técnico-constitucional e para os efeitos do art. 37, incisos X e XI, e do § 4º do art. 39 da Constituição do Brasil.

Por outro lado, **também não se trata de benefício previdenciário a ser custeado pelo regime próprio de previdência estadual**, uma vez que o detentor de mandato eletivo não é segurado do regime contributivo estadual, a teor do que dispõe o art. 40, § 13, da Constituição Federal.

**Tampouco se tem benefício previdenciário regulado pelo Regime Geral de Previdência Social** e pelo disposto no art. 201 da Constituição, o que impede a análise da sua constitucionalidade com base nos arts. 195, § 5º; e 201, §§ 1º e 7º, da Lei Maior, invocados pelo autor da ação.

No entanto, a impossibilidade de enquadramento da pensão de ex-governador aos desenhos normativos acima referidos não constitui, por si só, fundamento para sua declaração de inconstitucionalidade, visto que estamos diante de **benefício pecuniário de natureza jurídica definida**.

O caso em análise é típico de **pensão especial**, como bem detalhado pelo eminente professor e Ministro **Eros Grau** em seu voto-vista na ADI nº 3.853/MS (DJ de 26/10/07).

“Estamos em face, aqui, de uma pensão, porém especial, pensão especial. O pagamento, mensal e vitalício, igual ao percebido pelo Governador em exercício, feito a quem tiver exercido o cargo de Governador é uma pensão especial, como tal caracterizando-se também a pensão devida, se vier a falecer



casado, à viúva do ex-Governador. É pensão especial porque não é previdenciária. **A ela bem se aplica o que disse o Ministro Francisco Rezek em seu voto no RE n. 121.840, ao afirmar que pensão especial a viúva ou companheira de ex-Prefeito não pertence ao gênero das pensões previdenciárias e dos montepios; não é figura análoga a elas.**

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’** (grifou-se).

Com efeito, é corrente no ordenamento jurídico pátrio a instituição de pensões especiais, que, a exemplo da questionada, não possuem natureza previdenciária, sendo **concedida de maneira graciosa a determinada pessoa ou grupo de pessoas, com fundamento em situação especial.**

Em seu voto na ADI nº 3.853/MS, o Ministro **Eros Grau** apresentou extenso rol de pensões dessa natureza, as quais têm como característica comum não possuírem caráter previdenciário, constituindo **ato de liberalidade fundado numa justificativa razoável, aferível caso a caso.** Confira-se:

“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

## ADI 4552 MC / DF

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."

Embora boa parte das pensões especiais seja **intuitio personae** ou nominalmente identificáveis, como as constantes da lista do Ministro **Eros Grau**, não é esta uma característica inerente às pensões especiais, nem condição para sua regularidade constitucional.

O caráter geral da pensão de ex-governador foi questão debatida na ADI nº 3.853/MS e também na primeira assentada de julgamento desta ação, ocasião em que alguns ministros consideraram ser esse fator suficiente para afastar o enquadramento do benefício da categoria das pensões especiais.

## ADI 4552 MC / DF

No entanto, encontramos, em nosso ordenamento jurídico, **diversos casos de pensão especial fixada em caráter geral, ou seja, em favor de determinada classe de sujeitos**. A própria Constituição de 1988, no **caput** do art. 54 dos Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), trouxe previsão de pensão especial a ser concedida aos seringueiros, nos seguintes termos:

“Art. 54. Os seringueiros recrutados nos termos do Decreto-Lei nº 5.813, de 14 de setembro de 1943, e amparados pelo Decreto-Lei nº 9.882, de 16 de setembro de 1946, receberão, quando carentes, pensão mensal vitalícia no valor de dois salários mínimos.”

Também no ADCT, os incisos II e III do art. 53 preveem a concessão de pensão especial ao ex-combatente que tenha efetivamente participado de operações bélicas durante a Segunda Guerra Mundial e aos seus dependentes, benefício que se encontra regulado na Lei nº 8.059/1990.

Há, também, exemplos de pensão especial de caráter geral concedida pela via legislativa ordinária, independentemente de previsão da Carta Federal.

Nesse sentido, destaca-se a **pensão especial concedida às viúvas de ex-presidentes da República**, prevista pela Lei nº 1.593/52, cujo texto foi alterado pelas Leis nº 6.095/74 e nº 8.400/92.

