

11/10/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.559 GOIÁS

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS**

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 11.280/1990, 11.642/1991 E 18.306/2013, DO ESTADO DE GOIÁS, QUE DISPÕEM SOBRE PENSÃO ESPECIAL. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE SEGURIDADE SOCIAL. ART. 22, XXIII, DA CF. AUSÊNCIA DE ESPECIFICAÇÃO SUFICIENTE DE CRITÉRIOS AUTORIZADORES. USO DE CLÁUSULAS DE CONTEÚDO VAGO E IMPRECISO. DISCRICIONARIEDADE EXCESSIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS REPUBLICANOS. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

I - As Leis estaduais, ao autorizarem a concessão de benefícios assistenciais em desacordo com os parâmetros estabelecidos pela legislação federal de regência, adentraram na competência privativa da União, prevista no art. 22, XXIII, da Constituição Federal, para legislar sobre seguridade social. Precedente.

II - A pensão especial disciplinada pela legislação estadual não se coaduna com nenhuma das hipóteses indicadas no julgamento da ADI 4.976/DF, de minha relatoria, seja porque não concede o benefício a uma categoria profissional específica, seja porque não foi instituída para atender demandas sociais ou individuais de projeção social geradas por fatos extraordinários de repercussão nacional.

III - A legislação estadual não especificou suficientemente os critérios autorizadores que dão ensejo ao benefício especial, abrindo margem para concessões arbitrárias e desvinculadas dos objetivos constantes do precitado art. 22 da Lei 8.742/1993.

ADI 6559 / GO

IV - Não é possível, no âmbito de um regime republicano, a instituição de uma verdadeira regalia a indistintas pessoas a juízo exclusivo do Governador do Estado, tomando por base cláusulas de conteúdo vago e impreciso, tais como “prestado relevantes serviços” e “caráter eminentemente humanitário”, constantes do art. 1º, II e III da Lei estadual 11.280/1990.

V – Considerando a segurança jurídica e o excepcional interesse social envolvidos na questão, entendo ser cabível a limitação dos efeitos da inconstitucionalidade, a fim de que esta decisão tenha eficácia após um mês da publicação do acórdão do presente julgamento.

VI - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade das Leis 11.280/1990, 11.642/1991 e 18.306/2013, todas do Estado de Goiás.

ACÓRDÃO

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, julgar procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade das Leis 11.280/1990, 11.642/1991 e 18.306/2013, todas do Estado de Goiás, com modulação de efeitos, a fim de que esta decisão tenha eficácia após um mês da publicação do acórdão do presente julgamento, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 11 de outubro de 2021.

RICARDO LEWANDOWSKI – RELATOR

11/10/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.559 GOIÁS

RELATOR	: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

RELATÓRIO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido cautelar ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra as Leis 11.280/1990, 11.642/1991 e 18.306/2013, todas do Estado de Goiás, que

“[...] dispõem sobre pensão especial para pessoas pobres e portadoras de doença ou necessidades especiais e para aquelas pessoas que tenham prestado ou sejam dependentes de quem haja prestado relevantes serviços ao Estado ou a determinada comunidade local ou, ainda, pela excepcionalidade do caso em que se acham contextualizadas e, dado o seu caráter eminentemente humanitário, tornem-se dela destinatárias, a juízo exclusivo do Governador do Estado” (págs. 1-2 da inicial).

O requerente sustenta, em síntese, que os atos normativos questionados “[...] contrariam o princípio republicano (art. 1º da Constituição Federal), e os princípios da igualdade (art. 5º, *caput*, da CF), da moralidade, da impessoalidade e da legalidade (art. 37, *caput*, da CF) e a competência da União para dispor de forma privativa sobre seguridade social (art. 22, XXIII, da CF)” (pág. 4 da inicial).

Aduz que,

ADI 6559 / GO

“[c]om base na Lei 11.280/1990, com a redação conferida pela Lei 18.306/2013, o Estado de Goiás editou várias outras normas concedendo pensões especiais. Entre os beneficiários, há algumas viúvas de ex-políticos: a) a Lei 17.513, de 27.12.2011, concedeu pensão especial a Danúsia Stela Bravim Rinco, viúva do ex-prefeito de Alto Paraíso, Divaldo William Rinco; b) a Lei 19.807, de 4.9.2017, concedeu pensão especial a Maria Cristina Brito Santana Araújo, viúva de Waterloo Araújo, ex-Deputado Estadual e ex-Prefeito de Itumbiara.

A edição das leis acima mencionadas evidencia que a possibilidade de concessão de benefício ‘a juízo exclusivo do Governador’ (art. 1º, III, da Lei 11.280/1990, acrescido pela Lei 18.306, de 30.12.2013), sem necessidade de apontar uma causa legítima, constitui liberalidade concedida ao chefe do Poder Executivo que pode propiciar desvios de finalidade da norma, em ofensa aos princípios republicano, da igualdade, da moralidade e da impessoalidade.

Por fim, a Lei 11.642/1991, do Estado de Goiás, também impugnada nesta inicial, possibilitou o reajuste das pensões de ‘mercê’, ou seja, das pensões especiais de caráter gracioso, por ‘ato do governador’ (art. 1º, parágrafo único), o que contraria o princípio da legalidade.” (págs. 5-6 da inicial; grifei)

Prossegue asseverando que

“ [...] a União já exercitou sua competência privativa nas temáticas de assistência e seguridade social por meio da edição da Lei 8.742, de 7.12.1993 (Lei de Organização de Assistência Social -LOAS), e da Lei 8.212, de 24.7.1991 (Lei de Seguridade Social), respectivamente.

Antes disso, no entanto, o Estado de Goiás havia editado a Lei 11.280/1990, alterada pela Lei 18.306/2013, a qual contém previsão de três hipóteses de pensão especial. Senão, veja-se:

A primeira hipótese, prevista no art. 1º, I, alínea *b*, da Lei 11.280/1990, com redação da Lei 18.306/2013, do Estado de Goiás, tem natureza assistencial, pois visa a amparar pessoas

ADI 6559 / GO

com rendimento insuficiente ou acometidas por doença ou necessidade especial que impossibilite ou dificulte o exercício de atividade laboral, sem necessidade de contribuição prévia.

