

Juris Plenum Previdenciária

Ano V - número 18 - maio de 2017

Coordenadora da Revista
Cirlene Luiza Zimmermann
Procuradora do Trabalho/MPT

Conselho Editorial

Fábio Zambitte Ibrahim - Doutor em Direito Público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Mestre em Direito pela PUC/SP

José Ricardo Caetano Costa - Advogado Previdenciário. Coordenador e Pesquisador do Centro de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social - CEPESS

Miguel Horvath Jr. - Doutor em Direito Previdenciário pela PUC/SP. Procurador Federal/AGU

Roberto Luis Luchi Demo - Juiz Federal no TRF da 1ª Região. Pós-Graduado em Direito Processual Civil pelo IBEJ/PR

Wladimir Novaez Martinez - Advogado Especialista em Direito Previdenciário

Editora Plenum Ltda.

Av. Itália, 460 - 1º andar
CEP 95010-040 - Caxias do Sul/RS
Fone: (54) 3733-7447
plenum@plenum.com.br
www.plenum.com.br

**APOSENTADORIA DE EX-GOVERNADORES
E VICE-GOVERNADORES NO BRASIL:
UMA CRISE ÉTICO-FEDERATIVA***

**RETIREMENT OF EX-GOVERNORS
AND VICE-GOVERNORS IN BRAZIL:
AN ETHICAL-FEDERATIVE CRISIS**

VINÍCIUS PACHECO FLUMINHAN

Advogado/SP. Mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba - UNIMEP. Doutorando em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor de Direito da Seguridade Social na Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: viniciusfluminhan@terra.com.br.

LUCIANO PEREIRA VIEIRA

Advogado da União. Mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina/PR. Professor de Direito do Estado na Universidade Presbiteriana Mackenzie e de Direito Constitucional nas Faculdades de Campinas - FACAMP. E-mail: prof.lucianovieira@gmail.com.

SUMÁRIO: Introdução - 1. A Previdência Social no Brasil - 2. O regime especial dos agentes políticos: origens, características e adaptações legislativas - 3. O regime especial de aposentadorias de governadores e vice-governadores é legítimo? - 4. Federalismo, república e controle de constitucionalidade: a visão do Supremo Tribunal Federal quanto aos benefícios de prestação continuada de natureza vitalícia concedidos a ex-governadores e vice-governadores - Conclusão - Referências.

Data de recebimento do artigo: 07.03.2017.

Datas de pareceres de aprovação: 13.03.2017 e 29.03.2017.

Data de aprovação pelo Conselho Editorial: 04.04.2017.

RESUMO: O sistema previdenciário brasileiro possui distorções históricas que acarretam privilégios injustificáveis a determinados grupos minoritários. Os benefícios garantidos a algumas chefias de executivo estadual e municipal pelo país constituem um bom exemplo das mazelas da nossa previdência que nem sempre são colocadas em pauta para reforma. As leis e interpretações que dão respaldo a tais benefícios atentam não apenas contra a ética, mas também violam a Constituição Federal ao macularem a própria ideia nela versada de República e Federação. O artigo pretende resgatar os motivos que levaram à criação deste regime especial de aposentadorias e qual é a sua configuração atual. Num segundo momento, oferece um confronto analítico frente a dispositivos da Constituição Federal. O resultado do exame proposto sugere a inconstitucionalidade das aposentadorias concedidas a alguns ex-governadores e vice-governadores nas Constituições estaduais. Além disso, a título de conclusão, ressalta-se o caráter ético-pedagógico das decisões que futuramente serão tomadas pelo Supremo Tribunal Federal, além da já proferida no julgamento da ADI-MC nº 4.552/DF, para a mudança do paradigma atual de resistência dos parlamentos estaduais em manter um regime inconstitucional de privilégios odiosos a ex-governadores e que certamente nortearão as reformas que o sistema previdenciário brasileiro permanentemente necessita.

PALAVRAS-CHAVE: aposentadoria; ex-governadores; previdência social; República; Federação; ética; controle de constitucionalidade; reformas.

ABSTRACT: The Brazilian pension system has historical distortions that lead to unjustified privileges for certain minority groups. The benefits granted to some heads of the executive power in the country are a good example of the ills of our pension system that are not always placed on the agenda for reform. The laws and points of views that give support to such benefits violate not only ethics, as it also violates the Federal Constitution and the idea of republic and federation contained therein. The article aims to rescue the reasons that led to the creation of this special scheme for retirement and what is your current configuration. Secondly, it offers an analytical front confrontation to the Federal Constitution devices. The result of the proposed survey suggests the unconstitutionality of the retirements of some governors and mayors. Moreover, the conclusion emphasizes the ethical-pedagogical nature of decisions that will be taken by the Supreme Court, in addition to the one handed down in ADI-MC 4.552/DF's judgment, in order to change the current paradigm of resistance of the state parliaments in maintaining an unconstitutional system of odious privileges to former governors and that will certainly guide the reforms that the Brazilian social security system permanently needs.

KEYWORDS: retirement; former governors; social security; republic; federation; ethic; constitutionality control; reforms.

INTRODUÇÃO

“Que responderíamos a essas e a outras acusações semelhantes?”
(Platão, *Crítion*)

A pergunta acima é uma dentre tantas feitas por Sócrates ao discípulo Criton no instante em que este apresenta ao mestre um plano de fuga. Constrangido pela ideia de não ter argumentos para sustentar o desrespeito às leis de Atenas - caso aceitasse a proposta do discípulo - o filósofo revela ao jovem que não suportaria viver com o estigma de ter colocado seu interesse pessoal acima da vontade coletiva do povo ateniense que o condenara de forma democrática.

Esse conflito entre interesses pessoais e interesse coletivo é a tônica do debate em torno do tratamento diferenciado de pessoas ou grupos no sistema previdenciário. O próprio nascimento da previdência social brasileira ilustra bem o tema, pois o sistema surgiu no início do século XX, contemplando apenas alguns profissionais e não todos os brasileiros. Desde então, muitas distorções vêm sendo corrigidas, mas muitas ainda continuam resistindo aos novos tempos.

A Constituição de 1988 trouxe a proposta de tornar o país mais democrático e menos desigual. Acolheu a universalidade de acesso como princípio da seguridade social e estabeleceu a observância da equidade quanto ao seu financiamento. Por outro lado, as Emendas Constitucionais (EC) nº 20/1998 e 41/2003 reorganizaram o sistema e abriram caminho para uma equalização cada vez maior entre os três regimes obrigatórios de previdência: dos militares, dos servidores públicos civis e dos trabalhadores em geral.

Ao lado dos três regimes mencionados, existem benefícios de caráter *sui generis* espalhados por toda a legislação, compondo uma categoria que se poderia denominar *regime especial* de previdência. Alguns desses benefícios são aceitáveis do ponto de vista ético-jurídico; outros, porém, são no mínimo discutíveis.

Uma faceta problemática do regime especial são os proventos precoces de alguns Chefes do Executivo que, supostamente respaldados por uma relativa e aparente autonomia legislativa na matéria, preservam para si vantagens pessoais de duvidosa legitimidade. Fica então a seguinte dúvida: essas vantagens teriam respaldo constitucional? Seriam elas compatíveis com a ética que se espera dos agentes que devem zelar pelo bem comum?

O artigo pretende abordar o tema e esboçar respostas para as questões colocadas. Assim, o trabalho procurará primeiramente compreender as razões pelas quais o regime especial de aposentadorias foi criado e por que ainda encontramos resquícios dele na legislação. Em seguida, o texto apresenta argumentos que colocam em dúvida a constitucionalidade dessas aposentadorias. Finalmente, à guisa de conclusão, procura-se demonstrar que em temas como este a ordem jurídica deve estar pautada em valores éticos que priorizam a sociedade e não o indivíduo.