Há, ainda, outros exemplos de pensão especial instituída pela via legislativa ordinária em caráter geral: Pensão Especial aos Dependentes das Vítimas Fatais da Hemodiálise de Caruaru (Lei nº 9.422, de 24/12/96); Pensão Especial para os Portadores da “Síndrome da Talidomida” (Lei nº 7.070, de 20/12/82); Pensão Especial devida às pessoas atingidas pela hanseníase que tenham sido submetidas a isolamento e internação compulsórios (Lei nº 11.520, de 18/09/07).

Cito ainda dois recentes casos de concessão de pensão especial pela via da legislação ordinária. O primeiro diz respeito à Lei nº 13.087, de 12 de janeiro de 2015, a qual concedeu pensão especial à atleta Lais da Silva Souza, concedida de forma **individualizada e intuito personae**. O

## ADI 4552 MC / DF

segundo, concedida de forma **geral a um grupo de pessoas**, concerne à Lei 12.663, de 5 de junho de 2012, a chamada Lei Geral da Copa, a qual, em seu art. 37, concedeu “auxílio especial mensal” “aos jogadores, titulares ou reservas das seleções brasileiras campeãs das copas mundiais masculinas da FIFA nos anos de 1958, 1962 e 1970”. Ressalte-se, neste segundo caso, que a referida pensão especial foi declarada constitucional por esta Suprema Corte no julgamento da ADI nº 4.976/DF, conforme mostra o seguinte trecho da respectiva ementa:

“(…) III – Mostra-se plenamente justificada a iniciativa dos legisladores federais – legítimos representantes que são da vontade popular – em premiar materialmente a incalculável visibilidade internacional positiva proporcionada por um grupo específico e restrito de atletas, bem como em evitar, **mediante a instituição de pensão especial**, que a extrema penúria material enfrentada por alguns deles ou por suas famílias ponha em xeque o profundo sentimento nacional em relação às seleções brasileiras que disputaram as Copas do Mundo de 1958, 1962 e 1970, as quais representam, ainda hoje, uma das expressões mais relevantes, conspícuas e populares da identidade nacional. IV – O auxílio especial mensal instituído pela Lei 12.663/2012, por não se tratar de benefício previdenciário, mas, sim, de benesse assistencial criada por legislação especial para atender demanda de projeção social vinculada a acontecimento extraordinário de repercussão nacional, não pressupõe, à luz do disposto no art. 195, § 5º, da Carta Magna, a existência de contribuição ou a indicação de fonte de custeio total. (...) VI – Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (ADI nº 4.976/DF, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, Tribunal Pleno, DJe 30/10/14).

Concluo, portanto, que **o que caracteriza a pensão como especial não é o fato de ela ser conferida para uma pessoa determinada ou para certo grupo de pessoas, mas sim o fato de ela não ser previdenciária e ser conferida de forma graciosa, sem necessidade de contraprestação,**

em virtude de uma situação especial que justifique o tratamento jurídico diferenciado.

#### 4 – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE

Identificada a natureza jurídica do “benefício” instituído pelo art. 305 da Constituição do Estado do Pará e as características que lhe são próprias, resta verificar a compatibilidade desta norma com os princípios da Constituição de 1988. O autor da ação alega ofensa aos princípios da impessoalidade e da moralidade.

Primeiramente, não visualizo ofensa ao princípio da impessoalidade. Note-se que a norma não concede pensão especial a um determinado ex-governador, mas à generalidade dos ex-governadores do Estado. Ademais, se levarmos tal princípio ao extremo, consideraríamos inconstitucionais todas as pensões especiais concedidas **intuito personae**, como aquelas do extenso rol apresentado pelo Ministro **Eros Grau** no julgamento da ADI nº 3.853/MS.

Tampouco considero pertinente invocar o princípio da moralidade como parâmetro para a aferição da inconstitucionalidade da norma em apreço.

A definição do que é ou não moralmente correto, para efeito de incidência do referido princípio, deve ser obtida dentro do próprio sistema de direito. E não poderia ser diferente, sob pena de substituição da moralidade do legislador pela moralidade individual do aplicador do direito. Nesse sentido é a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem, “o princípio da moralidade não é uma remissão à moral comum, mas está reportado aos valores morais albergados nas normas jurídicas” (**Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 120).

