

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Na questão posta nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental, ajuizada pelo Procurador-Geral da República, objetiva-se seja declarada não recepcionada pela Constituição da República a Lei n. 405, de 30.11.1984, e a Lei n. 486, de 20.3.1989, do Município de Caucaia/CE. Nelas se dispõe sobre a concessão de pensão mensal vitalícia a viúvas de ex-prefeitos daquela municipalidade.

Do cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental

2. Nos termos do *caput* do art. 1º da Lei n. 9.882/1999, o objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental é “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”, quando inexistente outros meios processuais aptos e eficazes para evitar que ato do Poder Público produza efeitos lesivos a preceito fundamental suscitado, conforme disposto no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882/1999.

Cabe ainda arguição, “quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição” (inc. I do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 9.882/1999).

A jurisprudência deste Supremo Tribunal é assente pelo cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar a recepção ou não de norma anterior à Constituição de 1988:

“Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES. OBRIGAÇÃO DE POLICIAL RESIDIR NA SEDE DA UNIDADE EM QUE ATUA. COMPATIBILIDADE COM A CARTA DE 1988. PROIBIÇÃO DE AUSENTAR-SE DA COMARCA COMO REGRA PREVISTA EM ESTATUTO JURÍDICO DE SERVIDOR PÚBLICO. NÃO RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988. ARTIGO 5º, XV E LIV, DA CRFB. ADPF JULGADA PARCIALMENTE

PROCEDENTE. 1. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível para definir a recepção de norma anterior à Constituição de 1988, ex vi do artigo 1º, I, da Lei 9.882/99, restando atendido o requisito da subsidiariedade quando não existir outro meio para sanar a controvérsia com caráter abrangente e imediato. Precedentes: ADPF 190, Relator Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29/9/2016; ADPF 33, Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 7/12/2005. (...) 6. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental a que se julga parcialmente procedente para declarar não recepcionada a expressão “não podendo afastar-se sem prévia autorização superior, salvo para atos e diligências de seus encargos” constante do artigo 244 da Lei Complementar estadual 3.400/1981 do Espírito Santo” (ADPF n. 90, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 13.5.2020).

“EMENTA: (...) A ADPF, fórmula processual subsidiária do controle concentrado de constitucionalidade, é via adequada à impugnação de norma pré-constitucional. Situação de concreta ambiência jurisdicional timbrada por decisões conflitantes. Atendimento das condições da ação. (...) 12. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. Total procedência da ADPF, para o efeito de declarar como não recepcionado pela Constituição de 1988 todo o conjunto de dispositivos da Lei federal nº 5.250, de 9 de fevereiro de 1967” (ADPF n. 130, Relator o Ministro Carlos, Britto, Plenário, DJ 6.11.2009).

Sobre o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental contra normas editadas antes da Constituição da República de 1988, Ingo Wolfgang Sarlet anota:

“Pressuposto da manutenção em vigor e da geração de efeitos das normas infraconstitucionais anteriores é a sua compatibilidade com a nova constituição, o que significa que a existência de vício anteriores, ou seja, eventual inconformidade em sentido formal e material com a constituição anterior, não é relevante para a recepção, pela nova ordem constitucional, do direito anterior, mas apenas a conformidade com a nova constituição. Com efeito, o controle de constitucionalidade se verifica apenas e sempre em relação aos parâmetros materiais e formais postos pela constituição em vigor, de tal sorte que o que importa, ao fim e ao cabo, é que a norma anterior guarde sintonia com a constituição vigente, não com a revogada” (SARLET, Ingo Wolfgang. A norma constitucional no ‘tempo’. In : SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional . 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2015).

4. **Conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental** pela lesividade e potencialidade danosa a preceitos fundamentais decorrentes das normas municipais impugnadas e pela observância do requisito de procedibilidade da arguição, consistente na ausência de outro meio processual revestido de aptidão para fazer cessar, prontamente e de forma eficaz e definitiva, a inconstitucionalidade apontada.