Já o benefício previsto no art. 1º, II, da Lei 11.280/1990, com a redação dada pela Lei 18.306/2013, do Estado de Goiás, será concedido àqueles que ‘tiverem prestado ou forem dependentes de quem haja prestado relevantes serviços ao Estado e não façam jus a proventos de aposentadoria ou pensão em decorrência de lei estadual; (...) a determinada comunidade local e não façam jus a proventos de aposentadoria ou pensão a expensas do erário estadual ou municipal’.

Tal benefício também tem natureza assistencial, porquanto somente será concedido a quem não receba aposentadoria ou pensão custeada pelo Estado nem pelo município, no caso de o serviço relevante ter sido prestado a determinada comunidade local.

Por fim, no art. 1º, III, da Lei 11.280/1990, com a redação da Lei 18.306/2013, do Estado de Goiás, prevê a concessão de pensão especial a pessoas que, ‘pela excepcionalidade do caso em que se acham contextualizadas e dado o seu caráter eminentemente humanitário, tornem-se dela destinatárias, a juízo exclusivo do Governador do Estado’.

Conclui-se, pois, que todas as três hipóteses de pensão especial previstas na lei ora impugnada têm viés assistencial, no entanto, tal competência legislativa pertence à União de forma privativa.

Aliás, o art. 203, V, da Constituição Federal prevê a concessão de ‘um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei’.

Referido preceito constitucional foi regulamentado pela LOAS, que prevê o benefício de prestação continuada (BPC) às pessoas idosas ou com deficiência, que não tenham meios de subsistência (art. 2º, alínea e).” (págs. 8-10 da inicial; grifei)

ADI 6559 / GO

Argumenta, assim, que

“[...] a previsão contida no art. 1 º, I, alínea *b*, da Lei 11.280/1990, na redação da Lei 18.306/2013, do Estado de Goiás, que concede pensão a pessoas com deficiência, pode gerar acumulação indevida de benefícios com o mesmo fundamento. Exatamente por essas situações que a Constituição centraliza a legislação de assistência social no âmbito privativo da União.” (pág. 10 da inicial)

Outrossim, afirma que “a norma sob exame, com cláusulas abertas que possibilitam a indicação de beneficiários da pensão especial ‘a juízo exclusivo do Governador’, mais se assemelham a benefícios concedidos por monarcas.” (pág. 14 da inicial)

Ademais, ao indicar a afronta dos princípios da moralidade e da impessoalidade, destaca que

“[...] é inadmissível a elaboração de leis imorais, cujo propósito seja privilegiar alguns poucos indivíduos. Benesses dessa natureza, aliás, costumam ter destinatários certos e determináveis, o que, ademais, implica contrariedade ao princípio da impessoalidade.

No caso, as leis ora impugnadas têm sido utilizadas para conceder benefícios a dependentes de ex-políticos de forma direcionada, criando verdadeiros privilégios, o que contraria o princípio da moralidade.” (pág. 15 da inicial)

Alega, ainda, que “não pode a lei delegar ao governador poder de reajustar benefícios por meio de decreto, sob pena de contrariedade ao princípio da legalidade”. (pág. 16 da inicial)

Ao final, foi requerida a concessão da cautelar para suspender a eficácia dos dispositivos impugnados, bem como a procedência do pedido “para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei

ADI 6559 / GO

11.280, de 4.7.1990, da Lei 11.642, de 26.12.1991, e da Lei 18.306, de 30.12.2013, todas do Estado de Goiás.” (pág. 19 da inicial)

Adotado o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (documento eletrônico 11), o Governador e a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás deixaram transcorrer *in albis* o prazo para prestar informações (documento eletrônico 17).

O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo deferimento da medida cautelar e pela procedência do pedido, em parecer assim ementado:

“Seguridade Social. Leis nº 11.280/1990, que ‘regulamenta a concessão de pensão especial’, em sua redação atual e originária, e nº 11.642/1991, que ‘dispõe sobre pensões especiais e de mercê’, ambas do Estado de Goiás. Alegada violação à competência da União para legislar privativamente sobre seguridade social (art. 22, XXIII, da Lei Maior) e, ainda, aos princípios republicano, da igualdade, da moralidade, da impessoalidade e da legalidade (arts. 1º, 5º, *caput*; e 37, *caput*, da Carta Política). Mérito. **Os benefícios assistenciais regulados nos diplomas estaduais questionados não se encontram em consonância com os parâmetros estabelecidos na legislação federal (Lei nº 8.742/1993 – LOAS), vulnerando, assim, o disposto no artigo 22, inciso XXIII, da Constituição da República. Ademais, o caráter genérico das circunstâncias autorizadoras da concessão da pensão prevista na Lei nº 11.280/1990 diverge dos critérios delineados por essa Suprema Corte para a validade da concessão do benefício assistencial de caráter especial. Manifestação pela procedência da ação”** (documento eletrônico 14; grifei).

O Procurador-Geral da República, por sua vez, reiterou as razões da inicial para declarar a inconstitucionalidade da Lei 11.280/1990, da Lei 11.642/1991 e da Lei 18.306/2013, todas do Estado de Goiás, que conferem

ADI 6559 / GO

ao chefe do executivo estadual a discricionariedade para conceder pensão especial, matéria que compete privativamente à União Federal legislar (documento eletrônico 22).

Posteriormente, considerando a manifestação da Procuradoria do Estado de Goiás (documento eletrônico 27), solicitei novamente informações ao Governador e à Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, com a conseqüente remessa dos autos ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República. (documento eletrônico 33)

O Governador do Estado de Goiás prestou as informações, conforme documento eletrônico 40, pugnando, ao final, pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade. (documento eletrônico 40)

No entanto, a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, mais uma vez, deixou de juntar a manifestação aos autos. (documento eletrônico 42)

O Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República reiteraram as manifestações anteriores pela inconstitucionalidade dos atos normativos questionados, por meio dos documentos eletrônicos 44 e 47, respectivamente.