A respeito do tema, foram esclarecedoras as ponderações do Ministro **Eros Grau** no julgamento da ADI nº 3.853/MS:

“20. – Insisto em que o conteúdo do princípio da

moralidade há de ser encontrado no interior do próprio direito. A sua contemplação não pode conduzir à substituição da ética da legalidade por qualquer outra. Vale dizer, não significa uma abertura do sistema jurídico para a introdução, nele, de preceitos morais. (...) Nessa medida, o sistema jurídico tem de recusar a invasão de si próprio por regras estranhas a sua eticidade própria, regras advindas das várias concepções morais ou religiosas presentes na sociedade civil, ainda que isto não signifique o sacrifício de valorações éticas. Ocorre que a ética do sistema jurídico é a ética da legalidade. E não pode ser outra, senão esta, de modo que a afirmação, pela Constituição e pela legislação infraconstitucional, do princípio da moralidade o situa, necessariamente, no âmbito desta ética, ética da legalidade, que não pode ser ultrapassada, sob pena de dissolução do próprio sistema. Isso é imperioso afirmarmos. A admissão de que esta Corte possa decidir com fundamento na moralidade entroniza o arbítrio, nega o direito positivo, sacrifica a legitimidade de que deveríamos nos nutrir enquanto defensores da Constituição. Instalaria a desordem.

21. – **Isso bem ponderado, compreenderemos perfeitamente esteja confinado, o questionamento da moralidade da Administração --- e dos atos legislativos --- nos lindes do desvio de poder ou de finalidade.** Qualquer questionamento para além desses limites estará sendo postulado no quadro da legalidade pura e simples. Essa circunstância é que explica e justifica a menção, a um e a outro princípio, na Constituição e na legislação infraconstitucional. **Permitam-me que insista neste ponto: a moralidade da Administração --- e da atividade legislativa, se a tanto chegarmos --- apenas pode ser concebida por referência à legalidade.**

Não há, no caso, qualquer fundamento que se possa tomar para afirmar que a atribuição da pensão especial a ex-Governadores consubstancie desvio de poder ou de finalidade. E como não seria exigível a demonstração, pelo legislador, da moralidade de sua ação --- ao contrário, a quem

## ADI 4552 MC / DF

impugna o texto normativo incumbiria demonstrar que o texto consubstancia desvio de poder ou de finalidade --- não vejo como, também desde essa perspectiva, sustentar-se a inconstitucionalidade dos preceitos impugnados” (grifou-se).

Pelas mesmas razões, é problemática a utilização do princípio da moralidade como único fundamento para a declaração de inconstitucionalidade no controle abstrato, conforme observou o Ministro **Gilmar Mendes**, também no julgamento da ADI nº 3.853/MS:

“De toda forma, creio que o ponto que merece uma reflexão pormenorizada do Tribunal diz respeito à alegada violação ao princípio da moralidade. Isso porque, como já deixei consignado em voto proferido na ADI 1.231/DF, o princípio da moralidade não pode servir, isoladamente, de parâmetro de controle em abstrato da constitucionalidade dos atos normativos emanados do legislador democrático. **Alio-me, neste ponto, ao entendimento de Sepúlveda Pertence, também já declarado em outras ocasiões neste Tribunal, de que a moralidade pura e simples não pode ser condição determinante da inconstitucionalidade de uma lei. Certamente, o Tribunal não pode se ater unicamente à fluidez do conceito de moralidade para anular atos do Poder Legislativo.**

Seguindo esse mesmo entendimento, o Ministro **Eros Grau**, em seu voto, bem acentuou que ‘o conteúdo do princípio da moralidade há de ser encontrado no interior do próprio direito’.

Deixe-se claro, todavia, que não quero com isto defender uma rígida separação entre Direito e Moral, própria de um positivismo formalista. Desde seu primeiro incurso na doutrina administrativista de Maurice HAURIOU (Précis de Droit Administratif et de Droit Public. Paris: Société Anonyme du Recueil Sirey; 1927), o princípio da moralidade traduz a idéia de que sob o ato jurídico-administrativo deve existir um substrato moral, que se torna essência de sua legitimidade e, em certa

medida, condição de sua validade.

Intento apenas alertar o Tribunal para o problema da declaração de nulidade de uma norma sob o único argumento de que é imoral ou, melhor dizendo, de que afronta uma indefinida moral pública. **Entendo que, neste caso, estaríamos a penetrar indevidamente no juízo político e ético do legislador e, conseqüentemente, a estabelecer uma indesejável vinculação do Direito à Moral, que seria muito cara à própria democracia, cuja essência está no pluralismo de valores éticos; pluralismo este declarado como “valor supremo” no preâmbulo da Carta de 1988.**

Evidente, por outro lado, que o tema pode ser devidamente densificado, tendo em vista outros parâmetros, como o princípio da proporcionalidade, o princípio da não-arbitrariedade da lei, e o próprio princípio da isonomia. O princípio da moralidade, portanto, para funcionar como parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade, deve vir aliado a outros princípios fundamentais, dentre os quais assumem relevância aqueles que funcionam como diretriz para a atuação da Administração Pública” (fls. 93/95).

