



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.528/MA

RELATOR: MINISTRO PRESIDENTE

REQUERENTE: ESTADO DO MARANHÃO

REQUERIDO: RELATOR DO MS 0818559-84.2021.8.10.0000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO

INTERESSADO: EDISON LOBÃO

ADVOGADO: THIAGO BRHANNER GARCES COSTA

PARECER AJC/PGR Nº 4771/2022

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. MANUTENÇÃO DE PAGAMENTO DE PENSÃO VITALÍCIA A EX-GOVERNADORES E SEUS DEPENDENTES. INCONSTITUCIONALIDADE. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA NA ACEPÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL, À ORDEM ADMINISTRATIVA E À ORDEM ECONÔMICA. DEFERIMENTO.

1. É competente o Supremo Tribunal Federal para conhecer, processar e julgar pedido de suspensão formulado em face de decisão por meio da qual se concede tutela provisória de urgência para permitir que ex-governadores e seus dependentes prossigam no recebimento de pensões vitalícias.

2. A instituição de prestação pecuniária mensal e vitalícia a ex-governadores e seus dependentes viola os princípios da igualdade, da moralidade e da impessoalidade previstos na Constituição Federal.

3. Evidencia-se a lesão à ordem pública na acepção jurídico-constitucional nas decisões que, divergindo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

permitem o pagamento de pensionamento vitalício a ex-governadores, suas viúvas ou dependentes.

4. Há risco de grave lesão à ordem administrativa, à economia e às finanças públicas do estado requerente nas decisões por meio das quais se admite o pagamento de pensão vitalícia a ex-governadores e seus dependentes.

– Parecer pelo deferimento do pedido de suspensão.

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente Luiz Fux,

Trata-se de pedido de suspensão de segurança formulado pelo Estado do Maranhão em face da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça local, nos autos do Mandado de Segurança 0818559-84.2021.8.10.0000, por meio da qual se concedeu tutela provisória de urgência, para determinar que o Secretário-Chefe da Casa Civil do Estado do Maranhão restabelecesse o pagamento mensal da pensão vitalícia do impetrante.

Na origem, Edison Lobão impetrou mandado de segurança em face de ato supostamente ilegal atribuído ao Secretário-Chefe da Casa Civil do Estado do Maranhão, que suspendeu o pagamento de pensão especial concedida ao impetrante em decorrência da ocupação do cargo de Governador do Estado.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

O ato indicado como coator teria sido praticado em cumprimento à decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI 3.418, para declarar a inconstitucionalidade do art. 45 do ADCT da Constituição Estadual e da Lei Estadual 6.245/1994, que instituíram a pensão vitalícia aos antigos ocupantes do cargo de Governador do Estado e seus dependentes.

O Desembargador Relator do *mandamus* originário deferiu o pedido liminar “*para determinar que autoridade impetrada restabeleça o pagamento mensal da pensão vitalícia do impetrante, Edison Lobão, até julgamento final da presente ação constitucional*”.

Entendeu o juízo de origem que somente após instaurado o correspondente processo administrativo, oportunizando-se o contraditório e a ampla defesa, poderia se decidir pela suspensão ou não do pagamento da pensão, especialmente porque o benefício já vinha sendo recebido há décadas.

Daí o ajuizamento do presente pedido suspensivo.

O Estado do Maranhão defende a competência dessa Suprema Corte para o exame da demanda, por haver matéria constitucional em debate.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Refuta o argumento de incerteza quanto aos efeitos da declaração de inconstitucionalidade em razão da ausência de modulação da decisão proferida na ADI 3.418, porquanto, *“declarada a inconstitucionalidade de uma norma, há, naturalmente, o reconhecimento da nulidade desta norma e, por conseguinte, dos atos realizados com base nela”*.

Destaca que expediu comunicações a todos os ex-governadores e eventuais familiares beneficiários da pensão para que se manifestassem sobre o caso em questão, o que afastaria o argumento de existência de irregularidade no processo administrativo instaurado para anular o pagamento da aludida pensão.

Sustenta que a decisão impugnada ofende a ordem pública, na sua acepção administrativa e jurídico-constitucional, na medida em que impede a Administração Pública de dar cumprimento à determinação legal prevista no art. 27 da Lei 9.868/1999, e nega eficácia à decisão proferida na ADI 3.418.

Ressalta, ainda, afronta à ordem jurídica, uma vez que a decisão ofende o princípio do devido processo legal substantivo *“e distribui de forma completamente desproporcional a equação de razoabilidade entre os direitos e obrigações das partes, atribuindo ao Estado os ônus decorrentes das omissões do impetrante”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Afirma que atualmente existem 12 beneficiários, entre ex-governadores e dependentes da pensão em exame. Daí resulta o pagamento de um benefício já declarado inconstitucional, totalizando despesa mensal de R\$ 365.653,32, sendo que *“o montante total anual a ser desembolsado, considerando-se 12 parcelas e o décimo-terceiro salário alcança o valor de R\$ 4.753.493,14”*, e ainda existe o risco de potencial efeito multiplicador decorrente de eventual manutenção da decisão impugnada.

Alega que o MS originário foi distribuído por dependência ao MS 0809198-14.2019.8.10.0000, no qual também foi concedida tutela provisória para suspender os efeitos do procedimento administrativo instaurado para anular a pensão concedida a ex-mandatário estadual e seus dependentes, nos termos da Lei Estadual 6.245/1994 e do art. 45 do ADCT da Constituição Estadual.

Pleiteia, assim, a suspensão dos efeitos da decisão liminar proferida pelo Desembargador Relator do Mandado de Segurança 0818559-84.2021.8.10.0000 e a *“extensão da suspensão de liminar proferida nestes autos à decisão proferida no Mandado de Segurança nº 0809198-14.2019.8.10.0000, com fulcro no art. 15, § 5º, da Lei do Mandado de Segurança para que volte a subsistir a cautelar deferida pelo Juízo de origem”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Os autos vieram à Procuradoria-Geral da República para parecer.

Eis, em síntese, o relatório.

O Supremo Tribunal Federal é competente para examinar o presente pedido de suspensão, por envolver a aplicação dos princípios da igualdade (art. 5º, *caput*, da CF), da moralidade e da impessoalidade (art. 37, *caput* da CF), bem como a competência da União para dispor sobre normas gerais da previdência social (art. 24, XII, § 1º, c/c art. 25, § 1º, da CF).

O deferimento dos pedidos de suspensão de segurança, de liminar e de tutela provisória tem caráter indubitavelmente excepcional, de modo que é imprescindível perquirir a potencialidade de a decisão concessiva ocasionar lesão à ordem, à segurança, à saúde e à economia públicas, descabendo nesta sede, em princípio, a análise do mérito subjacente.

Essa Suprema Corte, entretanto, fixou orientação no sentido de ser possível um juízo mínimo acerca da matéria de fundo analisada na origem, para concluir-se pela viabilidade ou inviabilidade da suspensão da decisão concessiva.

A decisão que se pretende suspender permitiu a continuidade do pagamento de aposentadorias e pensões a ex-Governadores do Estado do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Maranhão, causando vultosos prejuízos aos cofres estaduais e afrontando a natureza contributiva, conforme previsto no art. 40 da Constituição Federal.

A questão já foi enfrentada por essa Corte Suprema, que declarou a inconstitucionalidade de pensões de ex-governadores, suas viúvas ou dependentes em ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas por diversos estados da federação.

A jurisprudência firmou-se no sentido de que a previsão – constitucional ou legal – de concessão de pensionamento vitalício a ex-governadores e dependentes é flagrantemente inconstitucional, conforme demonstram as seguintes ementas:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PENSÃO VITALÍCIA PARA EX-GOVERNADORES DO ESTADO DE SERGIPE (ART. 263 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). DESEQUIPARAÇÃO SEM FUNDAMENTO CONSTITUCIONALMENTE LEGÍTIMO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE, REPUBLICANO E DEMOCRÁTICO. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES.

1. O benefício instituído pela norma impugnada – subsídio mensal e vitalício para ex-governadores, igual aos vencimentos do cargo de Desembargador do Tribunal de Justiça – é pago sem qualquer justificativa constitucionalmente legítima, representando inequívoca violação aos princípios da igualdade, republicano e democrático, consoante firme jurisprudência desta Corte. Precedentes: ADI-MC 4.552, Rel. Min. Cármen Lúcia; ADI 3.853, Rel. Min. Cármen



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Lúcia; SS 3.242, Rel. Min. Ellen Gracie; RE 252.352, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; ADI 1.461, Rel. Min. Maurício Corrêa.

2. A continuidade do pagamento inconstitucional desse subsídio mensal e vitalício a ex-detentor de cargo eletivo traduz-se também em grave lesão à economia pública, já que não há qualquer contraprestação de serviço público por parte do beneficiado.

3. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente.

(ADI 4.544, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 11.9.2018.)

Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 85, § 5º, da Constituição do Estado do Paraná. "Subsídio" mensal e vitalício a ex-governador que tenha exercido o cargo em caráter permanente. Aditamento à inicial. Dispositivos da legislação estadual (artigos 1º e 2º da Lei n. 13.426/2002, artigo 1º da Lei nº 16.656/2010). Inconstitucionalidade por arrastamento. Previsão de transferência do benefício ao cônjuge supérstite. Pensão. Precedentes do STF. Não devolução das verbas de caráter alimentar recebidas de boa-fé, tutela da confiança justificada dos cidadãos. Precedentes do STF. Ação direta julgada parcialmente procedente.

1. Revogação de ato normativo objeto de contestação de ação constitucional com o objetivo de fraudar o exercício da jurisdição constitucional ou cujo processo já tenha sido liberado para pauta de julgamento do Plenário não implica a necessária situação de perda superveniente de objeto. Precedentes do Supremo Tribunal Federal.

2. O Supremo Tribunal Federal definiu interpretação jurídica, na formação de precedentes, no sentido de que a instituição de prestação pecuniária mensal e vitalícia a ex-governadores, designada "subsídio", corresponde à concessão de benesse que não se compatibiliza com a Constituição Federal (notadamente com o princípio republicano e o princípio da igualdade, consectário daquele), por configurar tratamento



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

diferenciado e privilegiado sem fundamento jurídico razoável, em favor de quem não exerce função pública ou presta qualquer serviço à administração. 2. Precedentes: ADI nº 4.544, Rel. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 13/06/2018, ADI nº 3.418, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 20/09/2018, ADI nº 4.601, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 25/10/2018, ADI nº 4.169, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 25/10/2018, ADI nº 4.552-MC, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 9/6/15; ADI nº 3.853, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 26/10/07, ADI nº 1.461, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJe de 22/08/1997.

3. Inconstitucionalidade por arrastamento: art. 1º da Lei Estadual 13.426/2002 e art. 1º da Lei Estadual 16.656/2010 quanto à pensão das viúvas de ex-governadores, com vinculação de valor. Exclusão do art. 2º da Lei 13.426/2002, por impertinente.

(...)

(ADI 4.545, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 7.4.2020) – Grifos nossos.

No caso específico do Estado do Maranhão, essa Suprema Corte reconheceu, no julgamento da ADI 3.418, a inconstitucionalidade do art. 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual e da Lei Estadual 6.245/1994, os quais, respectivamente, conferiram pensão vitalícia aos antigos ocupantes do cargo de Governador do Estado e aos cônjuges supérstites.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O julgamento da mencionada ADI 3.418 foi o fundamento do ato praticado pelo Secretário-Chefe da Casa Civil do Estado do Maranhão, indicado como ato coator nos mandados de segurança originários.

Convém mencionar que o direito adquirido consiste em justificativa inapta para o recebimento de pensão vitalícia, porquanto inexistente direito adquirido a regime jurídico, principalmente quando baseado em previsão inconstitucional. Nesse sentido:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTIGO 1º, PARTE FINAL, DA EMENDA CONSTITUCIONAL 22/2003 DO ESTADO DO MATO GROSSO. MANUTENÇÃO DO PAGAMENTO DE PENSÃO VITALÍCIA A EX-GOVERNADORES, EX-VICE-GOVERNADORES E SUBSTITUTOS CONSTITUCIONAIS QUE PERCEBIAM O BENEFÍCIO À ÉPOCA DE SUA EXTINÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO, REPUBLICANO, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. OMISSÃO. NATUREZA ALIMENTAR DAS VERBAS RECEBIDAS DE BOA-FÉ. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. NECESSIDADE DE SE MODULAR DOS EFEITOS DA DECISÃO, PARA AFASTAR O DEVER DE RESSARCIMENTO DOS VALORES RECEBIDOS ATÉ A DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO EMBARGADO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PROVIDOS.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

1. *A pensão vitalícia paga aos ex-governadores, vice governadores ou substitutos constitucionais, quando suprimida reclama a modulação quanto ao dever de ressarcimento, à luz da boa fé e da segurança jurídica.*
 2. *O acórdão embargado deu interpretação conforme a Constituição Federal ao artigo 1º, parte final, da Emenda Constitucional 22/2003 do Estado do Mato Grosso, para declarar que o trecho “respeitado o disposto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal” não autoriza a continuidade do pagamento de pensão mensal e vitalícia aos ex-governadores, ex-vice-governadores e substitutos constitucionais, ante o entendimento de que o princípio do direito adquirido não pode ser invocado para albergar situações ofensivas à Constituição, como, na hipótese, aos princípios federativo, republicano, da impessoalidade, da moralidade e da igualdade.*
 3. *O direito adquirido não configura fundamento idôneo para a preservação do recebimento da referida pensão vitalícia, máxime quando baseada em previsão inconstitucional.*
 4. *O direito adquirido à percepção de benefício distingue-se do direito à preservação patrimonial de montante já percebido, assegurado, nos termos do artigo 27 da Lei 9.868/1999, por força da segurança jurídica.*
- (...)
- (ADI 4.601 ED, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe de 23.4.2019) – Grifos nossos.

No julgamento da ADI 4.552, essa Corte Suprema declarou a inconstitucionalidade do art. 305 da Constituição do Estado do Pará, que previa subsídio mensal e vitalício a ex-governadores, ressaltando a temporariedade do exercício de tais cargos:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 305 DA CONSTITUIÇÃO DO PARÁ. INCONSTITUCIONALIDADE DE PENSÃO VITALÍCIA PARA EX-GOVERNADORES. PRECEDENTES. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

- 1. Os cargos políticos de chefia do Poder Executivo não são exercidos nem ocupados "em caráter permanente", por serem os mandatos temporários e seus ocupantes, transitórios.*
- 2. Inexiste direito ao recebimento de pensão vitalícia por ex-governador.*
- 3. Ausência de parâmetro constitucional nacional e inauguração de padrão normativo estadual em desacordo com os princípios da Constituição da República, especialmente aqueles referentes às regras orçamentárias e aos princípios constitucionais da Administração Pública: Precedentes.*
- 4. Ação julgada procedente para declarar inconstitucional o art. 305, caput e § 1º, da Constituição do Pará.*
(ADI 4.552, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe de 14.2.2019) – Grifos nossos.

Importa destacar que, diante da situação de disparidade entre os entes federados, o Procurador-Geral da República ajuizou, em setembro de 2020, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 745, para que fosse conferido tratamento equânime a todos aqueles que se encontram na mesma situação fática, com a cassação da prática inconstitucional consubstanciada na continuidade de pagamento de pensões e benefícios gratuitos e/ou distintos dos previstos no Regime Geral de Previdência Social a ex-governadores, suas viúvas e dependentes.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Evidencia-se, assim, a lesão à ordem pública, na acepção jurídico-constitucional, por divergir a decisão impugnada da firme orientação do Supremo Tribunal Federal sobre o tema jacente ao pedido de suspensão.

A manutenção das decisões impugnadas em ambas as impetrações representam risco de lesão à ordem pública da acepção jurídico-constitucional, à ordem administrativa e à ordem econômica. Representam, ainda, risco de potencial efeito multiplicador, tendo em vista que os demais beneficiários podem adotar medidas semelhantes, visando à prorrogação do pagamento de benefício já declarado inconstitucional.

Evidencia-se, assim, o risco de dano em se permitir que o Estado do Maranhão prossiga efetuando pagamentos de proventos e pensões vitalícias a ex-governadores, viúvas e dependentes, em afronta aos princípios constitucionais da igualdade, da moralidade e da impessoalidade.

Encontram-se presentes, portanto, os pressupostos a justificar a concessão do pedido de suspensão de segurança, com vistas a evitar grave lesão à ordem administrativa, à economia e às finanças públicas do estado requerente.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo deferimento do pedido de contracautela, para que sejam suspensas as



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

decisões liminares proferidas nos autos do Mandado de Segurança 0818559-84.2021.8.10.0000 e do Mandado de Segurança 0809198-14.2019.8.10.0000.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[PPA/BIAA]