É o relatório.

11/10/2021

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.559 GOIÁS

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Conforme relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido cautelar ajuizada pela Procuradoria-Geral da República contra as Leis 11.280/1990, 11.642/1991 e 18.306/2013, todas do Estado de Goiás, que

“[...] dispõem sobre pensão especial para pessoas pobres e portadoras de doença ou necessidades especiais e para aquelas pessoas que tenham prestado ou sejam dependentes de quem haja prestado relevantes serviços ao Estado ou a determinada comunidade local ou, ainda, pela excepcionalidade do caso em que se acham contextualizadas e, dado o seu caráter eminentemente humanitário, tornem-se dela destinatárias, a juízo exclusivo do Governador do Estado” (págs. 1-2 do documento eletrônico 1).

Por oportuno, transcrevo abaixo o teor das normas impugnadas:

Lei 11.280, de 4 de julho de 1990

“Art. 1º Somente poderá ser concedida **pensão especial às pessoas que:**

I) comprovem: (acrescida pela Lei 18.306, de 30.12.2013).

a) **renda inferior a 1 (um) salário mínimo;** (acrescida pela Lei 18.306, de 30.12.2013)

b) **ser portadoras de doença ou necessidade especial que lhes impossibilite ou dificulte o exercício de qualquer atividade;** (acrescida pela Lei 18.306, de 30.12.2013).

II) **tiverem prestado ou forem dependentes de quem haja prestado relevantes serviços;** (acrescida pela Lei 18.306, de 30.12.2013).

a) **ao Estado e não façam jus a proventos de**

ADI 6559 / GO

aposentadoria ou pensão em decorrência de Lei estadual; (acrescida pela Lei 18.306, de 30.12.2013).

b) a determinada comunidade local e **não façam jus a proventos de aposentadoria ou pensão a expensas do erário estadual ou municipal;** (acrescida pela Lei 18.306, de 30.12.2013).

III) pela **excepcionalidade do caso em que se acham contextualizadas e dado o seu caráter eminentemente humanitário, tornem-se dela destinatárias, a juízo exclusivo do Governador do Estado.** (acrescida pela Lei 18.306, de 30.12.2013).

§ 1º Os documentos comprobatórios do atendimento aos requisitos exigidos em cada caso previsto neste artigo, inclusive comprovante de rendimento, **deverão instruir o respectivo projeto de lei concessivo da pensão especial, cujo valor não excederá o teto a que estão sujeitos os pensionistas do Regime Geral de Previdência Social, reduzido de 30% (trinta por cento), observado o disposto no § 2º.** (redação dada pela Lei 18.306, de 30.12.2013).

§ 2º Em hipótese alguma a pensão especial de que trata o inciso I do *caput* deste artigo excederá ao valor de 1 (um) salário mínimo (redação dada pela Lei 18.306, de 30.12.2013).

[...]

Art. 2º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.” (grifei)

Lei 11.642, de 26 de dezembro de 1991

“Art. 1º As pensões especiais e de mercê, mantidas pelo Estado, cujos valores, nos respectivos atos de concessão, estejam expressos em Salário Mínimo de Referência, Bônus do Tesouro Nacional, Piso Nacional de Salário ou vinculados a quaisquer outros fatores ou índices, extintos ou não, passam a ser devidas e pagas nas quantias em cruzeiro a que correspondam, atualmente, até o limite máximo de oito salários mínimos, ora em vigor, reajustando-se para Cr\$ 42.000,00 (quarenta e dois mil

ADI 6559 / GO

cruzeiros) as inferiores a esta importância.

Parágrafo único - Os benefícios de que trata este artigo terão os seus valores reajustados, por ato do Governador, atendidas as disponibilidades financeiras do Estado, nas mesmas datas em que forem concedidas as revisões gerais de salário ao pessoal da administração direta e autárquica do Poder Executivo.

Art. 2º Esta lei terá vigência a partir da data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.” (grifei)

Lei 18.306, de 30 de dezembro de 2013

“Art. 1º O art. 1º da Lei 11.280, de 04 de julho de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

Art. 2º O limite a que se refere o § 1º, parte final, do art. 1º da Lei 11.280, de 04 de julho de 1990, acrescido pelo art. 1º desta Lei, deverá ser observado por ocasião dos reajustes ou revisões gerais dos valores das pensões especiais já concedidas até a data da vigência desta Lei, vedado qualquer decesso.

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

A questão fundamental a ser examinada por esta Suprema Corte é saber se a concessão de benefícios assistenciais por leis estaduais está ou não em consonância com a Constituição Federal.

Bem examinados os autos, entendo que o caso é de procedência desta ação direta de inconstitucionalidade.

Como se sabe, é característica do Estado Federal a repartição de competências entre os entes políticos que o compõem, de modo a preservar a diversidade sem prejuízo da unidade da associação.

Nas palavras de José Afonso da Silva, “competências são, assim, as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades

ADI 6559 / GO

estatais para realizar suas funções.”¹

A Constituição brasileira estabelece, minuciosamente, as atribuições e responsabilidades de cada ente da federação, justamente para evitar eventuais sobreposições de atribuições.

Em um sistema federativo equilibrado não podem coexistir, a princípio, normas editadas em distintos níveis político-administrativos, que disciplinem matérias semelhantes. Se tal fosse admissível, ao invés de harmonia federativa, veríamos grassar a assimetria e o desequilíbrio, enfim, o caos normativo. É exatamente isso que a nossa sofisticada engenharia constitucional pretende evitar.²

Da simples leitura dos dispositivos legais anteriormente transcritos, percebe-se que o legislador estadual invadiu a competência da União para legislar sobre a matéria.

As Leis estaduais, ao autorizarem a concessão de benefícios assistenciais em desacordo como os parâmetros estabelecidos pela legislação federal de regência, adentraram na competência privativa da União, prevista no art. 22, XXIII, da Constituição Federal, para legislar sobre seguridade social.