Parece-me não residir no princípio da moralidade o foco da análise a ser realizada pelo Tribunal. **Na realidade, a meu ver, a problemática posta nesta ADI apenas aparentemente perpassa o debate sobre a moralidade e a impessoalidade, incidindo, mais diretamente, sobre a temática do princípio da igualdade.** Tanto é que o autor da ação, na exordial, ao invocar os princípios constitucionais aqui tratados, acentua a questão do tratamento “privilegiado” dispensado aos ex-governadores.

Tal fato foi ressaltado pelos Ministros **Gilmar Mendes** e **Teori Zavascki** no julgamento do RE nº 405.386, pela Segunda Turma, em fevereiro de 2013, relativo à lei do Município de Porciúncula que concedeu pensão à viúva de ex-prefeito. Naquele caso, os ministros destacaram que, subjacente ao argumento de ofensa à moralidade, havia um questionamento a respeito do tratamento privilegiado dispensado à viúva. O Ministro **Teori Zavascki**, em voto-vista, consignou que tal



## ADI 4552 MC / DF

tratamento discriminatório não configuraria, por si só, ato ofensivo à moralidade, sendo necessário perquirir se tal tratamento estaria fundado em motivo razoável.

Penso ser esta a linha de raciocínio mais adequada à análise do presente caso. Isso porque é próprio das pensões especiais conceder tratamento especial a determinada pessoa ou classe de pessoas, tendo em vista uma situação especial. **Entendo que é justamente esta situação diferenciada que torna a pensão especial, seja ela geral ou pessoal, compatível com o princípio da isonomia.** Tal situação especial funciona como fator de *discrímen*, justificando o tratamento privilegiado dispensado pelo Estado a determinada pessoa ou grupo.

### 5 – O PRINCÍPIO DA ISONOMIA E A CONCESSÃO DE PENSÃO ESPECIAL AOS EX-GOVERNADORES

Entendo que, no caso dos ex-governadores, o que justifica a concessão de pensão especial é a **relevância dos serviços prestados ao Estado pelo chefe do Poder Executivo. No entanto, aliado a esse fator de *discrímen* é indispensável que o ex-mandatário necessite de auxílio financeiro, sob pena de a pensão especial configurar privilégio indevido.**

**Vide**, por exemplo, o caso do “auxílio especial mensal” concedido “aos jogadores, titulares ou reservas das seleções brasileiras campeãs das copas mundiais masculinas da FIFA nos anos de 1958, 1962 e 1970” pela Lei Geral da Copa, o qual foi julgado constitucional por este Tribunal na ADI nº 4.976/DF. Naquele caso, o auxílio especial é destinado a jogadores “sem recursos ou com recurso limitados”, conforme dicção do art. 37 da referida lei. A norma alia o critério de reconhecimento do contributo dos ex-jogadores para o futebol brasileiro no cenário internacional com a necessidade financeira desses, a qual justifica a concessão de um auxílio mensal.

O mesmo raciocínio deve-se aplicar ao caso dos ex-governadores.

Conforme considerei na assentada anterior, o pagamento de pensões

## ADI 4552 MC / DF

a antigos mandatários é prática que tem lugar no direito norte-americano, o qual concede a todos os ex-presidentes, desde 1958, por meio da lei federal conhecida como *Former Presidents Act* – FPA, subsídios do tesouro público. Embora, ali, a pensão atualmente seja concedida indiscriminadamente a todos os ex-presidentes, a reflexão a respeito da possibilidade de instituição da pensão teve como ponto de partida a situação do ex-presidente Harry Truman, que, após deixar a presidência, em 1953, voltou a receber sua aposentadoria, única e exclusiva, com rendimento de U\$ 112,56 (cento e doze dólares e cinquenta e seis centavos) por mês e voltou a residir na casa da sogra, onde morreu em dezembro de 1972.