1. A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A previdência social é uma técnica de proteção baseada na obrigação do Estado em suprir a ausência de renda daqueles que por algum motivo não podem mais exercer uma atividade remunerada. A concretização desse propósito está assentada em dois princípios básicos.

Em primeiro lugar, a filiação do cidadão ao sistema previdenciário ocorre de forma obrigatória para aqueles que exercem atividade remunerada.¹ A filiação decorre de lei e não da vontade do cidadão. Essa automaticidade da vinculação do trabalhador ao sistema é o que garante a proteção, considerando-se que por vontade própria provavelmente nem todos formalizariam a filiação.

Em segundo lugar, a prestação previdenciária possui nítida natureza substitutiva em relação à remuneração que já não é mais auferida em virtude de contingências sociais. Se o segurado da previdência social sofrer algum risco capaz de impedi-lo de obter uma remuneração pelo trabalho, terá no lugar desta remuneração justamente a prestação previdenciária. Assim, da conjugação desses princípios, pode-se conceituar a previdência social como:

[...] técnica de proteção social que visa propiciar os meios indispensáveis à subsistência da pessoa humana - quando esta não pode obtê-los ou não é socialmente desejável que os aquiramos pessoalmente através do trabalho, por motivo de maternidade, nascimento, incapacidade, invalidez, desemprego, prisão, idade avançada, tempo de serviço ou morte - mediante contribuição compulsória.²

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 organizou o sistema previdenciário obrigatório em três grandes subsistemas: o regime de previdência dos militares no art. 142, o regime de previdência dos servidores públicos civis no art. 40 e o regime geral de previdência no art. 201. Ao lado deles, ela prevê, ainda, o regime de previdência complementar, de caráter facultativo e privado, conforme disposto no seu art. 202.

O subsistema do art. 142 contempla apenas os militares que pertencem às Forças Armadas. A intenção do constituinte foi preservar uma sistemática previdenciária compatível com a carreira militar, que prevê peculiaridades como a *reserva remunerada* e a *idade-limite* para permanência em posto ou graduação. Assim, dadas as especificidades do serviço militar, quis a Constituição adotar um regime previdenciário distinto aos militares.

Os servidores públicos civis, por outro lado, integram um regime jurídico previdenciário que abrange apenas aqueles que exercem cargo público efetivo na Administração Pública. Esse subsistema é regulado pelo art. 40 da Constituição e não inclui os servidores chamados *não estatutários*. Portanto, estão excluídos deste subsistema os servidores que mantêm vínculo com a administração pública por meio da CLT, assim como os servidores em trabalho temporário e os que ocupam cargos comissionados, entre outros.

Por fim, no art. 201, a previdência social brasileira conta com um regime que abrange todos os cidadãos que exercem atividade remunerada (empregados, domésticos, avulsos, autônomos, empresários, trabalhadores rurais), além das pessoas não abrangidas pelos outros subsistemas obrigatórios (facultativos).

A proteção previdenciária no Brasil, portanto, vale-se da filiação obrigatória das pessoas que ocupam postos nas Forças Armadas, que exercem cargo efetivo na Administração

¹ Cf. art. 11 da Lei nº 8.213/1991, dentre outros.

² MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Curso de direito previdenciário*. São Paulo: LTr, 1999. p. 24.

Pública ou que exercem atividade remunerada abrangida pelo regime previsto no art. 201, sendo possível, ainda, a filiação facultativa daqueles não contemplados nos demais regimes.

De forma excepcional, porém, a previdência social brasileira alberga alguns benefícios que não se enquadram nas três formas ordinariamente reguladas pelo constituinte. Conforme a lição da doutrina, esses benefícios especiais foram criados para “atender a demandas sociais ou individuais de projeção social geradas por fatos extraordinários de repercussão nacional”.³

Entre os beneficiados com essas prestações excepcionais, temos os ex-combatentes da Segunda Guerra Mundial (Lei nº 8.059/1990); os seringueiros que auxiliaram o Brasil no mesmo evento bélico (“soldados da borracha”), de que trata o art. 54 do ADCT e a Lei nº 7.896/1989; e os anistiados políticos (Lei nº 10.559/2002). Em virtude da inegável importância reconhecida à participação de tais pessoas em momentos difíceis vividos pela política nacional, os benefícios destinados aos três grupos foram mencionados expressamente pelo ADCT da Constituição Federal.⁴

Portanto, do ponto de vista constitucional, além do regime complementar de previdência, de natureza privada e filiação facultativa, a previdência social brasileira está estruturada em quatro grandes regimes: o regime dos militares das Forças Armadas, o regime dos servidores públicos civis titulares de cargo efetivo, o regime geral para os demais trabalhadores, e finalmente, o regime especial reservado especificamente para os ex-combatentes, os anistiados políticos e os soldados da borracha⁵ (arts. 8º, 53 e 54 do ADCT).

³ DEMO, Roberto Luís Luchi. O Estado do bem-estar social além do regime geral e dos regimes próprios de previdência: benefícios especiais ou benefícios de legislação especial. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, Brasília: [s.n.], n. 03, mar. 2008. p. 37.

⁴ Apenas à guisa de informação, existem inúmeras outras prestações excepcionais de índole infraconstitucional. Dentre elas, citam-se: os portadores da deficiência física conhecida como “síndrome da talidomida” (Lei nº 7.070/1982); os familiares das vítimas fatais de hepatite tóxica, por contaminação em processo de hemodiálise no Instituto de Doenças Renais de Caruaru (Lei nº 9.422/1996); as vítimas do acidente com a substância radioativa CÉSIO 137, ocorrido em Goiânia (Lei nº 9.425/1996); as pessoas atingidas pela hanseníase e que foram submetidas a isolamento e internação compulsórios em hospitais-colônia até 31 de dezembro de 1986 (Lei nº 11.520/2007); os beneficiários da pensão dos sertanistas Cláudio Villas Boas e Orlando Villas Boas (Lei nº 9.793/1999); os dependentes legais dos servidores do programa espacial brasileiro, que faleceram, vítimas diretas do acidente ocorrido com o foguete VLS-1 no Centro de Lançamento de Alcântara (Lei nº 10.821/2003); os jogadores, titulares ou reservas das seleções brasileiras campeãs das copas mundiais masculinas da FIFA nos anos de 1958, 1962 e 1970, sem recursos ou com recursos limitados, na forma do art. 37 da Lei nº 12.663/2012; as vítimas fatais dos eventos de motivação política ocorridos no período da ditadura militar (Leis nº 10.705/2003, 10.706/2003, 10.724/2003 e 10.923/2004). Nesse sentido, confira-se: DEMO, Roberto Luís Luchi. As pensões especiais no país do futebol. *Revista CEJ*, Brasília: [s.n.], ano XII, n. 43, p. 12-15, out./dez. 2008.

⁵ Com a devida vênia, discorda-se parcialmente da visão de Roberto Luís Luchi Demo no que tange aos benefícios dos seringueiros da 2ª Guerra Mundial, pois, apesar do art. 54 do ADCT estipular a carência de recursos como condição para o oferecimento da prestação pecuniária, o benefício possui duas características típicas de benefício previdenciário. Em primeiro lugar, é pago em função de um trabalho que foi prestado (art. 54, § 1º). Em segundo lugar, pode ser estendido na forma de pensão aos dependentes do falecido “soldado da borracha” (art. 54, § 2º). Portanto, no mínimo, tem-se um benefício híbrido (assistencial/previdenciário).

2. O REGIME ESPECIAL DOS AGENTES POLÍTICOS: ORIGENS, CARACTERÍSTICAS E ADAPTAÇÕES LEGISLATIVAS

A previdência no serviço público possui características que a diferenciam bastante da previdência no setor privado. No serviço público os benefícios previdenciários sempre foram vistos como uma extensão da política de pessoal, inclusive como forma de compensação por perdas salariais, não sendo obra do acaso o fato de serem os servidores públicos os pioneiros na instituição do sistema de previdência.⁶

No setor privado, ao contrário, a proteção previdenciária teve seu primeiro impulso com a Lei Eloy Chaves, em 1923, e foi caracterizada por dois aspectos distintivos em relação ao setor público.