Do mérito

5. Este Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de que, por consistirem os cargos políticos de chefia do Poder Executivo mandatos temporários e seus ocupantes serem transitórios, inexistente direito ao recebimento de pensão vitalícia por ex-ocupantes do cargo e/ou dependentes, configurando-se ofensa aos princípios republicano, democrático, da moralidade, da impessoalidade e da igualdade a sua previsão normativa e a sua aplicação. Assim, por exemplo:

“EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI N. 201/1982 DO MUNICÍPIO DE PIMENTEIRAS/PI. NORMA ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO DE 1988. CABIMENTO. CONCESSÃO DE PENSÃO MENSAL E VITALÍCIA A FAMILIARES DE PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADOR FALECIDO NO EXERCÍCIO DO MANDATO. NÃO RECEPÇÃO. PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DA IGUALDADE, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. SEGURANÇA JURÍDICA. NATUREZA ALIMENTAR DA PARCELA. INEXIGIBILIDADE DE RESSARCIMENTO DOS VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ ATÉ A PUBLICAÇÃO DA ATA DE JULGAMENTO. 1. A arguição de descumprimento de preceito fundamental é instrumento adequado para impugnar, em sede de controle concentrado, ato normativo municipal anterior à Constituição Federal. Precedentes. 2. A instituição de pensão mensal vitalícia a familiares de prefeito, vice-prefeito e vereador falecido no exercício do mandato constitui benesse ou privilégio que não se compatibiliza com os princípios constitucionais republicano, da igualdade, da impessoalidade e da moralidade, por configurar tratamento diferenciado e privilegiado, sem fundamento jurídico ou fato de discrimen razoável, em favor de quem não exerce função pública ou presta serviço público. Precedentes. 3. Com o advento da Emenda Constitucional n. 20/1998 – voltada a disciplinar os regimes próprios de previdência social aos

titulares de cargo efetivo –, ocupantes de cargos temporários, inclusive os de mandatos eletivos, na redação dada pela Emenda de n. 103/2019, passaram a submeter-se ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). 4. Pedido julgado procedente. 5. Razões de segurança jurídica impõem a modulação dos efeitos da decisão (Lei n. 9.882/1998) para afastar-se o dever de devolução das verbas pagas até a publicação da ata de julgamento, com cessação da continuidade dos pagamentos a partir do mesmo marco temporal, independentemente da data do deferimento das vantagens – se antes ou depois da promulgação da Constituição Federal. Precedentes” (ADPF n. 833, Relator o Ministro Nunes Marques, Plenário, DJe 26.8.2022).

“EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI Nº 4.191/1980 DO ESTADO DA PARAÍBA. INSTITUIÇÃO DE PENSÃO ESPECIAL, COMPLEMENTAR OU AUTÔNOMA, A DEPENDENTES DE EX-GOVERNADORES, EX-DEPUTADOS ESTADUAIS E EX-MAGISTRADOS. CONHECIMENTO DA AÇÃO DIANTE DA NÃO DEMONSTRAÇÃO DE REVOGAÇÃO DA NORMA E EM RAZÃO DA PERMANÊNCIA DA LESÃO. PRECEDENTE DO STF. NÃO RECEPÇÃO, PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DE NORMAS QUE INSTITUEM PENSÃO ESPECIAL A DEPENDENTES DE AGENTES PÚBLICOS. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS REPUBLICANO E DA IGUALDADE. PRECEDENTES DO STF QUANTO A AGENTES POLÍTICOS. AMPLIAÇÃO DO PRECEDENTE PARA ABRANGER A HIPÓTESE RELATIVA A EX-MAGISTRADOS, POR IGUAL FALTA DE AMPARO CONSTITUCIONAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. MODULAÇÃO DE EFEITOS PARA NÃO DEVOLUÇÃO DAS VERBAS DE CARÁTER ALIMENTAR RECEBIDAS DE BOA-FÉ, COM CESSAÇÃO DA CONTINUIDADE DOS PAGAMENTOS, INDEPENDENTEMENTE DA DATA DE CONCESSÃO DA VANTAGEM. PRECEDENTES DO STF. 1. A Lei nº 4.191/1980, na redação original e nas alterações promovidas pelas Leis nº 4.627/1984 e 4.650/1984, todas do Estado da Paraíba, autoriza a concessão de pensão especial a dependentes de ex-governadores, ex-magistrados e ex-deputados estaduais, seja de maneira complementar à pensão previdenciária (todas as redações), seja de maneira autônoma (redação originária). 2. Ação conhecida, diante do preenchimento dos pressupostos formais e da não demonstração de que a norma impugnada já tenha sido retirada do sistema. Ainda permanece a lesão a preceito fundamental alegada em razão da continuidade dos pagamentos, a ser sanada na presente via, o que permite o conhecimento da ação, mesmo que a lei tenha sido revogada, conforme precedente formado na ADPF 33/PA. 3. Este Supremo Tribunal Federal definiu interpretação jurídica no sentido de que a instituição de prestação pecuniária mensal e vitalícia a ex-