Diante de episódios como esse, é impossível não refletir a respeito do quão problemático seria considerar inconstitucional, **em termos gerais**, benefícios dessa natureza. Não por outra razão, no julgamento da ADI nº 3.853/MS, o Ministro **Sepúlveda Pertence** manifestou preocupação em “deixar os ex-presidentes da República a pé”, a depender do resultado daquele julgamento.

Não podemos deixar de reconhecer a relevância da função exercida por um chefe do poder executivo. No que tange aos ex-presidentes da República, observo que, tanto no ordenamento jurídico pátrio quanto em outras ordens constitucionais, confere-se a eles uma série de benefícios, todos fundados na dignidade da função outrora exercida e no reconhecimento da relevância de suas ações para o país.

No Brasil, a Lei Federal nº 7.474/1986, regulamentada pelo Decreto-lei nº 6.381/2008, concede os seguintes benefícios aos ex-presidentes da República: (i) serviços de quatro servidores para atividades de segurança e apoio pessoal; (ii) dois veículos oficiais, com os respectivos motoristas; e (iii) assessoramento de dois servidores ocupantes de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) nível 5.

Ademais, o Ministro **Gilmar Mendes** trouxe à colação, na ADI nº 3.853/MS, exemplos de países como Itália e França, em que se dispensa tratamento privilegiado a ex-presidentes.

Sob essa perspectiva, **não vejo como considerar inconstitucional a**

concessão de benefício dessa natureza aos ex-governantes, eleitos democraticamente, que, durante considerável período, se dedicaram à árdua e complexa tarefa de gerir um Estado da Federação e, findo o mandato, se encontrem em situação de impotência financeira. Seria pouco razoável que alguém que já exerceu uma função de Estado tão relevante não possa contar com o apoio desse mesmo Estado.

Nesses termos, entendo que, embora seja constitucional a previsão, nas constituições estaduais, de pensão especial aos ex-governadores, a concessão da referida pensão deve estar aliada a uma situação de comprovada insuficiência financeira por parte do beneficiário.

Vejamos, então, os dispositivos ora questionados:

“Art. 305. Cessada a investidura no cargo de Governador, quem o tiver exercido em caráter permanente fará jus, a título de representação, a um subsídio mensal e vitalício **igual à remuneração do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado.**

§ 1º O pagamento do subsídio estabelecido neste artigo será suspenso durante o período em que o beneficiário estiver no **exercício de mandato eletivo ou cargo em comissão, salvo direito de opção.**”

A partir das premissas acima fixadas, em relação à primeira parte do **caput** do art. 305 da Constituição do Estado do Pará, a fórmula aqui proposta demandará a utilização da **técnica da interpretação conforme à Constituição Federal**, de modo que se entenda por constitucional a **pensão de ex-governador nas hipóteses de comprovada insuficiência financeira do ex-mandatário, aferida a partir de critérios razoáveis a serem definidos pelo legislador estadual, no exercício da autonomia que lhe é conferida constitucionalmente.**

Sendo assim, a aplicabilidade do preceito impugnado fica condicionada à edição de legislação infraconstitucional, fixadora dos critérios de necessidade financeira do ex-governador, de modo que,

## ADI 4552 MC / DF

enquanto não editada tal norma, o impugnado art. 305 da Constituição Estadual, embora em vigor, permanecerá com sua eficácia limitada.

Em relação ao § 1º da norma questionada, nota-se que o dispositivo traz um critério que remete à limitação que estamos propondo, ao determinar a suspensão do pagamento da pensão durante o período em que o beneficiário estiver no exercício de mandato eletivo ou cargo em comissão. Contudo, entendo que esse critério não é suficiente, tendo em vista a interpretação conforme aqui sugerida, pois **a suspensão também deve ocorrer no caso do exercício de outras atividades remuneradas, temporárias ou permanentes (e.g. cargo efetivo, emprego público, atividade empresarial, emprego), que descaracterizem a necessidade do benefício e, conseqüentemente, a insuficiência econômica.**

Ademais, entendo como inconstitucional o **direito de opção** pelo ex-governador entre a remuneração do cargo público ou do mandato eletivo que venha a assumir e a pensão especial, pois, como deveras salientado aqui, tal pensão deve estar fundada na necessidade financeira do beneficiário. Se o sujeito está recebendo determinada remuneração e não necessita da pensão, não é ela uma opção ao seu favor. Eventual possibilidade de opção equivaleria a ardil destinado a obter remuneração superior à devida pelo exercício do cargo que ocupa ou pela atividade exercida.