Para tanto, constato de saída que o sistema de seguridade social instituído pela Carta de 1988 busca assegurar, por meio de ações integradas do Poder Público e da sociedade, a plena realização dos direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194, *caput*). Quanto à assistência social, a Constituição Federal impõe a sua prestação a todos que dela necessitarem, independentemente de contribuição (art. 203, *caput*), por meio de ações governamentais

1 SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 260.

2 BOBBIO, Norberto; MANTTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11. ed. Brasília: UnB, 1998. p. 481.

ADI 6559 / GO

realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, além de outras fontes (art. 204, *caput*).

O precitado professor José Afonso da Silva, ao tratar da referida competência, leciona que a expressão seguridade social,

“[...] no campo dos direitos sociais, só tem um sentido: aquele que a Constituição Federal lhe deu no art. 194, com os objetivos indicados no parágrafo único do mesmo artigo. Ou seja: em síntese, como instrumento de liberação das necessidades sociais, para garantir o bem-estar material, moral e espiritual dos beneficiados. Ou, nos termos do citado art. 194: ‘A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social’. **Incluem-se nela, portanto, os direitos sociais à saúde, à previdência e à assistência social. Logo, a competência da União para legislar sobre seguridade social significa competência igualmente para legislar sobre saúde, previdência social e assistência social – respeitados, claro está, as regras e os princípios que se contém nos arts. 194 a 204, que merecerão consideração no momento oportuno. A Lei Orgânica da Previdência Social (Lei 8.212/1991) e seu Regulamento (Decreto 3.048/1999) são resultados do exercício dessa competência. A questão que se põe é que, aqui, a Constituição dá competência privativa à União para legislar sobre a matéria, enquanto no art. 24, XII, se reconhece a competência concorrente com Estados e Distrito Federal para legislar sobre previdência social, proteção e defesa da saúde – matérias que se incluem naquela competência privativa. Como conciliar? Simplesmente reconhecendo essa última competência nos limites dos Estados e Distrito Federal. Aquela competência privativa não exclui aquela competência concorrente.”³ (grifei)**

Com efeito, depreende-se do art. 194 da CF, que a seguridade social

3 *Idem.* p. 271.

ADI 6559 / GO

consiste em ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade que se destinam a assegurar direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Na espécie, os atos normativos questionados legislaram sobre seguridade social ao estabelecer pensão para a parcela da população que se encontra em situação de vulnerabilidade econômica, sem a necessidade de prévia contribuição social.

Insta salientar que o art. 24, II, da Constituição da República, prevê a hipótese de competência concorrente dos entes federativos para legislar apenas sobre “previdência social, proteção e defesa da saúde”, não tratando, portanto, da assistência social.

Quanto à competência privativa, Marcelo Novelino assinala que:

“Inspirada no modelo germânico, a Constituição permitiu que a União, por lei complementar, autorize os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias de sua competência privativa (CF, art. 22, parágrafo único).

Nada obstante isso, caso inexista a lei complementar por parte da União autorizando os Estados-membros e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas, a Suprema Corte declara a inconstitucionalidade da norma estadual ou distrital, ao fundamento de usurpação de competência da União (inconstitucionalidade formal orgânica).”⁴

Portanto, inexistindo lei complementar delegando a competência para o Estado de Goiás legislar sobre seguridade social - mais precisamente, sobre assistência social -, as normas estaduais vergastadas são inconstitucionais, por usurpar a competência privativa da União para legislar sobre o tema. Nesse sentido:

4 NOVELINO, Marcelo. *Competências Legislativas Privativas*. In: *Manual de direito constitucional – Volume único*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

ADI 6559 / GO

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL N. 6.022/2015: INCONSTITUCIONALIDADE. NORMA DE REGULAÇÃO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE SEGURIDADE SOCIAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.” (RE 1.244.306-AgR/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia; grifei)

Naquela oportunidade, a Ministra Cármen Lúcia consignou que “a concessão de benefícios eventuais de assistência social, prevista na lei municipal impugnada e julgada no Tribunal de Justiça do Estado, insere-se na matéria referente à seguridade social, cuja competência legislativa privativa é da União, conforme previsto no inc. XXXIII do art. 22 da Constituição da República.”

Ademais, observo que a União exerceu a sua competência para legislar, com a edição da Lei 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, conforme bem alertado pelo Advogado-Geral da União:

“No exercício da competência para tratar deste assunto, e com vistas a regulamentar a Política de Assistência Social delineada nos artigos 203 e 204 da Lei Maior, a União editou a Lei nº 8.742/1993, que dispõe sobre forma de organização e de gestão da assistência social no País, delimita os contornos jurídicos e o âmbito de incidência de seus benefícios, serviços, programas e projetos voltados ao enfrentamento da pobreza, e especifica o seu modelo de financiamento.

A Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742/1993) organiza as ações na área sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de

ADI 6559 / GO

Assistência Social (artigo 6º) e prevê expressamente duas modalidades de benefícios assistenciais, quais sejam, o **Benefício de Prestação Continuada – BPC (artigos 20 a 21-A)** e os **Benefícios Eventuais (artigo 22)**.

O benefício de prestação continuada da Assistência Social, cuja prestação é garantida pela própria Constituição Federal (artigo 203, inciso V), assegura a transferência mensal da quantia correspondente a um salário-mínimo à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. A regulamentação desse benefício também consta do Decreto Federal nº 6.214, de 26 de setembro de 2007 e da Portaria Conjunta nº 3, de 21 de setembro de 2018, editada pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e pelo Presidente do Instituto Nacional de Previdência Social – INSS. **A concessão e a manutenção do BPC são de responsabilidade da União, e a sua operacionalização compete ao INSS.**

Já os benefícios eventuais consistem em provisões suplementares e provisórias prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública. A Lei Orgânica de Assistência Social confere aos Estados, Distrito Federal e Municípios a prerrogativa e a responsabilidade de definir a concessão e o valor desse benefício com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social (artigo 22, § 1º). Os Estados têm a competência adicional de destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio de seu pagamento (artigo 13, inciso I). Trata-se, portanto, de um benefício próprio das esferas municipais, estaduais e do Distrito Federal.