ocupantes de cargos eletivos ou seus dependentes corresponde a 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. Assim, sob a minha relatoria, ADI 4555/PI (Pleno, j. 14/08/2019, DJe 30/08/2019) e ADI 4545/PR (Pleno, j. 05/12/2019, DJe 07/04/2020). No mesmo sentido: ADI 3.853/MS (Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, j. 12/09/2007, DJe 26/10/2007); ADPF 413/SP (Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 06/06/2018, DJe 21/06/2018); ADI 4544/SE (Rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, j. 13/06/2018, DJe 11/09/2018); ADI 4609/RJ (Rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, j. 13/06/2018, DJe 11/09/2018); ADI 3418/MA (Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 20/09/2018, DJe 04/12/2018); ADI 4601/MT (Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 25/10/2018, DJe 07/11/2018); ADI 4169/RR (Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 25/10/2018, DJe 07/11/2018); ADI 4552/PA (Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, j. 01/08/2018, DJe 14/02/2019); ADI 4562/PB (Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, j. 17/10/2018, DJe 07/03/2019); ADI 5473/DF (Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 19/12/2018, DJe 18/02/2019); RE 638307/MS (Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 19/12/2019, DJe 13/03/2020); ADPF 590/PA (Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 08/09/2020, DJe 24/09/2020). 4. No caso, a mesma ratio se aplica em relação à vantagem conferida aos dependentes de ex-desembargadores e ex-juizes de direito, por ser igual privilégio injustificado em favor dessa classe de pessoas, à margem do regime previdenciário. Ampliação do precedente para abranger também essa hipótese. 5. O fato de a pensão especial estipulada pela lei impugnada ser conferida como complementação a pensão previdenciária devida a dependente, ainda, não é razão suficiente para afastar a aplicação dos precedentes citados. É igual benesse que não se compatibiliza com a Constituição Federal. 6. Pedido julgado procedente, para declarar a não recepção da Lei Estadual nº 4.191/1980, na redação originária e alterações. 7. Modulação de efeitos da decisão operada em parte, para afastar o dever de devolução das parcelas já pagas até a publicação da ata de julgamento, com cessação da continuidade dos pagamentos a partir do mesmo marco temporal, independentemente da data da concessão das vantagens, se antes ou depois da promulgação da Constituição Federal. Precedentes: ADI 4545/PR (sob a minha relatoria, Pleno, j. 05/12/2019, DJe 07/04/2020); ADI 4601/MT (Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 25/10/2018, DJe 07/11/2018); ADPF 590/PA (Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 08/09/2020, DJe 24/09/2020); RE 140499/GO (Rel. Min. Moreira Alves, Primeira Turma, j. 12/04/1994, DJ 09/09/1994)" (ADPF n. 793, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 17.11.2021).

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 305 DA CONSTITUIÇÃO DO PARÁ. INCONSTITUCIONALIDADE DE PENSÃO VITALÍCIA PARA EX-GOVERNADORES. PRECEDENTES. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Os cargos políticos de chefia do Poder Executivo não são exercidos nem ocupados 'em caráter permanente', por serem os mandatos temporários e seus ocupantes, transitórios. 2. Inexiste direito ao recebimento de pensão vitalícia por ex-governador. 3. Ausência de parâmetro constitucional nacional e inauguração de padrão normativo estadual em desacordo com os princípios da Constituição da República, especialmente aqueles referentes às regras orçamentárias e aos princípios constitucionais da Administração Pública: Precedentes. 4. Ação julgada procedente para declarar inconstitucional o art. 305, caput e § 1º, da Constituição do Pará” (ADI n. 4.552, de minha relatoria, Plenário, DJe 14.2.2019).

“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 n. 4.544, Relator o Ministro Roberto Barroso, Plenário, DJe 11.9.2018).