Em primeiro lugar, as Caixas de Aposentadoria e Pensão criadas pela Lei Eloy Chaves não abrangiam todos os trabalhadores privados do país. Nem mesmo com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão foi possível universalizar a proteção previdenciária no setor privado.⁷ O sistema dos servidores públicos (IPASE) instituído pelo Decreto-Lei 288/38, porém, abrangia todos os servidores.

Em segundo lugar, enquanto no setor privado os trabalhadores e as empresas contribuíam para a sustentabilidade financeira do plano de benefícios, no setor público a aposentadoria era vista como uma espécie de "prêmio" pelos serviços prestados ao Estado após determinado lapso de tempo.

Deste modo, o custo das aposentadorias dos servidores era suportado pelo Tesouro, ao passo que o custo das aposentadorias dos demais trabalhadores era suportado por eles próprios e pelas empresas. Os servidores contribuíam para serviços médicos e outros benefícios, mas, em se tratando de aposentadoria, o direito à concessão se dava pelo fato de terem trabalhado para o Estado e não por terem contribuído para isso.⁸

Na esteira dessa lógica, a aposentadoria dos agentes políticos, até então albergada pelo IPASE, começou a ganhar contornos especiais a partir da criação do Instituto de Previdência dos Congressistas (IPC) pela Lei nº 4.284/63, que abriu espaço para a concessão de aposentadorias com propósitos distorcidos e com ônus para o Tesouro.

De acordo com a Lei nº 4.284/63, os Deputados Federais e os Senadores adquiriam o direito à aposentadoria após 8 (oito) anos de mandato. Além disso, a lei autorizava o ex-congressista que não tivesse os 8 (oito) anos de mandato completos a pagar, de uma só vez, as contribuições faltantes para gozar de imediato da aposentadoria.

Dada a discrepância entre o tempo de trabalho e a aposentadoria, bem como a enorme distância entre o *quantum* contribuído e o *quantum* usufruído,⁹ não se pode

⁶ CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Regime próprio de previdência dos servidores públicos*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009. p. 46.

⁷ LEITE, Celso Barroso. *A proteção social no Brasil*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1978. p. 30.

⁸ PINHEIRO, Vinicius Carvalho. Reforma da previdência e federalismo: o caso brasileiro. *Conjuntura Social*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 7-26, jan./fev./mar. 1999 apud CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Regime próprio de previdência social dos servidores públicos*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009. p. 45.

⁹ Vale lembrar que a Lei nº 4.284/1963 previa também a concessão de pensão em caso de óbito do parlamentar ou ex-parlamentar.

negar que o exercício de cargo eletivo no Poder Legislativo trazia consigo um privilégio previdenciário, situação esta que perdurou mesmo com a revogação da Lei nº 4.284/1963 pela Lei nº 7.087/1982.

Consequentemente, não tardou para que um benefício de semelhante configuração fosse criado também para os exercentes de cargo eletivo no Poder Executivo. Com efeito, a Emenda Constitucional nº 01/1969 - que praticamente reescreveu a Constituição de 1967 pela mão dos militares - trouxe no art. 184 a distinta aposentadoria, que exigia como requisito apenas o exercício em caráter permanente do cargo de Presidente da República.¹⁰

Portanto, no final dos anos 1960, os agentes políticos em âmbito federal (Presidente da República, Deputado Federal e Senador) tinham à sua disposição um regime de aposentadorias concedidas após curtíssimo período de atividade, independentemente da idade e mediante contribuições claramente insuficientes para a manutenção da verba.

O resultado do exemplo dado pelos poderes executivo e legislativo no âmbito federal foi o "efeito cascata" na criação de aposentadorias semelhantes em Estados-membros e municípios, tanto para deputados estaduais e governadores, quanto para vereadores e prefeitos, respectivamente, fato este que, infelizmente, se reproduz até os dias atuais, conforme se observa na exposição de motivos da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 269/2013,¹¹ a qual objetiva incluir no art. 40 da CF/1988 dispositivo vedando expressamente a concessão de pensão, benefício previdenciário e subsídio a ex-governadores e ex-prefeitos.

Felizmente, no âmbito federal, muitas mudanças legislativas ocorreram na tentativa de romper com a estrutura de privilégios criada nos anos 1960.

No que tange à aposentadoria do Presidente da República, o art. 184 da Emenda Constitucional nº 01/1969 não foi reproduzido na Constituição de 1988. Portanto, não existe mais aquela aposentadoria precoce do Chefe do Executivo concedida em função do exercício do cargo em caráter permanente.

Em relação à aposentadoria precoce de Deputados Federais e Senadores, o Governo Federal promoveu a revogação da Lei nº 7.087/82, colocando em seu lugar a Lei nº 9.506/97, que embora tenha mantido um regime especial de previdência para os parlamentares - ignorando assim a estrutura quadripartite autorizada pela Constituição - eliminou a aposentadoria após 08 (oito) anos de mandato ou de contribuição, e passou a exigir para a concessão do mesmo benefício 35 (trinta e cinco) anos de mandato ou de contribuição, além da idade mínima de 60 (sessenta) anos.

¹⁰ Art. 184. Cessada a investidura no cargo de Presidente da República, quem o tiver exercido, em caráter permanente, fará jus, a título de representação, desde que não tenha sofrido suspensão dos direitos políticos, a um subsídio mensal e vitalício igual ao vencimento do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

¹¹ A justificativa da PEC 269/13, bem como os dados acerca da sua tramitação encontram-se disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, a saber: BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 269, de 29 de maio de 2013*. Inclui o § 22 no artigo 40 da Constituição Federal para vedar a concessão de pensão, benefício previdenciário e subsídio mensal a ex-governadores e ex-prefeitos. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=578855>>. Acesso em: 14 ago. 2016.

Ademais, a mesma Lei nº 9.506/97 incorporou os exercentes de mandato eletivo (federal, estadual ou municipal) ao regime geral de previdência na hipótese de não terem regime próprio ou virem a perdê-lo em função das adaptações legislativas.¹²

Todavia, o exemplo dado nos anos 1990 pelo Governo Federal não tem sido suficiente para um desejado "efeito cascata" de adaptações legislativas. Não se observa o mesmo propósito nos âmbitos estadual e municipal. As aposentadorias precoces infelizmente continuam sendo realidade em algumas unidades da Federação.

Vejam, então, como se configura o regime especial de alguns governadores para avaliar se são legítimos. Dada a enorme quantidade de municípios no país, a análise do regime especial nos municípios que o preveem é tarefa que transcende os limites do presente trabalho. Ressalte-se, porém, que toda a lógica do discurso construído abaixo tem validade também para aposentadorias semelhantes recebidas pelos prefeitos do país.

3. O REGIME ESPECIAL DE APOSENTADORIAS DE GOVERNADORES E VICE-GOVERNADORES É LEGÍTIMO?

A criação das aposentadorias precoces pela Lei nº 4.284/63 e pela Emenda Constitucional nº 01/1969 exerceu forte influência na produção legislativa dos estados no que diz respeito à criação de benefício semelhante para governadores e até vice-governadores.

Atualmente, tem-se estimado que, ao menos, 21 Estados da Federação preveem regimes especiais de aposentadoria, ao lado dos quais vigora também um regime especial

¹² A Presidência da República apresentou à Câmara dos Deputados, em 05.12.2016, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 287/2016, que objetiva promover uma profunda reforma do sistema de seguridade social no Brasil, a tão propalada e popularmente conhecida "Reforma da Previdência".

Dentre os vários pontos enfrentados pela PEC nº 287/2016, um possui relação direta com o objeto do presente estudo.