As diretrizes gerais para a regulamentação e a provisão de Benefícios Eventuais por Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, no âmbito da Política Nacional de Assistência Social, foram estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência

ADI 6559 / GO

Social (CNAS), por meio da **Resolução nº 212, de 19 de outubro de 2006**, e pela **União, pelo Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007**.

Como se vê, **o legislador federal optou por delimitar as características dos benefícios eventuais – são suplementares e provisórios – e por vincular as hipóteses autorizadoras de sua concessão**. Segundo Potyara Amazoneida P. Pereira, ‘o termo **‘eventual’** utilizado na LOAS para qualificar um de seus benefícios, **pode ser considerado sinônimo de contingência social**, o qual constitui uma expressão empregada na literatura da política social’.

Assim é que **tais benefícios devem ser direcionados ao atendimento de demandas contingentes, decorrentes de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.**” (págs. 9-11 do documento eletrônico 19; grifei)

Assim, observo que, do cotejo entre as leis questionadas e a Lei 8.742/1993, percebe-se que os atos normativos locais vão além do que dispõe a lei federal, permitindo o pagamento de benefícios assistências em desconformidade com a disciplina da norma expedida pela União.

Se isso não fosse suficiente, entendo que a concessão dos benefícios pelas leis goianas não se adequa aos parâmetros definidos por esta Suprema Corte.

Digo isso porque, ao analisar a ADI 4.976/DF, de minha relatoria, o Supremo Tribunal Federal, dentre outros assuntos, declarou a constitucionalidade do auxílio especial mensal instituído pela Lei federal 12.663/2012 em favor dos atletas brasileiros que disputaram as Copas do Mundo de 1958, 1962 e 1970, em acórdão que recebeu a seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 23, 37 A 47 E 53 DA LEI 12.663/2012 (LEI GERAL DA COPA). EVENTOS DA COPA DAS CONFEDERAÇÕES FIFA

ADI 6559 / GO

2013 E DA COPA DO MUNDO FIFA 2014. ASSUNÇÃO PELA UNIÃO, COM SUB-ROGAÇÃO DE DIREITOS, DOS EFEITOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL PERANTE A FIFA POR DANOS EM INCIDENTES OU ACIDENTES DE SEGURANÇA. OFENSA AO ART. 37, § 6º, DA CF, PELA SUPOSTA ADOÇÃO DA TEORIA DO RISCO INTEGRAL. INOCORRÊNCIA. CONCESSÃO DE PRÊMIO EM DINHEIRO E DE AUXÍLIO ESPECIAL MENSAL AOS JOGADORES CAMPEÕES DAS COPAS DO MUNDO FIFA DE 1958, 1962 E 1970. ARTS. 5º, *CAPUT*, 19, III, E 195, § 5º, TODOS DA CF. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE E AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO TOTAL. ALEGAÇÕES REJEITADAS. ISENÇÃO CONCEDIDA À FIFA E A SEUS REPRESENTANTES DE CUSTAS E DESPESAS PROCESSUAIS DEVIDAS AOS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO. ART. 150, II, DA CF. AFRONTA À ISONOMIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

I - A disposição contida no art. 37, § 6º, da Constituição Federal não esgota a matéria relacionada à responsabilidade civil imputável à Administração, pois, em situações especiais de grave risco para a população ou de relevante interesse público, pode o Estado ampliar a respectiva responsabilidade, por danos decorrentes de sua ação ou omissão, para além das balizas do supramencionado dispositivo constitucional, inclusive por lei ordinária, dividindo os ônus decorrentes dessa extensão com toda a sociedade.

II - Validade do oferecimento pela União, mediante autorização legal, de garantia adicional, de natureza tipicamente securitária, em favor de vítimas de danos incertos decorrentes dos eventos patrocinados pela FIFA, excluídos os prejuízos para os quais a própria entidade organizadora ou mesmo as vítimas tiverem concorrido. Compromisso livre e soberanamente contraído pelo Brasil à época de sua candidatura para sediar a Copa do Mundo FIFA 2014.

III - Mostra-se plenamente **justificada a iniciativa dos legisladores federais legítimos representantes que são da**

ADI 6559 / GO

vontade popular em premiar materialmente a incalculável visibilidade internacional positiva proporcionada por um grupo específico e restrito de atletas, bem como em evitar, mediante a instituição de pensão especial, que a extrema penúria material enfrentada por alguns deles ou por suas famílias ponha em xeque o profundo sentimento nacional em relação às seleções brasileiras que disputaram as Copas do Mundo de 1958, 1962 e 1970, as quais representam, ainda hoje, uma das expressões mais relevantes, conspícuas e populares da identidade nacional.

IV - O auxílio especial mensal instituído pela Lei 12.663/2012, por não se tratar de benefício previdenciário, mas, sim, de benesse assistencial criada por legislação especial para atender demanda de projeção social vinculada a acontecimento extraordinário de repercussão nacional, não pressupõe, à luz do disposto no art. 195, § 5º, da Carta Magna, a existência de contribuição ou a indicação de fonte de custeio total.

V - É constitucional a isenção fiscal relativa a pagamento de custas judiciais, concedida por Estado soberano que, mediante política pública formulada pelo respectivo governo, buscou garantir a realização, em seu território, de eventos da maior expressão, quer nacional, quer internacional. Legitimidade dos estímulos destinados a atrair o principal e indispensável parceiro envolvido, qual seja, a FIFA, de modo a alcançar os benefícios econômicos e sociais pretendidos.

VI - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (grifei)

Naquele julgamento, após detalhado estudo sobre pensões especiais mensais de natureza assistencial legalmente instituídas a partir de 1988, assinaei no voto condutor que

“[...] os benefícios de legislação especial existentes no ordenamento jurídico pátrio com o fim de atender a demandas de impacto social relacionadas a fatos extraordinários de

ADI 6559 / GO

repercussão nacional – gênero de que fazem parte as pensões especiais indenizatórias ou assistenciais ora examinadas –, embora também sejam uma **ferramenta à disposição do legislador ordinário para o alcance dos objetivos fundamentais da República de construir uma sociedade justa e solidária e de promover o bem de todos** (art. 3º, I e IV, da CF), não integram propriamente o conjunto de benefícios e serviços expressa e previamente dispostos nas legislações previdenciárias e de organização da assistência social.