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTIGO 1º DA LEI 4.586/1983. DIREITO PRÉ-CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME EM SEDE DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 1º, PARTE FINAL, DA EMENDA CONSTITUCIONAL 22/2003 DO ESTADO DO MATO GROSSO. MANUTENÇÃO DO PAGAMENTO DE PENSÃO VITALÍCIA A EX-GOVERNADORES, EX-VICE-GOVERNADORES E

SUBSTITUTOS CONSTITUCIONAIS QUE PERCEBIAM O BENEFÍCIO À ÉPOCA DE SUA EXTINÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO, REPUBLICANO, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. INEXISTÊNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. 1. O artigo 1º da Emenda Constitucional 22/2003 do Estado do Mato Grosso, ao prever que deve ser ‘respeitado o disposto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal’, permitiu a continuidade do pagamento de subsídio mensal e vitalício a ex-governadores, ex-vice-governadores e substitutos que percebiam o benefício à época de sua extinção. 2. O direito adquirido é inoponível à Constituição quando nela se encontra interditado, posto eclipsado em alegado regime jurídico imutável, mormente quando o regime jurídico que se pretende ver preservado não encontra guarida na Constituição Federal. 3. A manutenção do pagamento de prestação pecuniária mensal e vitalícia a ex-governadores extrapola o poder constituinte derivado, violando o princípio federativo, além de não se compatibilizar com os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa. 4. O princípio republicano apresenta conteúdo contrário à prática do patrimonialismo na relação entre os agentes do Estado e a coisa pública, o que se verifica no caso sub examine. 5. O princípio da igualdade veda a instituição de tratamento privilegiado sem motivo razoável, tal qual o estabelecido em proveito de quem não mais exerce função pública ou presta qualquer serviço à Administração Pública. Precedentes: ADI 4.552-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 9/6/2015; ADI 3853, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, DJe de 26/10/2007; e ADI 3.418, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, julgamento em 20/09/2018. 6. O artigo 1º da Lei 4.586/1983 do Estado do Mato Grosso é direito pré-constitucional, insuscetível de figurar como objeto de ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes: ADI 2, Rel. Min. Paulo Brossard, Plenário, DJ de 21/11/1997; ADI 74, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 25/9/1992; e ADI 129, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ de 4/9/1992. 7. Ação direta parcialmente conhecida, para, nessa parte, julgar procedente o pedido, para dar interpretação conforme a Constituição Federal ao artigo 1º, parte final, da Emenda Constitucional 22/2003 do Estado do Mato Grosso e declarar que o trecho “respeitado o disposto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal” não autoriza a continuidade do pagamento de pensão mensal e vitalícia aos ex-governadores, ex-vice-governadores e substitutos constitucionais” (ADI n. 4.601, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 7.11.2018).

“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 n. 3.418, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 4.12.2018).

"EMENTA 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 n. 4.545, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 7.4.2020).

6. No mesmo sentido, a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.853 /MS, da minha relatoria, julgada pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal nos seguintes termos:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 35, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2006, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. ACRÉSCIMO DO ART. 29-A, CAPUT e §§ 1º, 2º E 3º, DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS GERAIS E TRANSITÓRIAS DA CONSTITUIÇÃO SUL-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" (DJ 26.10.2007).

Nesse julgado, acentuou-se serem os mandatos temporários e os seus ocupantes, transitórios, pelo que não se pode ter benefício para governador que tenha deixado de ocupar o cargo.

No voto proferido também na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.853/MS, o Ministro Cezar Peluso assentou:

"Parece-me que tal instituto - subsídio a título de representação - não subsiste perante nenhum dos modelos análogos da Constituição Federal. Não é subsídio. Até os votos discrepantes concordaram em que não corresponde à figura do subsídio - que se liga ao exercício temporário e enquanto dure o mandato, ou à remuneração do exercício de cargo público. Poderia pensar-se em aposentadoria, e também não corresponde a nenhuma das modalidades de aposentadoria, nem se ajusta aos critérios constitucionais de concessão de aposentadoria, sequer no Regime Geral de Previdência Social. E não encontro outro modelo que servisse de parâmetro para aferição da constitucionalidade desse instituto, de modo que teria de o analisar como categoria própria, introduzida pelo constituinte estadual, a título de inovação na ordem jurídica constitucional.