Trata-se da proposta de alteração da redação do art. 40, § 13, da CF/1988 para submeter ao regime geral da previdência social (RGPS), de que basicamente trata o art. 201 da CF/1988, os ocupantes de *cargos de mandato eletivo*, dentre outros.

Caso a proposta de nova redação art. 40, § 13, da CF/1988 seja realmente aprovada pelo Congresso Nacional, não só estará afastada a possibilidade de criação de novos sistemas paralelos de previdência social para os membros do Poder Executivo e Legislativo, como também afastará, em definitivo, qualquer dúvida que porventura ainda pudesse existir quanto ao descabimento da previsão, nas Constituições Estaduais, de benefícios de prestação continuada de natureza vitalícia a ex-governadores e vice-governadores.

Vale ressaltar, ainda, que a PEC nº 287/2016 prevê, em seu artigo 6º, uma regra de transição para a nova sistemática previdenciária prevista na nova redação proposta para o art. 40, § 13, da CF/1988. De acordo com referido dispositivo, as alterações estabelecidas no art. 40, § 13, da CF/1988, acaso aprovadas, aplicar-se-ão de imediato aos titulares de novos mandatos eletivos que forem diplomados *após a promulgação da PEC nº 287/2016*, cabendo as leis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disporem sobre as regras de transição para os diplomados anteriormente à data de sua promulgação.

Nesse particular, entendemos que leis estaduais e distritais, porém, não poderão perpetuar a indevida concessão pretérita de benefícios de prestação continuada de natureza vitalícia a ex-governadores e vice-governadores, pois, conforme será demonstrado neste trabalho, a regra prevista no art. 184 da Constituição de 1967 (com redação dada pela EC nº 01/1969) - que tem sido utilizada para justificar esse privilégio odioso - não foi reproduzida na Constituição Federal de 1988 (cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 267, de 05 de dezembro de 2016*. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>>. Acesso em: 27 dez. 2016).

de pensão para os dependentes. Na maioria dos casos, o único requisito exigido pelas normas estaduais é o exercício, em caráter permanente, do cargo de governador. Em 03 estados, porém, a aposentadoria precoce é estendida também ao vice-governador e seus dependentes.

Vejam os alguns deles no quadro abaixo:

Estado	Requisito para a aposentadoria
Santa Catarina*	Exercício do cargo em caráter permanente sem carência
Rio de Janeiro*	Exercício do cargo em caráter permanente sem carência
Mato Grosso*	Exercício do cargo em caráter permanente sem carência
Rondônia	Exercício do cargo em caráter permanente sem carência
Paraíba	Exercício do cargo em caráter permanente sem carência
Rio Grande do Sul	Exercício do cargo em caráter permanente sem carência
Pará	Exercício do cargo em caráter permanente sem carência
Acre	Exercício do cargo em caráter permanente sem carência
Paraná	Exercício do cargo em caráter permanente sem carência
Sergipe	Exercício do cargo em caráter permanente por pelo menos 06 meses (carência)
Piauí	Exercício do cargo em caráter permanente sem carência
Maranhão	Exercício do cargo em caráter permanente sem carência
Bahia	Exercício do cargo por 04 anos ininterruptos ou 05 intercalados, desde que tenha contribuído por 30 anos para qualquer regime obrigatório de previdência social

(*) Nesses estados, o vice-governador também é beneficiado.

Quanto à legitimidade de tais aposentadorias, antes de adentrar os parâmetros constitucionais da matéria, é importante registrar que vários países adotam regimes semelhantes para agentes políticos com o argumento de que o beneficiado perde sua capacidade de trabalho durante o exercício do mandato,¹³ razão pela qual a aposentadoria precoce teria um caráter muito mais indenizatório do que previdenciário.¹⁴

De outro lado, contrapondo o argumento acima, pode-se afirmar que esse caráter compensatório é distorcido no Brasil na medida em que esses regimes especiais contemplam benefícios com valores altos e geralmente pagos a pessoas que possuem outras fontes de renda, não raro, até mesmo outra(s) aposentadoria(s) oriunda(s) de regime(s) previdenciário(s) diferente(s). Portanto, a necessidade de uma compensação financeira não se justifica.

De qualquer maneira, são fortes as razões jurídicas que permitem sustentar a inconstitucionalidade desse regime especial de aposentadorias e pensões de ex-governadores.

Em primeiro lugar, é inegável que as normas estaduais envolvidas nesta matéria tinham (ou ainda têm) em vista o disposto no art. 184 da Constituição de 1967, com a

¹³ Exemplo: médico cirurgião que perde a habilidade para o ofício, bem como a clientela durante os anos de mandato.

¹⁴ STEPHANES, Reinhold. *Reforma da previdência sem segredos*. Rio de Janeiro: Record, 1998. p. 110.

redação dada pela EC nº 01/1969, uma vez que em geral o requisito básico para receber o benefício é o exercício do cargo de governador de forma permanente.

Ora, a regra prevista no art. 184 da Constituição de 1967 (com redação dada pela EC nº 01/1969) não foi reproduzida na Constituição de 1988. Ao contrário, as únicas ressalvas feitas ao sistema quadripartite de previdência social foram os benefícios especiais previstos nos artigos 8º, 53 e 54 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Portanto, nenhuma norma estadual poderia ser produzida na atual ordem jurídica brasileira sem padecer do vício de inconstitucionalidade, muito menos poderia ser tida como recepcionada pela CF/1988.

Nem mesmo a autonomia federativa dos estados serve como pretexto para que a orientação jurídica estadual seja diferente da federal, eis que, por força do art. 25¹⁵ da Carta Magna, os estados devem ser regidos por Constituições Estaduais que respeitem os princípios da Constituição Federal, ainda que em questões transitórias (art. 11 do ADCT).¹⁶

Em segundo lugar, o regime especial ora em foco é uma figura anômala no sistema remuneratório da Administração Pública, especialmente após a reforma administrativa levada a cabo pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que adota os conceitos de *vencimento*, *remuneração* ou *subsídio* para referir-se à retribuição dos agentes públicos pelo trabalho prestado.¹⁷

Assim, não há trabalho que justifique a remuneração de alguém que não mais exerce o cargo de Chefe do Executivo, afinal, a Constituição Federal de 1988 apenas autoriza o pagamento de *vencimento*, *remuneração* ou *subsídio* para quem está trabalhando.

Por outro lado, se a verba recebida é tida como uma verdadeira aposentadoria, então a norma que a sustenta choca-se com as normas constitucionais que exigem contribuição prévia para acesso a benefícios previdenciários.

Com efeito, desde a edição da Emenda Constitucional nº 20/1998, aperfeiçoada depois pela Emenda Constitucional nº 41/2003, as aposentadorias no serviço público passaram a exigir a efetiva contribuição dos beneficiários e devem ser sustentadas por cotizações proporcionais ao ônus suportado pelo sistema. A manutenção de um sistema financeiramente saudável é uma exigência expressa do texto constitucional (art. 40, *caput* e art. 201, *caput*).

Ora, é notório que o regime especial previsto para alguns ex-governadores - algo que se repete em alguns Municípios com ex-prefeitos - não se sustenta financeiramente.

Portanto, se a verba recebida por ex-governador - ou ex-prefeito - não corresponde a trabalho efetivamente prestado e também não se encaixa nos padrões constitucionais

¹⁵ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

¹⁶ Art. 11. Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta. Parágrafo único. Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

¹⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 491-492.

que regem o financiamento dos sistemas previdenciários, não há como sustentar a legitimidade de tais aposentadorias.

Por fim, ainda que os argumentos acima não fossem convincentes, a ilegitimidade do regime especial dedicado a ex-governadores decorreria da simples quebra do princípio isonômico.

Segundo a conhecida lição, a ordem constitucional, na verdade, não proíbe a lei de fazer discriminações.¹⁸ Pelo contrário, a tarefa básica do legislador é justamente colocar em prática tratamentos jurídicos diferenciados para cada situação vivida pela sociedade.

O ato de discriminar, por si só, não ofende a isonomia. O que o princípio da igualdade exige é que o tratamento jurídico discriminado seja justificado pelo fim almejado pela norma que discrimina. É necessário, pois, que a discriminação feita não seja proibida pela Constituição (MELLO, 2003, p. 22). Portanto, é possível que a lei estabeleça discriminações guiadas por uma teleologia aceitável do ponto de vista constitucional.¹⁹

No caso das regras para a aposentadoria, a Constituição Federal de 1988 permite a adoção de critérios diferenciados para a sua concessão. Porém, as exceções abertas são muito bem definidas e não contemplam o exercício de cargo eletivo. Vejamos.

No regime geral de previdência (RGPS), a Carta Magna autoriza a adoção de critérios diferenciados de aposentadoria para as pessoas portadoras de deficiência e para as que trabalham com exposição a agentes nocivos à saúde (art. 201, § 1º), ao passo que, no regime dos servidores públicos, a Constituição prevê as duas situações já mencionadas e acrescenta a elas também a aposentadoria para quem trabalha em atividade de risco. No caso do regime de previdência dos militares, dadas as condições e características do trabalho prestado, as regras são naturalmente diferentes.

Essas são, portanto, as únicas hipóteses em que a ordem constitucional autoriza a adoção de critérios diferenciados para a aposentadoria. Fora delas qualquer discriminação há de ser vista como um privilégio odioso, eis que sem uma finalidade autorizada constitucionalmente.

Dessa forma, há uma evidente quebra da isonomia no regime especial de aposentadorias precoces e sem uma fonte de custeio adequada.

Ora, o que justificaria a adoção de critérios diferenciados para ex-governadores e até mesmo ex-prefeitos?

O argumento de que sacrificam suas carreiras profissionais de origem não convence, pois geralmente possuem outras fontes de renda, ou, no mínimo, enquadram-se em hipóteses que permitem ser contemplados pelas regras do regime geral de previdência. Fontes essas, aliás, que ensejam posteriormente aposentadorias regulares em outros regimes previdenciários. Consequentemente, se não há uma finalidade que justifique

¹⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 17.

¹⁹ No julgamento da Medida Cautelar na ADI nº 4.552/DF, a Relatora Ministra Cármen Lúcia consignou em seu voto que a suspensão do dispositivo da Constituição do Estado do Pará que assegurava o pagamento mensal de subsídio vitalício a ex-Governadores daquele estado se justificava não apenas pela "inexistência do parâmetro constitucional correspondente para embasar a concessão do benefício estadual", mas também pela "inegável quebra do princípio do tratamento igual a ser conferido para pessoas em condições jurídico-funcionais iguais", segundo o qual não se pode "dar tratamento igual a quem em condição jurídico-funcional desigual esteja".

de forma razoável um tratamento jurídico diferenciado, a aposentadoria precoce não se mostra legítima.

Por outro lado, a ausência na Constituição de uma regra que permita excepcionalmente um tratamento jurídico diferenciado reforça a tese de sua inconstitucionalidade. Ademais, é da essência do princípio republicano que os direitos de cidadania sejam preservados com espeque na igualdade. A criação de vantagens pessoais sem justificativa técnica é sintoma claro de arbítrio no uso do poder, algo incompatível com o estado democrático de direito.

Em suma, não há respaldo constitucional para o regime especial de aposentadoria de ex-governadores e vice-governadores e, por extensão, seguindo a mesma lógica, também são insustentáveis os regimes especiais de outros exercentes de mandato eletivo estadual e municipal (deputados estaduais, prefeitos e vereadores).

4. FEDERALISMO, REPÚBLICA E CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: A VISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUANTO AOS BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DE NATUREZA VITALÍCIA CONCEDIDOS A EX- GOVERNADORES E VICE-GOVERNADORES

Conforme já destacado neste estudo, a redação original da Constituição Federal de 1967 (CF/1967) não contemplava o direito de ex-Presidentes da República ao recebimento de verbas de representação, aposentadorias especiais ou qualquer outro estipêndio pago pelos cofres públicos, a que título fosse, pelo exercício desse relevante cargo político de natureza eletiva.

Com a outorga, pelo Governo Militar, da Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969, o art. 184 da Constituição Federal de 1967 passou a contemplar aqueles que tivessem exercido, em caráter permanente, o cargo de Presidente da República, com o pagamento, a título de *verba de representação*, do correspondente a um subsídio mensal e vitalício igual ao percebido pelo exercício do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, desde que não tivesse havido, com a cessação da investidura, suspensão dos direitos políticos.

A título de informação histórica, nos Estados Unidos da América (EUA), desde a edição do *Former Presidents Act* (FPA) de 1958, os ex-Presidentes da República passaram, basicamente, a ter direito a um benefício de pensão vitalícia anual, correspondente à média anual da remuneração mensal paga pelo Secretário do Tesouro ao ocupante de um cargo equivalente ao de um Ministro de Estado (Chefe de Departamento de Estado), conforme autoriza o Título 3, § 102, do *United States Code*.²⁰

²⁰ 3 USC § 102 note:

"Compensation of the President:

The President shall receive in full for his services during the term for which he shall have been elected compensation in the aggregate amount of \$400,000 a year, to be paid monthly, and in addition an expense allowance of \$50,000 to assist in defraying expenses relating to or resulting from the discharge of his official duties. Any unused amount of such expense allowance shall revert to the Treasury pursuant to section 1552 of title 31, United States Code. No amount of such expense allowance shall be included in the gross income of the President. He shall be entitled also to the use of the furniture and other effects belonging to the United States and kept in the Executive Residence at the White House" (cf. UNITED STATES OF AMERICA. Office

De acordo com a doutrina especializada, o fundamento para essa previsão normativa nos Estados Unidos, que se repete em outros países, como Chile, África do Sul e França, seria a preservação da dignidade dos anteriores ocupantes do mais alto cargo político do país e teria decorrido, originariamente, das "sérias dificuldades materiais enfrentadas por Harry Truman após deixar a Casa Branca".²¹

Ressalte-se, entretanto, que nos EUA, ao contrário do que se verifica no Brasil, os ex-presidentes da República passam a sofrer limitações ao exercício de cargos públicos eletivos por força da 22ª Emenda,²² dado esse que serve de fator de legitimação político-social para a adoção de um regime especial de proteção ao ex-ocupante do cargo político.

Como se destacou, porém, essa situação não se verifica no Brasil.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, o artigo 184 da Constituição Federal de 1967 sofreu nova alteração em sua redação, porém, sem suprimir a previsão do direito de ex-presidentes da República à sobredita *verba de representação* decorrente da cessação do exercício do mandato.²³

Diante do estabelecimento desse direito ao titular máximo do Poder Executivo federal na Constituição Federal de 1967, os Estados-membros passaram a incorporar em suas Constituições estaduais, por meio de emendas, tal privilégio também aos ex-ocupantes do cargo eletivo de Governador de Estado, pautados no princípio da simetria e na premissa de que a autonomia federativa pressupõe, dentre outras coisas, capacidade de autoconstituição, autoadministração e autogoverno.²⁴

of Law Revision Counsel. *United States Code*. Disponível em: <<http://uscode.house.gov/>>. Acesso em: 23 out. 2016.

Por fim, registre-se também que, a partir do *Former Presidents Protection Act* de 2012, os ex-presidentes e suas esposas também passaram a ter proteção vitalícia por parte do serviço secreto norte-americano.

²¹ RODRIGUES, Ricardo José Pereira. A regulamentação da atuação e dos benefícios de ex-presidentes da república em perspectiva comparada. *Revista de Informação Legislativa*, v. 51, n. 201, jan./mar. 2014, 01/2014. p. 56.

²² A 22ª Emenda assim dispõe:

"No person shall be elected to the office of the President more than twice, and no person who has held the office of President, or acted as President, for more than two years of a term to which some other person was elected President shall be elected to the office of the President more than once. But this article shall not apply to any person holding the office of President when this article was proposed by the Congress, and shall not prevent any person who may be holding the office of President, or acting as President, during the term within which this article becomes operative from holding the office of President or acting as President during the remainder of such term".

²³ "Art. 184 - Cessada a investidura no cargo de Presidente da república, quem o tiver exercido, em caráter permanente, fará jus, a título de representação, a um subsídio mensal e vitalício igual aos vencimentos do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal."

²⁴ Consoante se extrai da leitura do inteiro teor do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Representação (Rp) nº 862, outros Estados da Federação Brasileira já haviam incluído em suas Constituições Estaduais, por meio de emendas (EC), a previsão de pagamento de subsídios mensais a ex-governadores, tal qual tinha feito o Estado do Rio Grande do Sul. À época, eram os seguintes: Minas Gerais (art. 211 - EC nº 01, de 01.10.1970); Pernambuco (art. 160 - EC nº 03, de 25.03.1970); Paraná (art. 148 - EC nº 02, de 28.02.1970); Santa Catarina (art. 179 - EC nº 01, de 20.01.1970); Alagoas (art. 156 - EC de 15.12.1969); Rio Grande do Norte (arts. 139 e 140 - EC nº 05, de 05.02.1970); Maranhão (art. 143 - EC nº 01, de 28.02.1970); Piauí (art. 125 da EC nº 01, de 20.01.1971); Acre (art. 114 - EC nº 01, de 08.03.1970); e Paraíba. Igualmente previam esse direito: Sergipe (art. 156 - EC nº 02, de 30.12.1969); Estado do Rio de Janeiro (Artigo único da EC nº 05, de 12.12.1973).

Ainda de acordo com o relator da Representação nº 862, Ministro Thompson Flores, muitas das Constituições acima teriam validamente seguido o modelo federal, sem supressões ou acréscimos, motivo pelo qual

Ocorre que, mesmo sob a égide do artigo 184 da Constituição Federal de 1967 (com redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 01/1969 e 11/1978), o Supremo Tribunal Federal (STF) já havia se manifestado no sentido de que os Estados-membros não poderiam instituir, em suas Constituições, a previsão de pagamento aos seus governadores de subsídios mensal e vitalício em modelo distinto do adotado no âmbito federal. Em outras palavras, mesmo enquanto vigente o artigo 184 da CF/1967, o STF já havia reconhecido que os Estados-membros estavam jungidos à moldura federal estabelecida para o pagamento de qualquer estipêndio aos ex-governadores.

Para se ter uma exata noção do que se afirma, calha salientar que o parágrafo único do artigo 184 da CF/1967, além de prever o pagamento de verbas de representação aos ex-Presidentes da República, asseguravam-lhes ainda o direito de terem pagas todas as despesas de tratamento médico e hospitalar, por conta do Tesouro Nacional, caso fossem acometidos por moléstia decorrente do exercício do cargo e que os inabilitasse para o desempenho de suas funções.

Com base nessa moldura federal, em 28.09.1973, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Representação nº 892, proposta pelo Procurador-Geral da República, para declarar inconstitucional a redação dada pela Emenda Constitucional nº 02/1972 ao *caput* do artigo 192 da então vigente Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, de 27.01.1970,²⁵ por ter contemplado expressões não contidas no artigo 184 da CF/1967, ocasião em que expressamente reconheceu que falecia competência aos Estados-membros “destoar do modelo federal” por estar a ele jungidos.²⁶

A obediência ao modelo federal pelos Estados-membros, portanto, deveria ser compreendida como um *standard* institucional a ser rigorosamente seguido em nossa República Federativa.²⁷

seriam válidas, a despeito de não terem sido analisadas na referida representação de inconstitucionalidade, tratando-se meramente de afirmação *obiter dictum*.

No mesmo sentido: “É inconstitucional o parágrafo único do art. 140 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, com a redação da Emenda n. 2, por destoar do preceito federal, art. 184 da EC 1/69. A obediência aos modelos federais tem sido um ‘*standard*’ da constitucionalidade dos dispositivos das leis maiores dos Estados segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Representação procedente” (STF, Rp 949, Relator Min. Cordeiro Guerra, Tribunal Pleno, julgado em 13.04.1977, DJ 01.07.1977. p. 4454). Ressalte-se que referidas Constituições estaduais foram revogadas pelas novas produzidas já sob a égide da Constituição Federal de 1988, sendo que, algumas delas, mantiveram a previsão desse direito a subsídios por parte de ex-governadores.

²⁵ Redação do art. 192 da Constituição do Rio Grande do Sul de 1970, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 02, de 30.06.1972:

“Art. 192. Cessada a investidura no cargo após a promulgação desta Emenda, o Governador do Estado, eleito e que esteja em exercício ou venha a exercê-lo em caráter permanente fará jus, a título de representação, a um subsídio mensal e vitalício igual ao vencimento do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça. Parágrafo único - Se o Governador, em razão do exercício do cargo, sofrer acidente ou for atacado de moléstia que o inabilite para o desempenho de suas funções, as despesas de tratamento médico e hospitalar correrão por conta do Estado.”

²⁶ STF, Rp 892, Relator Min. Thompson Flores, Tribunal Pleno, unanimidade, julgado em 15.08.1973, DJ 28.09.1973. p. 7211.

²⁷ Conforme se infere do julgado abaixo, quando as Constituições estaduais observavam o *standard* constitucional federal (art. 184 da CF/1967) para a instituição do pagamento de subsídio mensal e vitalício a ex-governadores, o Supremo Tribunal Federal considerava válidos seus dispositivos:

Justamente por isso, convém ressaltar que a atual Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, não contemplou norma correspondente à versada no artigo 184 da Constituição anterior, razão pela qual é possível afirmar, com absoluta tranquilidade, que eventuais dispositivos constantes nas constituições ou leis estaduais produzidas antes da entrada em vigor da CF/1988 não foram por ela recepcionados. Mais do que isso, as posteriormente promulgadas e publicadas com idêntica previsão são materialmente inconstitucionais.²⁸

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de manifestar-se mais de uma vez nesse mesmo sentido acima destacado, conforme se infere das decisões proferidas no julgamento das Medidas Cautelares em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-MC) nº 3.771, 1.461, 3.853 e 4.552, além do Recurso Extraordinário (RE) nº 252.352.²⁹

Por exemplo, no julgamento da ADI-MC nº 4.552/DF, o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos,³⁰ acompanhou o voto da Relatora, Ministra Cármen Lúcia, para quem as disposições atuais de nosso ordenamento jurídico, de natureza republicana e democrática, coadunam-se com a ideia de que "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", motivo pelo qual a figura do "ex-governador" não deve ser admitida como uma espécie de agente público.³¹

"Subsídio mensal e vitalício de ex-governador. Fusão de estados. Reconhecimento ao direito de perceber subsídio igual a vencimento de Desembargador em atividade ou como se em atividade estivesse no novo Estado. Inocorrência de contrariedade aos artigos 98, parágrafo único e 184, parágrafo único da Constituição Federal. Recurso Extraordinário do Estado não conhecido" (STF, RE 89515, Relator Min. Leidão de Abreu, Segunda Turma, julgado em 23.03.1979, DJ 04.05.1979. p. 3521).

²⁸ No mesmo sentido:

"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" (STF, ADI 1461 MC, Relator Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 26.06.1996, DJ 22.08.1997. p. 38759).

²⁹ Por todos, verifique-se a seguinte ementa:

"CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º DA LEI Nº 1.572, DE 13 DE JANEIRO DE 2006, DO ESTADO DE RONDÔNIA. Num juízo prévio e sumário - próprio das cautelares -, afigura-se contrário ao § 4º do artigo 39 da Constituição Federal o artigo 2º da Lei rondoniense nº 1.572/06, que prevê o pagamento de verba de representação ao Governador do Estado e ao Vice-Governador. Medida liminar deferida para suspender a eficácia do dispositivo impugnado, até o julgamento de mérito da presente ação direta de inconstitucionalidade" (STF, ADI 3771 MC, Relator Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, julgado em 10.08.2006, DJ 25.08.2006. p. 15).

³⁰ No referido julgamento, ficou vencido o Ministro Dias Toffoli.

³¹ Destaque-se que, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 252.352/CE, a Primeira Turma do STF assentou o entendimento no sentido de que "mandatário político que é, o Governador não se aposenta no cargo, razão pela qual o subsídio sob enfoque não constitui proventos de inatividade, mas, sim, modalidade de pensão" (STF, RE 252.352, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Relator p/ Acórdão Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma, julgado em 17.08.1999, DJ 18.05.2001. p. 87).

Nessa linha de raciocínio, de acordo com referido julgado, não seria adequado cogitar de admitir-se qualquer vinculação de categoria remuneratória ou de extensão de subsídio "a quem não mais trabalha no Estado e, por isso, não teria razão para ser remunerado, menos ainda em idêntica situação a quem está no cargo".

Em arremate, ao deferirem, em 09.04.2015, medida cautelar para suspender a eficácia de artigo da Constituição do Estado do Pará, que assegurava pensão mensal vitalícia a ex-governadores, vinculando-a ao subsídio mensal pago a Desembargadores do Tribunal de Justiça do referido estado, o Plenário do STF, ainda que em juízo de mera deliberação, acenou com o reconhecimento de que há realmente um *standard* institucional de natureza federativa, consagrado na Constituição Federal (berço do pacto federativo), que impõe aos Estados-membros obediência em suas constituições estaduais, sem que se possa falar em violação de suas autonomias políticas, em especial, a capacidade de autoconstituição e de autogoverno.

Parece cristalina essa afirmação ao se analisar, de modo objetivo, o item 3 da ementa redigida para o mencionado aresto:

A carência de parâmetro constitucional nacional e a inauguração de padrão normativo estadual em desacordo com os princípios da Constituição da República, especialmente aqueles referentes às regras orçamentárias e aos princípios constitucionais da Administração Pública, evidenciam a relevância jurídica da questão posta e os gravames jurídicos e sociais que a preservação dos efeitos da norma poderia acarretar.

Não há, portanto, nenhum dispositivo constitucional ou título jurídico capaz de sustentar, no ordenamento jurídico brasileiro pós-05.10.1988, tal privilégio de modo legítimo. Por isso, qualquer constituição estadual que inobservar esse *standard* institucional federativo incorre em inconstitucionalidade material, notadamente por violação aos postulados do republicanismo e do pacto federativo, além de forte e flagrante violação aos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade, da responsabilidade pelos gastos públicos e da isonomia.³²

Afinal, do contrário, estar-se-ia admitindo a instituição de privilégio odioso incompatível com os valores republicanos que inspiram - ou ao menos deveriam inspirar - nosso país desde sua proclamação em 1889.

³² Nesse sentido, confira-se o seguinte acórdão proferido pelo STF ao julgar inconstitucional o art. 29-A e seus parágrafos do Ato das Disposições Constitucionais Gerais e Transitórias da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, introduzido pela Emenda Constitucional nº 35/2006, o qual assegurava aos ex-governadores sul-mato-grossenses que exerceram mandato integral, em caráter permanente, o direito a receberem subsídio mensal e vitalício igual ao percebido pelo Governador do Estado no exercício de suas funções: "[...] 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 [...])" (STF, ADI 3853, Relatora Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 12.09.2007, DJe-131 de 25.10.2007).

Nessa linha, como destacado pela Ministra Cármen Lúcia em seu voto proferido na ADI nº 4.552-MC, aquele que não esteja mais titularizando o cargo eletivo de governador de determinado estado, qualquer que seja o motivo da extinção de seu mandato, "não pode receber do povo pagamento por trabalho que já não presta, diferentemente de qualquer outro agente público, que - ressalvada a aposentação nas condições constitucionais e legais estatuídas - não dispõe de tal privilégio".

Em síntese, não bastasse tratar de privilégio incompatível com o atual ordenamento jurídico brasileiro - embora eticamente também já o fosse de duvidosa validade no anterior, num país de tamanhas desigualdades sociais ainda a debelar - fere qualquer juízo racional supor que alguém que não mais exerce qualquer atividade de utilidade ou interesse público possa ainda continuar representando encargo financeiro e social a ser suportado por toda a sociedade, inclusive pelos mais necessitados.

Não é crível supor como legítimo em uma República Federativa, como é o Brasil, determinado direito eticamente reprovável por estar pautado em privilégio odioso, cuja norma matriz nasceu no obscuro regime constitucional anterior, de duvidosa legitimidade político-social, e que o Poder Constituinte Originário da atual norma fundamental, inspirado por valores democráticos, propositadamente deixou fazendo no texto da Constituição pretérita.

Logo, representa uma grande inversão e deturpação de valores constitucionais pressupor que a autonomia política dos Estados-membros teria a eles reservado, em franca oposição ao pacto federativo refundado em 1988, um Poder Constituinte *Derivado Decorrente* com extensão de poder maior do que aquele que o instituiu.

Mais uma vez, na esteira da trilha aberta pela Ministra Cármen Lúcia em seu voto na ADI nº 4.552-MC, somente deve receber pagamento do povo aquele que, no mínimo, ainda ofereça uma contraprestação político-social pela paga.³³ Do contrário, transformar-se-ia a inexistente figura jurídica de "ex-governador" em uma nova e *sui generis* categoria de agente público, sem qualquer respaldo na Constituição Federal (*a lex legum*), ou em um *título honorífico* remunerado pelos cofres públicos em total afronta ao espírito republicano, no qual todos são presumidamente iguais, nos termos da lei.

Da mesma forma, como destacou o Ministro Luís Roberto Barroso em seu voto proferido no julgamento da Medida Cautelar na ADI nº 4.552/DF, o princípio da igualdade não veda a desequiparação: "o que ele veda é a desequiparação que não tenha um fundamento razoável, um elemento de *discrímen* razoável, ou que não vise a um fim legítimo".³⁴

CONCLUSÃO

Embora o regime especial de aposentadorias para ex-governadores e ex-prefeitos continue em vigor em algumas unidades da Federação, o artigo demonstrou que não existe

³³ "[...] Subsídio é remuneração. Remunera-se quem está trabalhando [...]. Repito que, mesmo na atividade privada, e não apenas no setor público, *trabalho sem pagamento é escravidão e pagamento sem trabalho é doação*" (excerto do voto proferido pela Ministra Cármen Lúcia, relatora da Medida Cautelar na ADI nº 4.552/DF).

³⁴ No mesmo sentido: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

respaldo constitucional para esta prática na medida em que esses regimes apresentam características não autorizadas pela Constituição.

Como se não bastasse serem benefícios que pressupõem requisitos irrelevantes (como, por exemplo, ter cumprido pelo menos 06 meses de mandato), não há neles a previsão de um sistema contributivo proporcional às despesas geradas. A sociedade toda paga a conta.

A partir do cotejo entre a Constituição Federal e suas emendas, de um lado, e as duas características básicas do regime especial apontadas acima, foi possível concluir que estamos diante de uma flagrante inconstitucionalidade ou do exercício ilegítimo de direito não recepcionados pela atual ordem constitucional inaugurada em 05.10.1988.