É que os benefícios especiais, **por terem como alvo vicissitudes ligadas a circunstâncias excepcionalíssimas, imprevisíveis e não reeditáveis, jamais poderiam estar hipoteticamente descritos em comandos normativos preexistentes.**

[...]

Retornando às pensões especiais propriamente ditas, parece-me evidente, a essa altura, que **o auxílio especial mensal criado pela Lei 12.663/2012, a exemplo de todos os benefícios de legislação especial previstos nos diplomas já citados, também se enquadra como pensão especial de caráter assistencial concedida em favor de um grupo específico de indivíduos nominalmente identificáveis que, embora inegavelmente vinculados a feitos desportivos internacionais tidos como extraordinários e de grande repercussão nacional pelo legislador federal, encontram-se em situação de indigna impotência financeira.**” (grifei)

Ainda naquela oportunidade, consignei que

“[s]egundo a sistematização proposta pelo magistrado federal Roberto Luis Luchi Demo em artigo doutrinário, **esses benefícios especiais, que transitam entre o Direito Previdenciário e o Direito Administrativo, foram criados (i) para conceder prerrogativas a algumas categorias profissionais ou (ii) para atender a demandas sociais ou individuais de projeção social geradas por fatos**

ADI 6559 / GO

extraordinários de repercussão nacional.

Ainda de acordo com a classificação desenvolvida pelo mencionado autor, **os benefícios especiais desse segundo grupo – formado por pensões especiais criadas para o atendimento de necessidades relacionadas a fatos extraordinários de grande repercussão nacional – possuem natureza indenizatória ou assistencial e não exigem contrapartida dos respectivos beneficiários.”** (grifei)

Pois bem.

Como se vê, a pensão especial disciplinada pela legislação estadual não se coaduna com nenhuma das hipóteses acima indicadas, seja porque não concede o benefício a uma categoria profissional específica, seja porque não foi instituída para atender demandas sociais ou individuais de projeção social geradas por fatos extraordinários de repercussão nacional.

Ao revés, as normas questionadas visam beneficiar pessoas que recebem menos de um salário mínimo e portadores de doença ou necessidade especial que lhes impossibilite ou dificulte o exercício de qualquer atividade – ainda que o Benefício de Prestação Continuada, de responsabilidade da União, já garanta “[...] um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (art. 203, V, da CF) -, assim como aqueles que prestaram relevantes serviços ao Estado ou a determinada comunidade local e não façam jus a proventos de aposentadoria ou pensão em decorrência de lei estadual e às expensas do erário estadual ou municipal.

Mas não só. Visam ainda, a juízo exclusivo do Governador, favorecer pessoas “pela excepcionalidade do caso em que se acham contextualizadas e dado o seu caráter eminentemente humanitário,

ADI 6559 / GO

tornem-se dela destinatárias”.

Ocorre que a Lei 8.742/1993 já indicou que se entendem “por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e **são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública**” (art. 22; grifei).

No entanto, como já ficou demonstrado, a legislação estadual não especificou suficientemente os critérios autorizadores que dão ensejo ao benefício especial, abrindo margem para concessões arbitrárias e desvinculadas dos objetivos constantes do precitado art. 22 da Lei 8.742/1993. Corroborando tal assertiva, colho da petição inicial que,

“[s]egundo o Ministério Público de Contas goiano, o benefício inconstitucional, além de tudo, estaria sendo concedido com **desvio de finalidade em favor de ex-políticos e seus familiares**.

Com base na Lei 11.280/1990, com a redação conferida pela Lei 18.306/2013, **o Estado de Goiás editou várias outras normas concedendo pensões especiais. Entre os beneficiários, há algumas viúvas de ex-políticos:** a) a Lei 17.513, de 27.12.2011, concedeu pensão especial a Danúsia Stela Bravim Rinco, viúva do ex-prefeito de Alto Paraíso, Divaldo William Rinco; b) a Lei 19.807, de 4.9.2017, concedeu pensão especial a Maria Cristina Brito Santana Araújo, viúva de Waterloo Araújo, ex-Deputado Estadual e ex-Prefeito de Itumbiara.

A edição das leis acima mencionadas **evidencia que a possibilidade de concessão de benefício ‘a juízo exclusivo do Governador’** (art. 1º, III, da Lei 11.280/1990, acrescido pela Lei 18.306, de 30.12.2013), **sem necessidade de apontar uma causa legítima, constitui liberalidade concedida ao chefe do Poder Executivo que pode propiciar desvios de finalidade da norma, em ofensa aos princípios republicano, da igualdade, da moralidade e da impessoalidade.**” (pág. 5; grifei)

ADI 6559 / GO

Deve ser mencionado, por oportuno, que o tratamento jurídico diferenciado conferido a um determinado indivíduo ou grupo de indivíduos nem sempre é inconstitucional em si mesmo, sendo indispensável, para se chegar a essa conclusão, averiguar-se a legitimidade das causas que ensejaram a desequiparação.

Ao discorrer sobre o o sentido da expressão “igualdade perante a lei”, José Afonso da Silva, além de afirmar que o legislador é o principal destinatário do princípio, assevera que este “não se pode ser entendido em sentido individualista, que não leva em conta a diferença entre grupos.”⁵ Para o referido autor,

“Quando se diz que o legislador não pode distinguir, isso não significa que a lei deva tratar todos abstratamente iguais, pois o tratamento igual – esclarecer Petzold – não se dirige a pessoas integralmente iguais entre si, mas àquelas que são iguais sob os aspectos tomados em consideração pela norma, o que implica que os ‘iguais’ podem diferir totalmente sob outros aspectos ignorados ou considerados irrelevantes pelo legislador.”⁶

Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello aponta que o princípio da isonomia há de ser interpretado como um comando que determina que haja “uma correlação lógica entre o elemento distintivo e o tratamento dispensado”.⁷

Mais especificamente, “se o tratamento diverso outorgado a uns for justificável, por existir ‘correlação lógica’ entre o fator de discrimen tomado em conta e o regramento que lhe deu, a norma ou a conduta são

5 SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 17 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 218.

6 *Idem.* p. 219.