Mas aqui (...) encontro algumas dificuldades. (...)

Teríamos aqui, como princípio, generalização de um ato do Estado que, a meu ver, está gravado por arbitrariedade, já que não corresponde a nenhum modelo federal: cria, no plano estadual, para o ex-Chefe do Poder Executivo, benefício que não têm os ex-Chefes do Poder Executivo nacional, e que não tem justificação concreta, pois apanha qualquer pessoa que se encontre na mesma situação descrita

pela norma, sem levar em consideração mérito ou situação de necessidade dessas pessoas. (...)

Não se pode permitir que o legislador estadual ou o legislador municipal, à custa do erário e sem nenhum compromisso com o art. 195, § 5º, que, em tema de seguridade social, exige indicação da fonte de custeio, contemple todos os ex-detentores de mandato eletivo com benefício que não tem outra justificção senão o fato de o terem sido. Se o constituinte federal, na sua alta discricionariedade, o tivesse feito, tollitur quaestio, mas, não o tendo feito o constituinte federal, entendo que, sob pena de se ter de emprestar, sob o meu ponto de vista, legitimação à norma destituída de racionalidade jurídica e, portanto, impregnada de arbitrariedade e de abuso legislativo, não posso, com o devido respeito aos votos dissidentes, deixar de acompanhar a eminente Relatora, para julgar procedente a ação”.

Pela maioria dos votos que prevaleceram neste último precedente, vencido o Ministro Eros Grau, teve-se como inválida a norma constitucional do Estado, porque destituída de fundamento na Constituição, criando-se, no plano estadual, modelo não adotado no plano federal, em ofensa ao princípio da igualdade, atingindo-se, portanto, o cerne do sistema republicano.

7. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.461/AP, Relator o Ministro Maurício Corrêa, decidiu-se:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA LIMINAR. EX-GOVERNADOR DE ESTADO. SUBSÍDIO MENSAL E VITALÍCIO A TÍTULO DE REPRESENTAÇÃO. EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 003, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1995, DO ESTADO DO AMAPÁ. 1. Normas estaduais que instituíram subsídio mensal e vitalício a título de representação para Governador de Estado e Prefeito Municipal, após cessada a investidura no respectivo cargo, apenas foram acolhidas pelo Judiciário quando vigente a norma-padrão no âmbito federal. 2. Não é, contudo, o que se verifica no momento, em face de inexistir parâmetro federal correspondente, suscetível de ser reproduzido em Constituição de Estado-Membro. 3. O Constituinte de 88 não alçou esse tema a nível constitucional. 4. Medida liminar deferida” (Plenário, DJ 22.8.1997).

8 . No julgamento do Recurso Extraordinário n. 638.307, este Supremo Tribunal, ao examinar benefício instituído de forma graciosa a ex-vereadores, fixou a seguinte tese: *“Lei municipal a versar a percepção, mensal e vitalícia, de ‘subsídio’ por ex-vereador e a consequente pensão em*

caso de morte não é harmônica com a Constituição Federal de 1988” (Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJe 13.3.2020).

14. No sentido dos fundamentos adotados neste voto, em recente julgado, a Ministra Rosa Weber deferiu a medida liminar na Suspensão de Segurança n. 5.528, em decisão na qual proferida a seguinte ementa:

“SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. COGNIÇÃO SUMÁRIA. PENSÃO MENSAL VITALÍCIA. EX-GOVERNADOR. BENEFÍCIO DECLARADO INCONSTITUCIONAL. CONTROLE CONCENTRADO. EFEITO VINCULANTE. PAGAMENTO DO BENEFÍCIO RESTABELECIDO. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA E AO ERÁRIO. CONFIGURAÇÃO. LIMINAR DEFERIDA”.

9. O sistema constitucional vigente não comporta pagamento de remuneração a não ocupante de cargo ou emprego público, pois se teria de cogitar daquele pagamento como categoria que tivesse outra correspondência que não a remuneração.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.552, da minha relatoria, afirmei, em situação análoga à dos autos, que, *“mesmo na atividade privada, e não apenas no setor público, trabalho sem pagamento é escravidão e pagamento sem trabalho é doação. E, nesse caso, seria doação com dinheiro público”* (DJe 14.2.2019).