Dessa forma, também deve ser conferida interpretação conforme à Constituição à primeira parte do § 1º do art. 305, para explicitar que o pagamento da pensão será suspenso durante o período em que o beneficiário estiver no **exercício de atividade remunerada que afaste o critério da insuficiência econômica. Também deve ser declarada a inconstitucionalidade da expressão “salvo direito de opção” do mencionado dispositivo.**

Quanto ao valor da pensão, fixado no **caput** do art. 305 da Constituição do Estado do Pará em valor “igual à remuneração do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado”, alega-se, na

## ADI 4552 MC / DF

presente ação, que haveria violação do art. 37, inciso XIII, da Carta Política.

Todavia, remeto ao entendimento sustentado pelos Ministros **Eros Grau** e **Sepúlveda Pertence** no julgamento da ADI nº 3.853, no sentido de que a norma constitucional em referência não se aplica à hipótese dos autos. Isso porque o art. 37, inciso XIII, veda a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias “para efeito de **remuneração de pessoal do serviço público**”. Ou seja, o dispositivo em tela refere-se ao dispêndio do Estado com a remuneração dos agentes públicos no exercício da função. Não é este o caso dos autos, afinal, ex-governador não é pessoal do serviço público e, por isso, não recebe remuneração. O “subsídio” que lhe é conferido constitui, como visto, espécie de pensão especial.

**No entanto, deve-se reconhecer a inconstitucionalidade da norma ao determinar o pagamento da pensão especial em valor equivalente ao subsídio de desembargador do Tribunal de Justiça local.**

Ressalte-se que esse parâmetro foi herdado da ordem constitucional pretérita, uma vez que o art. 184 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, conferia aos ex-presidentes da República “um subsídio mensal e vitalício igual ao vencimento do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal”.

Todavia, na atualidade, não há justificativa razoável para tal parâmetro, uma vez que se trata de cargo diverso do de origem, razão pela qual poderiam ocorrer distorções, como por exemplo, a hipótese de um ex-governador receber pensão no valor do subsídio de desembargador, sendo este superior ao subsídio do atual governador. Teríamos, pois, um ex-governador recebendo mais do que recebe o atual governador.

Entendo, assim, que **o valor da pensão deve ser fixado pelo legislador estadual em patamar não necessariamente igual ao do subsídio do governador, mas necessariamente não superior a ele**. Penso que só assim ter-se-ia valor justificável e razoável, além de se evitar as distorções aqui cogitadas.

Esclareço, por fim, que esta proposição não atinge as pensões

## ADI 4552 MC / DF

eventualmente concedidas a ex-governadores do Estado do Pará com base em dispositivos anteriores à Constituição de 1988 que tenham estabelecido pensão análoga à atualmente prevista no art. 305 da Constituição Estadual. Isso porque, além de essas não terem sido impugnadas na presente ação – nem o poderiam ter sido, dada a impossibilidade de se realizar juízo de recepção em sede de ação direta de inconstitucionalidade –, existia na ordem constitucional pretérita, conforme já ressaltado neste voto, parâmetro na Constituição Federal para a concessão desses benefícios, inclusive com respaldo na jurisprudência desta Corte.

### 6 - CONCLUSÃO

Ante o exposto, voto no sentido de conceder **parcialmente** a medida cautelar para:

a) atribuir interpretação conforme à primeira parte do **caput** do art. 305 da Constituição do Estado do Pará, que concede “subsídio” mensal e vitalício a ex-governadores, para que se entenda por constitucional a pensão fixada em favor de ex-governadores **nas hipóteses de comprovada insuficiência financeira do ex-mandatário, aferida a partir de critérios razoáveis a serem definidos na legislação ordinária**. Consequentemente, a aplicabilidade do referido preceito deve ficar condicionada à edição de legislação infraconstitucional, fixadora dos critérios para se aferir a necessidade financeira do ex-governador, de modo que, enquanto não editada tal norma, o art. 305 da Constituição Estadual, embora em vigor, permaneça com sua eficácia limitada.

b) suspender a expressão “igual à remuneração do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado” contida no **caput** do art. 305 da Constituição do Estado do Pará.

c) suspender a expressão “salvo direito de opção” contida no § 1º do

**ADI 4552 MC / DF**

art. 305, bem como conferir interpretação conforme à Constituição ao mencionado dispositivo, para explicitar que **o pagamento da pensão será suspenso durante o período em que o beneficiário estiver no exercício de atividade remunerada que afaste o critério da insuficiência econômica.**

É como voto.

Em revisão