7 Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Compostura jurídica do Princípio de Igualdade. In: *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, v. 3, n. 11, jan./mar. 2003, p. 27.

ADI 6559 / GO

compatíveis com o princípio da igualdade; se, pelo contrário, inexistir esta relação de congruência lógica ou – o que ainda seria mais flagrante – se nem ao menos houvesse um fator de *discrímen* identificável, a norma ou a conduta serão incompatíveis com o princípio da igualdade”.⁸

Na mesma linha, ensina Canotilho que “o princípio da igualdade é violado quando a desigualdade de tratamento surge como arbitrária”, explicitando que há “uma violação arbitrária da igualdade jurídica quando a disciplina jurídica: a) não se basear num fundamento sério; b) não tiver um sentido legítimo; e c) estabelecer diferenciação jurídica sem um fundamento razoável”.⁹

No caso sob exame, o *discrímen* estabelecido pelas normas impugnadas é patentemente inconstitucional, afigurando-se infundado, sem sentido e destituído de justificativa razoável, visto que não prestigia nenhum valor, interesse público ou projeto de relevância social deduzível do texto constitucional.

Não há qualquer explicação lógica para conferir-se tratamento diferenciado, até mesmo porque a generalidade dos dispositivos legais não autoriza tal aferição àqueles que “tiverem prestado ou forem dependentes de quem haja prestado relevantes serviços” ou que, “pela excepcionalidade do caso em que se acham contextualizadas e dado o seu caráter eminentemente humanitário, tornem-se dela destinatárias, a juízo exclusivo do Governador do Estado.”

Em tempo, ainda que não esteja relacionado diretamente com o tema em questão, reputo oportuno mencionar que no julgamento da ADI 3.853/MS, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, em que foi declarada a inconstitucionalidade de emenda à Constituição de Mato Grosso do Sul, que instituía subsídio mensal e vitalício aos ex-governadores daquele Estado-membro em valor idêntico ao percebido pelo atual Chefe do

8 *Idem*, p. 24.

9 CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1991, p. 577.

ADI 6559 / GO

Executivo local, o Ministro Ayres Britto anotou em seu voto, ao afastar a natureza de pensão especial daquele controverso pagamento, que **“pensão especial é sempre *intuitu personae*; é nominalmente identificável; não é uma pensão nominalmente em aberto; não é uma pensão em abstrato para toda e qualquer pessoa que vier a ocupar o cargo e respectivo cônjuge”** (grifei). Também o Ministro Marco Aurélio, nesse mesmo sentido, asseverou, naquela assentada, não se tratar o referido subsídio de pensão graciosa, “porque teria que ser pessoal, individualizada, e não o é”.

Ademais, a norma impugnada não pode permanecer no ordenamento jurídico, por afrontar alguns princípios republicanos.

O tema é conhecido deste Tribunal, como inclusive já adiantei. No julgamento da já citada ADI 3.853/MS, discutiu-se, amplamente, a natureza deste “subsídio, mensal e vitalício, a título de representação” garantido aos ex-governadores, concluindo-se não se tratar de subsídio, provento, vantagem, aposentadoria ou qualquer outro benefício de ordem previdenciária.

O dispositivo impugnado, entendeu esta Suprema Corte, configura prebenda paga à custa do erário aos ex-governadores. Nas palavras da Ministra Cármen Lúcia, “trata-se de uma regalia, uma dádiva, uma recompensa vitalícia, um proveito pecuniário de natureza permanente, instituído não como um benefício, mas como uma benesse ou um favor conferido a quem tenha se desinvestido do cargo de Governador do Estado, após ter desempenhado o mandato completo” e, por essas razões, está em confronto com os princípios republicanos da igualdade e da moralidade.

Oportuna também a transcrição do que asseverou o Ministro Ayres Britto à ocasião:

“[...] lembro que a ocupação de cargo eletivo é sempre de

ADI 6559 / GO

natureza temporária, por definição. E a Constituição, na matéria, remete a retribuição de quem ocupa cargo ou função ou emprego temporariamente para o Regime da Previdência Social Geral. Nesse caso, parece-me que a Ministra Cármen Lúcia equacionou muito bem a questão.”

Em outra oportunidade, ao tratar do mesmo tema, o Plenário reafirmou o entendimento 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.” (ADI 4.545/PR, Rel. Min. Rosa Weber)

Ora, assim como afirmado nos precedentes supramencionados, entendo que não é possível, no âmbito de um regime republicano, a instituição de uma verdadeira regalia a indistintas pessoas a juízo exclusivo do Governador do Estado, tomando por base cláusulas de conteúdo vago e impreciso, tais como “prestado relevantes serviços” e “caráter eminentemente humanitário”, constantes do art. 1º, II e III da Lei estadual 11.280/1990.

Como se vê, as referidas normas conferem discricionariedade excessiva ao Chefe do Poder Executivo estadual na concessão do privilégio.

Com acerto, o Governador do Estado de Goiás ressaltou em suas informações que:

“Examinados os argumentos expostos pelo Procurador-Geral da República, não há como deles discordar: o complexo normativo integrado por esses diplomas disciplina a

ADI 6559 / GO

possibilidade de concessão de benefício pecuniário, por decisão exclusiva do Governador, a pessoas escolhidas pelo próprio Chefe do Executivo, à margem dos sistemas oficiais de assistência social e de previdência social. Esse caráter unilateral, voluntarista e individualizante do mecanismo de atribuição da pensão de mercê evidencia a incompatibilidade dessa figura, outrora comum na prática administrativa, com diversos preceitos constitucionais, sobretudo aqueles a positivar os princípios da impessoalidade, da igualdade e da moralidade.