10. Sobre a questão, José Afonso da Silva se manifestou, em parecer juntado aos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.552:

“ (...) a despeito do nome diverso que o dispositivo atribui à vantagem pecuniária, ele constitui uma espécie de gratificação que se outorga a agentes políticos de escalão superior da administração, especialmente aos Chefes de Poder Executivo e a seus auxiliares diretos. (...)

Essa gratificação, dita de representação de gabinete, se apresenta sob duas modalidades: a) uma, que é prevista no orçamento da entidade, destinada a fazer face a despesas eventuais no exercício do cargo e em razão disso; por isso, as despesas têm que ser comprovadas e ficam sujeitas à apreciação do Tribunal de Contas pertinente; b) a outra, é conferida como um adendo ou anexo aos vencimentos da autoridade, destinada a ocorrer despesas em razão de sua situação pessoal que não têm como ser comprovadas, por isso

pode a autoridade fazer dela o que bem entender porque integra a sua remuneração enquanto no exercício do cargo representativo. Logo se vê que, no primeiro caso, temos espécie de gratificação, mas não é uma vantagem pecuniária do titular do cargo, pois é uma verba do Gabinete. No segundo caso, sim, temos uma vantagem pecuniária do titular do cargo, porque constitui um acréscimo ao seu vencimento, como uma espécie de gratificação propter personam, ou seja, uma gratificação em razão de condições pessoais do agente político. É evidente, portanto, que, ao perder essa condição pessoal, cessa o pagamento da vantagem. Demais, essa vantagem é uma percentagem do vencimento do titular, não a sua remuneração. Logo, o Governador de Estado que a percebia, perde-a quando cessa a condição pessoal que a fundamentava. (...)

A vantagem conferida pela Constituição estadual '- nesse caso ele fazia uma referência à Constituição do Estado do Sergipe, mas os termos são exatamente, rigorosamente os mesmos -' não tem natureza de representação. É, na verdade, um estipêndio que não se fundamenta em um título legítimo, porque não se trata de proventos de aposentadoria, estipendiada pelos cofres públicos ou pelo INSS, para os agentes políticos providos em cargos, funções ou mandatos por via de eleição política, tanto que não se lhes descontam contribuição previdenciária".

Aquele constitucionalista finaliza o estudo nestes termos:

"A conclusão é a de que não há um título jurídico que sustente a vantagem outorgada naquele art. (...); não há fundamento na Constituição Federal que a ampare. Ao contrário, todos os princípios constitucionais a repelem, o primeiro deles é que não pode haver dispêndio público sem causa. Ninguém pode receber pagamento sem uma contraprestação de serviço atual, salvo a título previdenciário nos casos constitucionalmente previstos. São ilegítimas as despesas com pessoas que não sejam a título de vencimentos ou de proventos de aposentadoria. Um Governador de Estado, enquanto no exercício do cargo, recebe estipêndios remuneratórios em paga do serviço que está prestando à comunidade, mas, uma vez cessado o seu mandato, desliga-se de uma vez dessa função pública, sem direito a qualquer estipêndio, visto como não tem direito à aposentadoria".

11. Tem-se, assim, inexistente parâmetro constitucional correspondente para embasar a concessão do benefício municipal e a inegável quebra do princípio do tratamento igual a ser conferido para pessoas em condições jurídico-funcionais iguais e, aplicando-se ainda aquele princípio, não se

podendo dar tratamento igual a quem em condição jurídico-funcional desigual esteja.

Aquele que não seja titular de cargo eletivo de prefeito municipal, ou se tendo extinto o mandato, não pode receber do povo pagamento por trabalho que não presta, em condição diferente de qualquer outro agente público que, ressalvada a aposentação nas condições constitucionais e legais estatuídas, não dispõe desse privilégio.

12 . Os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade vedam a concessão de privilégios e favoritismos em razão de condição pessoal do beneficiado. Assegurar a percepção de verba mensal a viúvas de ex-prefeitos, configura condição privilegiada e injustificada em relação aos demais beneficiários do regime previdenciário, que atenderam aos requisitos constitucionais e legais para a concessão dos benefícios.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro anota que *“exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento”* (*Direito Administrativo*. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 71).

Quanto ao princípio da moralidade, o Ministro Gilmar Mendes leciona em obra doutrinária: *“a reverência que o direito positivo presta ao princípio da moralidade decorre da necessidade de pôr em destaque que, em determinados setores da vida social, não basta que o agir seja juridicamente correto; deve, antes, ser também eticamente inatacável. Sendo o direito o mínimo ético indispensável à convivência humana, a obediência ao princípio da moralidade, em relação a determinados atos, significa que eles só serão considerados válidos se forem duplamente conformes à eticidade, ou seja, se forem adequados não apenas às exigências jurídicas, mas também às de natureza moral”* (MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional* . São Paulo: Saraiva, 2007. p. 787).

13. Ressalte-se que, nos termos do § 13 do art. 40 da Constituição da República, alterado pela Emenda Constitucional n. 103/2019, ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo temporário, no qual se inserem os agentes políticos, detentores de mandato eletivo, aplica-se o Regime Geral de Previdência Social:

“Art. 40. (...)

§ 13. Aplica-se ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, inclusive mandato eletivo, ou de emprego público, o Regime Geral de Previdência Social”.

Agentes políticos, na definição de José dos Santos Carvalho Filho, são *“aqueles aos quais incumbe a execução das diretrizes traçadas pelo Poder Público. São estes agentes que desenham os destinos fundamentais do Estado e que criam as estratégias políticas por eles consideradas necessárias e convenientes para que o Estado atinja os seus fins. (...) Caracterizam-se por terem funções de direção e orientação estabelecidas na Constituição e por ser normalmente transitório o exercício de tais funções. Como regra, sua investidura se dá através de eleição, que lhes confere o direito a um mandato, e os mandatos eletivos caracterizam-se pela transitoriedade do exercício das funções, como deflui dos postulados básicos das teorias democrática e republicana. Por outro lado, não se sujeitam às regras comuns aplicáveis aos servidores públicos em geral; a eles são aplicáveis normalmente as regras constantes da Constituição, sobretudo as que dizem respeito às prerrogativas e à responsabilidade política. São eles os Chefes do Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos), seus auxiliares (Ministros e Secretários Estaduais e Municipais) e os membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores)”* (*Manual de Direito Administrativo* . 13 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 458).

Os prefeitos são submetidos, portanto, ao Regime Geral da Previdência Social, com parâmetros constitucionais específicos para a concessão dos benefícios aos seus contribuintes, nos termos dos arts. 195 a 201 da Constituição da República.

A criação de pensão, de natureza graciosa, que se aproxima dos institutos da aposentadoria e da pensão por morte, como remuneração independente da contraprestação que é o trabalho do agente político, nos

casos em que o mandato eletivo tenha terminado, e sem previsão semelhante na Constituição da República e na legislação nacional, ofende o princípio federativo inserido no sistema de repartição de competências. Nele se prevê competir à União legislar sobre normas gerais de previdência social, nos termos do inc. XII do art. 24 da Constituição, e aos Estados legislarem de forma supletiva ou complementar, observadas as normas constitucionais e nacionais sobre a matéria, como disposto nos §§ 2º a 4º do art. 24 c/c o § 1º do art. 25 da Constituição.

15. Configura inconstitucionalidade, nos termos da reiterada jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a instituição de prestação pecuniária mensal e vitalícia a viúvas de ex-prefeitos, correspondente à concessão de benesse que não se compatibiliza com a Constituição da República, por revelar 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.

A continuidade do pagamento de gratificação a título de pensão a viúvas de ex-prefeitos do Município de Caucaia/CE, apesar da jurisprudência pacificada deste Supremo Tribunal Federal e, em desacordo com os princípios constitucionais, especialmente aqueles referentes às normas orçamentárias e aos princípios da Administração Pública, evidencia a relevância jurídica da questão posta e os gravames jurídicos e sociais que a preservação dos efeitos desses atos poderia acarretar.

Assento, portanto, a inconstitucionalidade das normas impugnadas, concessivas de pensões a viúvas de ex-chefes do Poder Executivo do Município de Caucaia/CE, como decorrência do exercício de cargo eletivo, distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social.

Da modulação dos efeitos da decisão

16. Com base no princípio da segurança jurídica e de excepcional interesse social, com fundamento no art. 27 da Lei n. 9.868/1999, propõe-se a modulação dos efeitos da decisão para atribuir-se eficácia a partir da data da publicação da ata de julgamento, afastando-se o dever de devolução dos valores recebidos pelos beneficiários até essa data.

No mesmo sentido o decidido nos seguintes julgados, em situações análogas a dos autos:

“EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI N. 201/1982 DO MUNICÍPIO DE PIMENTEIRAS/PI. NORMA ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO DE 1988. CABIMENTO. CONCESSÃO DE PENSÃO MENSAL E VITALÍCIA A FAMILIARES DE PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADOR FALECIDO NO EXERCÍCIO DO MANDATO. NÃO RECEPÇÃO. PRINCÍPIOS REPUBLICANO, DA IGUALDADE, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. SEGURANÇA JURÍDICA. NATUREZA ALIMENTAR DA PARCELA. INEXIGIBILIDADE DE RESSARCIMENTO DOS VALORES RECEBIDOS DE BOA-FÉ ATÉ A PUBLICAÇÃO DA ATA DE JULGAMENTO. (...) 5. Razões de segurança jurídica impõem a modulação dos efeitos da decisão (Lei n. 9.882/1998) para afastar-se o dever de devolução das verbas pagas até a publicação da ata de julgamento, com cessação da continuidade dos pagamentos a partir do mesmo marco temporal, independentemente da data do deferimento das vantagens – se antes ou depois da promulgação da Constituição Federal. Precedentes” (ADPF n. 833, Relator o Ministro Nunes Marques, Plenário, DJe 26.8.2022).

“EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI Nº 4.191/1980 DO ESTADO DA PARAÍBA. INSTITUIÇÃO DE PENSÃO ESPECIAL, COMPLEMENTAR OU AUTÔNOMA, A DEPENDENTES DE EX-GOVERNADORES, EX-DEPUTADOS ESTADUAIS E EX-MAGISTRADOS. CONHECIMENTO DA AÇÃO DIANTE DA NÃO DEMONSTRAÇÃO DE REVOGAÇÃO DA NORMA E EM RAZÃO DA PERMANÊNCIA DA LESÃO. PRECEDENTE DO STF. NÃO RECEPÇÃO, PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DE NORMAS QUE INSTITUEM PENSÃO ESPECIAL A DEPENDENTES DE AGENTES PÚBLICOS. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS REPUBLICANO E DA IGUALDADE. PRECEDENTES DO STF QUANTO A AGENTES POLÍTICOS. AMPLIAÇÃO DO PRECEDENTE PARA ABRANGER A HIPÓTESE RELATIVA A EX-MAGISTRADOS, POR IGUAL FALTA DE AMPARO CONSTITUCIONAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. MODULAÇÃO DE EFEITOS PARA NÃO DEVOLUÇÃO DAS VERBAS DE CARÁTER ALIMENTAR RECEBIDAS DE BOA-FÉ, COM CESSAÇÃO DA CONTINUIDADE DOS PAGAMENTOS, INDEPENDENTEMENTE DA DATA DE CONCESSÃO DA VANTAGEM. PRECEDENTES DO STF. (...) 7. Modulação de efeitos da decisão operada em parte, para afastar o dever de devolução das parcelas já pagas até a publicação da ata de

juízo, com cessação da continuidade dos pagamentos a partir do mesmo marco temporal, independentemente da data da concessão das vantagens, se antes ou depois da promulgação da Constituição Federal. Precedentes: ADI 4545/PR (sob a minha relatoria, Pleno, j. 05/12/2019, DJe 07/04/2020); ADI 4601/MT (Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 25/10/2018, DJe 07/11/2018); ADPF 590/PA (Rel. Min. Luiz Fux, Pleno, j. 08/09/2020, DJe 24/09/2020); RE 140499/GO (Rel. Min. Moreira Alves, Primeira Turma, j. 12/04/1994, DJ 09/09/1994) (ADPF n. 793, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 17.11.2021).

17. Pelo exposto, julgo procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para declarar não recepcionada a Lei n. 405, de 30.11.1984, e a Lei n. 486, de 20.3.1989, do Município de Caucaia/CE, modulados os efeitos da decisão com atribuição de eficácia a partir da data da publicação da ata de julgamento.

Plenário Virtual - minuta de voto