Em primeiro lugar, porque o disposto no art. 184 da Constituição de 1967 não foi reproduzido na Constituição de 1988. A previdência social autorizada pelo constituinte tem feição quadripartite: regime geral, regime dos servidores civis, regime dos militares e os benefícios especiais do ADCT (arts. 8º, 53 e 54).

Em segundo lugar, o regime especial ora em foco é uma figura anômala no sistema remuneratório da Administração Pública. Em se tratando de ex-chefe do executivo, não há trabalho que justifique a remuneração. Por outro lado, se a verba recebida é uma aposentadoria, então seu regime jurídico choca-se com as normas constitucionais que exigem contribuição prévia.

Em terceiro lugar, o regime especial de ex-governadores e ex-prefeitos rompe com o princípio isonômico. A lei pode estabelecer discriminações guiadas por uma teleologia aceitável do ponto de vista constitucional. No presente caso, contudo, as hipóteses de tratamento jurídico diferenciado para aposentadoria já estão contempladas no texto constitucional (arts. 40, § 4º e 201, § 1º) e dentre elas não há qualquer menção a chefes e ex-chefes do poder executivo.

Por outro lado, a questão é mais simples do ponto de vista ético, porque, no fundo, o que está em jogo nessa polêmica é o conflito entre o interesse público e o interesse meramente privado de algumas pessoas. De um lado, há um grupo composto por pessoas que trabalham e contribuem para manter seus benefícios previdenciários, e de outro, um pequeníssimo número de pessoas que, mesmo num ambiente republicano, usufruem de privilégios medievais que oneram o povo.

Ao menos onze Estados da Federação já estão com suas legislações respectivas sendo impugnadas no Supremo Tribunal Federal por intermédio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, a saber: 3861/SC, 4609/RJ, 4601/MT, 4575/RO, 4562/PB, 4556/RS, 4555/PI, 4552/PA, 4553/AC, 4545/PR, 4544/SE. Ainda não há julgamento definitivo dessas ações. É lamentável que, mesmo após as normas estaduais terem sido impugnadas, muito pouco se tenha feito para adaptá-las à Constituição Federal de 1988.

Justamente por isso, ganha especial color sob o aspecto ético-jurídico a manifestação, em tom crítico, proferida pelo Ministro Marco Aurélio, do STF, ao emitir seu voto na ADI-MC nº 4.552/DF pela inconstitucionalidade de dispositivo da Constituição do Estado do Pará que assegurava aos ex-governadores do referido estado o pagamento de subsídios mensais vitalícios.

Na ocasião, referido Ministro suscitou uma indagação ética quanto à legitimidade da concessão desse direito num regime republicano e culminou com a adesão ao voto da Relatora, Ministra Cármen Lúcia, no sentido de que a Constituição Federal de 1988 foi clara ao estabelecer um *standard* institucional nessa seara que deve ser observado pelos Estados-membros, sob pena de desvirtuamento dos valores que inspiram a República Federativa do Brasil:³⁵

Poderia votar simplesmente perguntando ao contribuinte o que ele acha de uma disposição dessa natureza, mas não vou fazê-lo, porque tenho que atuar segundo a Lei das leis, que é a Constituição Federal.

Como se nota, o diálogo entabulado entre Sócrates e seu discípulo Criton, epigrafado neste estudo, nunca foram tão atuais.

Tal constatação é uma triste realidade na medida em que os agentes políticos deveriam dar o exemplo de postura ética para servirem como balizas de toda a sociedade, inclusive para que esta ostente respeito e sinta-se representada pelas instituições democráticas estatais. A resistência e relutância na manutenção de um regime inconstitucional de privilégios odiosos é extremamente grave e perturbadora.

Justamente por isso, é importante destacar que nos casos da ADI 4547 e da ADI 4620, oriundas respectivamente dos estados do Amazonas e de Minas Gerais, as respectivas assembleias legislativas tomaram providências para revogar o regime especial tão logo as normas foram impugnadas perante o STF. É como se esses dois parlamentos estaduais tivessem feito, na consagrada expressão latina, um *mea culpa*, como quem sente vergonha de ter descumprido a Constituição Federal, algo que se esperava fosse feito igualmente pelos parlamentos dos demais entes federativos que ainda mantêm idênticas normas.

Resta aguardar a posição definitiva da Suprema Corte a respeito desse emblemático tema ou, quem sabe, esperar uma conduta socrática dos demais ex-governadores e ex-prefeitos em situação semelhante.

Quem sabe possam lembrar-se de Criton e decidir não fugir das regras constitucionais...

Afinal, pelos sinais dados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da medida cautelar na ADI nº 4.552/DF, ainda há espaço e tempo para uma saída honrosa para os Estados-membros de nossa República Federativa quanto à extinção, em definitivo, dos

³⁵ No mesmo sentido: "Por um lado, é certo que a Constituição de 1988 não veda explicitamente a concessão de subsídio a ex-Chefes do Poder Executivo de qualquer nível da Federação. Por outro, tenho como implícita, pelo propósito subjacente, a vedação ao Poder Constituinte estadual, já que o silêncio da Carta Política da República implica ausência de comando federal suscetível de ser reproduzido pelos Estados-Membros". Tal excerto foi extraído do voto proferido pelo Ministro Maurício Corrêa no julgamento da ADI nº 1.461, manejada em face do art. 356, §§ 1º e 2º, das Disposições Constitucionais Gerais da Constituição do Estado do Amapá, introduzido pela EC nº 03/1995. Referida ADI perdeu o objeto pela revogação da norma impugnada pela EC nº 35, de 21.03.2006 (STF, ADI 1461, Relator Min. Maurício Corrêa, Relator p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 12.09.2007, DJe-126 de 18.10.2007).

ilegítimos e inconstitucionais regimes especiais de pagamento de benefícios de prestação continuada de natureza vitalícia a ex-governadores e vice-governadores.

REFERÊNCIAS

- BENOIT, Hector. *Sócrates: o nascimento da razão negativa*. São Paulo: Moderna, 1996.
- BITTAR, Eduardo Carlos; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Curso de filosofia do direito*. São Paulo: Atlas, 2005.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição nº 269*, de 29 de maio de 2013. Inclui o § 22 no artigo 40 da Constituição Federal para vedar a concessão de pensão, benefício previdenciário e subsídio mensal a ex-governadores e ex-prefeitos. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=578855>>. Acesso em: 14 ago. 2016.
- _____. *Proposta de Emenda à Constituição nº 267*, de 05 de dezembro de 2016. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>>. Acesso em: 27 dez. 2016.
- CAMPOS, Marcelo Barroso Lima Brito de. *Regime próprio de previdência dos servidores públicos*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009.
- DEMO, Roberto Luís Luchi. O Estado do bem-estar social além do regime geral e dos regimes próprios de previdência: benefícios especiais ou benefícios de legislação especial. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, Brasília: [s.n.], n. 03, p. 37-59, mar. 2008.
- _____. As pensões especiais no país do futebol. *Revista CEJ*, Brasília: [s.n.], ano XII, n. 43, p. 12-15, out./dez. 2008.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- LEITE, Celso Barroso. *A proteção social no Brasil*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1978.
- MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Curso de direito previdenciário*. São Paulo: LTr, 1999.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- PLATÃO. *Críton*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- RODRIGUES, Ricardo José Pereira. A regulamentação da atuação e dos benefícios de ex-presidentes da República em perspectiva comparada. *Revista de Informação Legislativa*, [S.l.]: [s.n.], v. 51, n. 201, p. 53-69, jan./mar. 2014.
- STEPHANES, Reinhold. *Reforma da previdência sem segredos*. Rio de Janeiro: Record, 1998.
- TASSINARI, Clarissa. *Jurisdição e ativismo judicial: limites da atuação do Judiciário*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.
- UNITED STATES OF AMERICA. Office of Law Revision Counsel. *United States Code*. Disponível em: <<http://uscode.house.gov/>>. Acesso em: 23 out. 2016.