A propósito, merece ênfase a circunstância de serem os benefícios de cuja instituição a Lei nº 1.280/1990 (SUAS) estabelecidas na Lei nº 8.742/1993, sobretudo com aquelas que dispõem sobre a concessão do Benefício de Prestação Continuada (arts. 20 e 21), atividade de competência da União, bem como dos benefícios eventuais (art. 22) a cargo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Também por esse motivo, dado que a Lei nº 11.280/1990 enuncia disposições excessivamente genéricas, deixando de estabelecer de forma suficientemente objetiva os requisitos para a concessão das pensões nela previstas, dando azo à atuação arbitrária da autoridade competente para a instituição desses benefícios, evidenciando-se a apontada violação aos princípios republicano, da igualdade, da moralidade, da impessoalidade.” (pág. 3 do documento eletrônico 40)

Não é demais ressaltar que a Constituição de 1988, em seu art. 37, *caput*, preceitua que a Administração Pública rege-se por princípios destinados a resguardar o interesse público na tutela dos bens da coletividade.

Esses princípios, dentre os quais destaco o da moralidade e o da impessoalidade, exigem que o agente público paute a sua conduta por padrões éticos que têm como fim último lograr a consecução do bem comum, seja qual for a esfera de poder ou o nível político-administrativo da Federação em que atue.

ADI 6559 / GO

Nesse contexto, em se tratando de gestão da *res publica*, como ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a atuação do administrador, ainda que, em muitos casos, esteja em consonância com o sentido literal da lei, caso se revele ofensiva à moral, aos bons costumes, ao poder-dever de probidade, às ideias de justiça e equidade e ao senso comum de honestidade, estará em evidente confronto com o princípio da moralidade administrativa.¹⁰ Afinal, como diziam os antigos romanos, *non omne quod licet honestum est*.

Sim, porque como ensina Humberto Ávila, “o princípio da moralidade administrativa estabelece um estado de confiabilidade, honestidade, estabilidade e continuidade nas relações entre o poder público e o particular, para cuja promoção são necessários comportamentos sérios, motivados, leais e contínuos”.¹¹

Não se olvide, ademais, que o estrito respeito a esses postulados, em especial ao da moralidade, por parte do administrador público, configura pressuposto de validade de seus atos, como se decidiu na ADI 2.661/MA, que teve como relator o Ministro Celso de Mello, a saber:

“O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA – ENQUANTO VALOR CONSTITUCIONAL REVESTIDO DE CARÁTER ÉTICO-JURÍDICO – CONDICIONA A LEGITIMIDADE E A VALIDADE DOS ATOS ESTATAIS.

- A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá

10 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 70.

11 ÁVILA, Humberto. *Sistema Constitucional Tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 38.

ADI 6559 / GO

expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado.

- O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais.”

Confira-se, por fim, trechos do parecer exarado pelo Advogado-Geral da União, os quais também adoto como fundamentos do voto:

“No caso em tela, a **pensão especial prevista nos diplomas estaduais ostenta nítida natureza de benefício assistencial, haja vista que busca prover o mínimo social a seu beneficiário, além de apresentar como requisito para a sua concessão a situação de vulnerabilidade social do mesmo, independentemente de contribuição prévia para a seguridade social.** Na petição inicial, o Procurador-Geral da República (fls. 08-09) apresentou as seguintes considerações sobre as hipóteses de concessão de pensão especial previstas nas normas sob invectiva:

[...]

Diante desse quadro, verifica-se que a regulação dos benefícios assistenciais pelos diplomas estaduais questionados **não se encontra em consonância com os parâmetros estabelecidos na legislação federal, vulnerando, assim, o disposto no artigo 22, inciso XXIII, da Constituição da República.** Isso porque a concessão da pensão especial pelo Estado de Goiás **não está atrelada a critérios bem definidos de contingência e de temporalidade, próprios dos benefícios eventuais a cargo de estados e municípios.** Como se percebe pelo exame do texto normativo, a lei goiana empregou expressões imprecisas e de baixa densidade normativa, tais como ‘relevantes serviços’ (artigo 1º, inciso II) e ‘caráter eminentemente humanitário’ (artigo 1º, inciso III), as quais dificultam a definição das hipóteses autorizadoras de sua

ADI 6559 / GO

concessão e abrem espaço para que seu provimento ocorra à margem de sua finalidade precipuamente assistencial e humanitária e dos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública (artigo 37, *caput*). Segundo informado nos autos, os aludidos benefícios estariam sendo concedidos a ex-agentes políticos e seus parentes, conforme atestam o teor das Leis Estaduais nº 17.513/2011, 18.546/2014 e 19.807/2017.” (págs. 6-12 do documento eletrônico 19; grifei)

Assim, forçoso reconhecer a inconstitucionalidade dos diplomas legais aqui questionados.

Proponho, todavia, restringir os efeitos desta declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei 9.868/1999, segundo o qual o Supremo Tribunal Federal pode modular os efeitos da declaração com o objetivo de preservar a segurança jurídica e o excepcional interesse social envolvidos no julgamento de determinado caso.

Referido expediente foi utilizado, *v.g.*, no julgamento da ADI 4.545/PR, de relatoria da Ministra Rosa Weber, no qual o Plenário do STF decidiu que:

“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.”

Nesse caso, entendo estar evidenciada a necessidade da modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, uma vez que se cuida de decisão que implicará sérias repercussões aos beneficiários das leis, que terão seus benefícios assistências de natureza alimentar subtraídos abruptamente.

ADI 6559 / GO

Considerando, destarte, a segurança jurídica e o excepcional interesse social envolvidos na questão, entendo ser cabível a limitação dos efeitos da inconstitucionalidade a ser eventualmente declarada por esta Corte, a fim de que esta decisão tenha eficácia após um mês da publicação do acórdão do presente julgamento.

Isso posto, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade das Leis 11.280/1990, 11.642/1991 e 18.306/2013, todas do Estado de Goiás.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.559

PROCED. : GOIÁS

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade das Leis 11.280/1990, 11.642/1991 e 18.306/2013, todas do Estado de Goiás, com modulação de efeitos, a fim de que esta decisão tenha eficácia após um mês da publicação do acórdão do presente julgamento, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 1.10.2021 a 8.10.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário